

GIANFRANCO MIGLIO

LE REGOLARITÀ
DELLA
POLITICA

SCRITTI SCELTI
RACCOLTI E PUBBLICATI
DAGLI ALLIEVI

I



GIUFFRÈ EDI

3. LO STATO COME COMUNITÀ POLITICA PARTICOLARE

Aristotele, nel costruire la sua nozione dello stato, aveva avuto presente una specifica, definita, ed uniforme

realtà istituzionale: la πόλις ellenica, o, da un punto di vista un poco più ampio, lo stato-città della civiltà classica; ciò era naturalmente accaduto perché lo stagirita aveva voluto prescindere dalle forme costituzionali proprie dei paesi non greci o non influenzati direttamente dalla civiltà greca. In condizioni assolutamente diverse si vennero a trovare gli aristotelisti medioevali.

L'Europa del secolo XIII e XIV presenta, dal punto di vista della storia costituzionale, una importante caratteristica: il dissolversi dell'unità occidentale, in quanto si realizza attraverso la concentrazione dei poteri assoluti in alcuni dei corpi politici, molteplici e diversi per dimensione ed importanza, che costituivano l'ordine gerarchico feudale, si conclude nella formazione di una pluralità di comunità particolari, le quali, pur possedendo un coefficiente di uniformità nella tendenza comune alla conquista della sovranità, tuttavia perpetuano ancora, nella differenza esteriore delle dimensioni, l'originaria ineguaglianza gerarchica. La coesistenza di tre principali e diverse realtà costituzionali: la « civitas », il « regnum » e l'« imperium », alle quali sembra spettare egualmente l'autarchia, questa situazione che doveva profondamente influenzare l'avvenire europeo col ritardare la formazione del preciso concetto di una comunità interstatuale come società uniforme di soggetti giuridicamente eguali, poneva gli aristotelisti dell'ultimo medioevo dinanzi ad un grave dilemma.

Se si badava al fatto che i corpi politici minori, come le città, quantunque indipendenti in determinate regioni, ad esempio in Italia, si inquadravano altrove nella compagine degli organismi maggiori, e che lo stesso poteva dirsi anche per i raggruppamenti più ampî, per le « provinciae » e per i « regna » rispetto all'impero, si doveva concludere riconfermando la spettanza della « perfecta sufficientia » alla comunità universale e riconducendo le autonomie di fatto alla figura di una concessione costituzionale o di un abuso arbitrario. Questa tesi, sviluppata

dagli ultimi ortodossi difensori del sacro romano impero, era condivisa dal neo-universalismo aristotelico.

Se invece si assumeva come punto di partenza la legittima autarchia dei gruppi indipendenti, si doveva necessariamente finire con l'operare un ampliamento della nozione aristotelica della *πόλις*, identificando i suoi tratti essenziali tanto nella « civitas » medioevale come negli organismi superiori; questa astrazione spiccatamente razionale, che riconosce nell'unità e nell'autonomia il carattere permanente dello stato e riduce la differenza tra le forme contingenti di questo ad un valore puramente quantitativo, è comune ad una parte eminente della filosofia politica del due e del trecento sviluppatasi in seguito alla recezione del pensiero dello stagirita, ma è soprattutto un tratto peculiare dell'opera di Marsilio¹⁵.

Sulla formazione di queste vedute dovevano necessariamente influire le condizioni dell'ambiente in cui l'autore era vissuto e le esperienze ivi fatte: nel corso della sua vita Marsilio ebbe modo di conoscere direttamente, dapprima, in Italia e nella stessa città natale, il comune e la signoria cittadina, più tardi, a Parigi, la monarchia nazionale, infine, alla corte di Lodovico di Baviera, il sacro romano impero. La molteplicità di tale esperienza impedì probabilmente al padovano di concepire il proprio sistema esclusivamente in funzione di un determinato ente politico, e gli permise di mantenere la sua immagine della città laica in quell'atmosfera astratta, e pur tanto vibrante di realtà, in cui egli l'aveva incontrata nelle pagine della *Politica* aristotelica; se tuttavia si deve riconoscere che nella sua opera maggiore accennano talvolta ad emergere i tratti di una particolare costituzione politica contemporanea, questa è quasi certamente lo stato-città sviluppatosi nella regione al di qua delle Alpi. Non errano coloro¹⁶ che recentemente hanno creduto di dover sottolineare l'importanza, almeno nella prima e più importante fase della vita del padovano, degli influssi subiti durante la originaria permanenza in alta Italia; se Marsilio non fosse uscito da questo ambiente,

o almeno se la sorte gli avesse consentito di trovare qui una ragione di attività, probabilmente noi possederemo oggi, anziché un libro di valore così universale come il *Defensor Pacis*, un trattato più vincolato all'esperienza costituzionale dello stato-città veneto o lombardo, ma avremmo forse ciò che in quell'opera invano cerchiamo: una più chiara concezione della personalità esteriore dello stato ed una prima definizione dei rapporti interstatuali o intercittadini; l'assunzione di un tipo uniforme di società politica, e soprattutto la cognizione del complesso già notevole delle consuetudini sorte a disciplinare le relazioni fra le comunità indipendenti italiane — consuetudini che preludevano alla formazione nella penisola, specialmente durante il secolo XV, di una vera e propria organizzazione giuridica interstatale — avrebbero dovuto esercitare in tal senso una notevole influenza.

GIANFRANCO MIGLIO

LE REGOLARITÀ
DELLA
POLITICA

SCRITTI SCELTI
RACCOLTI E PUBBLICATI
DAGLI ALLIEVI

II



GIUFFRÈ EDI

9. IL SEICENTO E L'IDEA DI 'SOVRANITÀ'

A partire dal Seicento l'evoluzione del termine-concetto 'Stato' assume un ritmo sempre più serrato, coerente e mono-direzionale.

Se si guarda agli 'inventori' (e gestori) di questo strumento ideologico, si constata facilmente l'importanza decisiva assunta dalla estensione numerica del personale professionalmente impegnato nel sistema politico. Lo 'Stato (moderno)' è sempre più lo Stato dei 'burocrati'. L'antica ristretta « équipe di governo » si allarga senza posa, associando a chi realmente 'decide' e comanda, chi soltanto 'aiuta' e 'ser-

ve', guidato, più che dal gusto del potere, dalla caccia alle 'rendite politiche' (paghe 'garantite', ed altri vantaggi 'pubblici').

Se si guarda invece alle idee, si constata che la vocazione alla impersonalità (e alla irresponsabilità) del comando, non si placa nell'idea astratta dello 'Stato'; ma tende ormai alla spiaggia veramente 'ultima': cioè a quella concezione dello 'Stato' come puro 'ordinamento' mosso dalla forza dei suoi stessi automatismi normativi, in cui i tecnici del diritto d'Occidente, fra l'Otto e il Novecento, condussero all'estreme, finali conseguenze le 'dottrine' implicite nel mito dello 'Stato'.

Vengono qui in conto: l'idea dell'unità razionale della produzione normativa (codificazione, primato della funzione legislativa); e l'idea (che sta ancora più a monte) dell'unità di tutte le prerogative di governo come appannaggio della 'sovranità'. Da Jean Bodin e Charles Loyseau ai giuspubblicisti dell'Ottocento, si presenta uno sviluppo coerente e inarrestabile; ma già Cardin LE BRET, giurista di Luigi XIV, aveva svelato il demone del 'razionalismo geometrico' che si nasconde in questo termine-concetto, con la sua famosa proposizione (*De la souveraineté du Roy* 1632, I, 9): « la souveraineté n'est non plus divisible, que le point en la Geometrie ». Alla luce di questo principio lo 'Stato per ceti' e della funzione pubblica 'contrattata' e 'diffusa' era condannato a scomparire.

Dalla fine del Settecento in poi esiste un'impressionante consonanza fra lo 'spirito' della cosiddetta 'rivoluzione industriale' e quello dello 'Stato (moderno)', nella fase che ormai può autorizzare a parlare di 'Stato (contemporaneo)'.

Il sistema 'elettivo-rappresentativo' (cioè i parlamenti) con la loro regolazione 'razionale' nella lotta politica (alternanza di maggioranza e minoranza) e con la parallela mobilitazione-costrizione dei singoli ad entrare

tutti al seguito delle frazioni della classe politica (suffragio universale-obbligo 'civico' del voto: partiti politici), sono scelte istituzionali corrispondenti alla 'razionalità' dello 'Stato', ma anche a quella del 'modo di produrre'. L'accelerazione dei due processi è parallela e omogenea.

10. DUE VICOLI CIECHI

Dal punto di vista dell'ordinamento politico, lo sbocco finale è una radicale semplificazione dei rapporti: spazzata via ogni funzione pubblica 'contrattata' ed autonomia, ogni « status » differenziato, stanno di fronte, l'uno agli altri, lo 'Stato sovrano' e i cittadini, 'sovrani' anch'essi ed 'eguali'; tutte le forme intermedie di aggregazione (se saranno consentite) nasceranno soltanto dalla volontà sovrana dello 'Stato'. Giustamente si indica uno dei simboli di questo processo di 'omogeneizzazione' (per quanto concerne i rapporti professionali) nella legge votata dall'Assemblea costituente il 14 giugno 1791, detta « Legge Le Chapelier ». Il suo primo articolo recita infatti: « Poiché l'annientamento di tutte le specie di corporazioni del medesimo stato o professione è una delle basi della Costituzione, è vietato ristabilirle sotto qualsiasi pretesto ».

Ma, arrivato così al suo 'fine', il 'sistema' 'Stato (moderno)' sembra giunto anche alla sua 'fine': perché, dopo aver esaurito tutte le possibilità di sviluppo del proprio 'modello', si trova di fronte a una verticale carenza di funzionalità.

Sono sostanzialmente due i tipi istituzionali (o i vicoli ciechi?) in cui lo 'Stato (moderno)' appare oggi arenato.

Da una parte ci sono gli ordinamenti 'totalitari' (fascista, nazionalsocialista e del 'socialismo reale') in cui il primato dello 'Stato' viene ferocemente mantenuto,

come duramente mantenuta è la totale dipendenza dei cittadini 'eguali' da quella volontà: nessun diritto di associarsi, nessuna aggregazione, che non siano quelle volute dallo 'Stato' (il 'caso polacco' dei nostri giorni lo insegna).

Ma per mantenere questo teso rapporto di razionale controllo, l'antica « équipe dominante » di Machiavelli ha dovuto essere rafforzata, e sopra tutto adeguata alle esigenze dimensionali di grandissime aggregazioni politiche: il 'partito unico' costituisce così il destino dello Stato 'totalitario' (rosso o nero) perché 'corpora' e 'chiude' l'« équipe dominante », ristabilendo il rapporto 'dualistico' fra il principe e il suo « status » (il suo « entourage ») da una parte, e il paese governato dall'altra. Un paese però nel quale non esiste più 'società' autonomamente organizzata, ma si agita soltanto un esercito indifferenziato di 'eguali'. Sono queste le ragioni obiettive per le quali, dagli anni cinquanta, io sostengo che nelle repubbliche del 'socialismo reale' bisogna riconoscere le vere e fedeli eredi dello 'Stato (moderno)'.

La 'carenza di funzionalità' di questo modello è data dalla difficoltà di 'governare tutto' (e minutamente) da un solo centro decisionale, in un'epoca in cui l'evoluzione della produzione 'industriale' ha reso l'informazione diffusa, incontrollabile e quindi destabilizzante.

L'altro 'tipo' istituzionale in cui si è arenato lo 'Stato (moderno)' è costituito dai 'sistemi occidentali', nei quali il centro decisionale pretende sempre (come nel primo) il monopolio della 'funzione pubblica', ma è indebolito dall'alternanza frenetica delle frazioni di classe politica al potere (pluralismo esasperato dei partiti), e deve vedersela con 'cittadini liberi', la cui 'sovranità' atomistica genera una 'società' destabilizzata (oltre che dall'afflusso dell' 'informazione') da una sfrenata 'libertà di contratto'. Tutti, essendo per definizione 'eguali', hanno diritto di mutare continuamente la loro posi-

zione nella società, e quindi rendono ingovernabile l'aggregato politico.

11. IPOTESI CIRCA IL FUTURO

Come uscirà lo 'Stato (moderno)' da questa crisi di funzionalità? Offenderei gravemente l'etica professionale se venissi qui a proporvi 'ricette': processi storici di proporzioni enormi, come sono quelli di cui sto occupandomi, non possono venir padroneggiati o modificati in alcun modo: si possono soltanto calcolare delle probabilità circa il loro sviluppo.

Ora, non è difficile constatare che nel 'tipo' istituzionale del 'socialismo reale' è crescente la tendenza dei 'cittadini' a pretendere, dai detentori del potere statale, una crescente autonomia di aggregazione, e il riconoscimento di rilievo politico (funzione pubblica) a queste corporazioni: il caso polacco è ancora una volta esemplare.

Negli ordinamenti 'occidentali' — pur proveniente dal lato opposto, cioè da una situazione di 'libertà' totale — è evidente l'analoga tendenza a 'ricostruire' una società organizzata stabilmente: si moltiplicano infatti i fenomeni 'corporativi', i tentativi di costruirsi degli « status » garantiti, perfino si constata l'inclinazione all'ereditarietà delle professioni: l'« eguaglianza » sembra abbandonare l'accezione freddamente geometrica (e improduttiva) della tradizione illuministica, per diventare in certo modo 'ponderata': la somma di 'diseguaglianze' positive e negative. Ma, sopra tutto, si rifiuta la prescrizione sovrana, e invece si 'negozia' a tutti i livelli: il 'contratto' prende dunque il posto della 'legge'. Mentre quest'ultima — proprio come un tempo — viene tollerata e riconosciuta al principe, e al suo « staff », soltanto nella forma di necessaria decisione suprema (governo e 'programmazione').

Questi mutamenti sembrano, ai più, fenomeni patologici, soltanto perché vengono (inconsapevolmente) considerati dal punto di vista partigiano (cioè con il pregiudizio) dello 'Stato (moderno)' 'totale' e 'sovrano'.

Invece, il senso in cui si muovono i due processi di trasformazione mi sembra chiaro: da Est e da Ovest, dai due estremi, è in corso una eguale ricostituzione dello 'Stato per ceti'. Il punto di arrivo ha infatti molte probabilità di essere un sistema politico dominato dalla 'funzione pubblica diffusa' e dal potere 'contrattato'. (Questo è il senso della confusa aspirazione al 'pluralismo' oggi presente nelle ideologie, e il significato anche — se ne ha uno — del termine 'euro-comunismo'). Lo 'Stato' delle repubbliche socialiste dovrà cedere autorità e ruolo: quello degli ordinamenti occidentali guadagnarne l'una e l'altro. La prospettiva di un parziale ritorno al passato potrà forse sembrare poco entusiasmante: ma non è colpa di alcuno se — al punto cui è giunta l'evoluzione della specie, ed è pervenuta la conoscenza dei meccanismi psicologici — le grandi utopie sono diventate impraticabili.

La previsione — che prospetta un generale effetto di stabilizzazione e di riduzione delle mutazioni — coincide con quanto sembra osservarsi dal punto di vista economico: un 'ciclo lungo' all'insegna del rallentamento (la « lunga grande frenata » che ho personalmente previsto già nel 1976!).

Certo, parlare di 'stabilizzazione' in un tempo come il nostro può sembrare paradossale: l'enorme crescita e diffusione dell'« informazione » ha fatto sì che la nostra epoca sia dominata piuttosto dall'incertezza. Seymour FIDDLE ha pazientemente raccolto l'anno scorso una larga messe di testimonianze su questo tema scottante (*Uncertainty. Behavioral and social dimensions*, 1980). Ma già altre volte, nel processo storico, si sono attraversate fasi di più o meno elevata incertezza: nel Duecento, nel Cinquecento, nel tardo Seicento, nell'Ottocento; e dalla crisi si è sempre usciti con uno sforzo di razionaliz-

zazione e, sopra tutto, di inventiva istituzionale.

Dare un assetto funzionale al nuovo 'Stato per ceti' — cioè trovare le regole, i meccanismi e le procedure in cui incanalare le forze che oggi si accavallano turbolente — sarà compito che privilegerà (a mio avviso), nell'immediato futuro, l'ingegneria costituzionale, e le riforme costituzionali*.

* Mi riservo di pubblicare in altra sede il testo completo di questa ricerca che, per ovvie ragioni di opportunità, è stato qui ridotto nelle dimensioni e nell'apparato scientifico.

© 1990, Gius. Laterza & Figli

Prima edizione 1990
Terza edizione 1991

Gianfranco Miglio
UNA COSTITUZIONE
PER I PROSSIMI
TRENT'ANNI
Intervista sulla Terza Repubblica
a cura di Marcello Staglieno

Laterza 1991

4. Le libertà locali

D. *Se non erro tutto il tema della cosiddetta «amministrazione locale» e dei «corpi autonomi» presuppone una scelta di fondo sulla forma dello Stato italiano, scelta che lei ha anche recentemente messo in causa con una opzione a favore delle strutture «quasi-federali», «federali» o «confederali». Non è così?*

R. Fin dagli anni dell'opposizione clandestina alla dittatura, mi ero convinto che l'Italia non era, e ormai non poteva più diventare, uno Stato nazionale come la Francia (paese al quale peraltro assomigliamo per molte ragioni). Giudicavo la convivenza possibile soltanto nel quadro di un assetto «federale» o «confederale», cioè di un ordinamento che riconoscesse le particolarità etniche, storiche, sociali, culturali, economiche e le consuetudini anche giuridiche, delle diverse stirpi, consentendo di mettere in comune *soltanto* ciò che per tutti fosse utile — o addirittura necessario — gestire in forma unitaria.

Questa convinzione si radicò poi, e diventò per me irreversibile, durante il decennio in cui — fondando addirittura una scuola — mi dedicai allo studio della storia dell'amministrazione pubblica italiana nel corso della pretesa «unificazione»: un periodo che ho descritto nell'«autobiografia intellettuale» preposta ai due volumi dei miei scritti scientifici, scelti e pubblicati dagli allievi (*Le regolarità della politica*, Giuffrè, Milano 1988).

D. *Come mai di queste convinzioni non si trova traccia nel lavoro che lei svolse dirigendo il Gruppo di Milano?*

R. All'inizio dei lavori del Gruppo, io posi la questione pregiudiziale di un'alternativa tra i due modelli, cioè tra uno Stato federale ed uno Stato unitario. Rimasi però subito in minoranza. Anzi, rimasi isolato anche nel porre soltanto la questione: tutti i miei colleghi si dichiararono convinti di non dover mettere in causa l'attuale struttura unitaria dello Stato italiano.

Certo, se — invece che nell'estate 1980 — avessi posto la questione oggi, la risposta non sarebbe stata così perentoria: qualche dubbio, tra i miei colleghi, ci sarebbe stato. Il tempo, a quanto pare, mi ha dato ragione. I grandi Stati, uno dopo l'altro, tendono ad adottare strutture «federali» o «quasi federali»: e questo perché si afferma il vero nazionalismo. Che è *micro*-nazionalismo. Infatti il *macro*-nazionalismo è il prodotto *fittizio* dell'azione di forti Stati assoluti, cioè di un'egemonia politica autoritaria prolungata, generalmente esercitata dalle monarchie dell'antico regime, nell'Europa barocca. I grandi Stati «nazionali» sono nati tutti così.

Recentemente ho raccolto in un *pamphlet*, *Per un'Italia federale* (pubblicato da «Mondo economico»), una serie di articoli dedicati ad approfondire questo tema. In tali scritti sono pervenuto alla conclusione che, in quanto «Nazioni», le «grandi Nazioni» non esistono: più si vogliono estendere i confini di una presunta omogeneità etnica, più ci si allontana dall'autentica radice nazionale che, se è forte, è sempre di dimensioni modeste. La vera Nazione è sempre piccola: se mai i suoi promotori aspirano, o riescono, a farla diventare «grande», sono costretti a puntare su pochissimi presunti valori aggreganti, che a poco a poco perdono rilievo. E allora si è costretti a gabellare per Nazione ciò che è soltanto *Macht-Staat*, lo «Stato potenza».

Lo si vede specialmente oggi, nell'epoca che registra la crisi di diversi Stati nazionali, quali il Canada, il Belgio, l'Italia, la Jugoslavia e, soprattutto, l'Unione Sovietica: quest'ultima, peraltro, è un caso esemplare, dato che lassù è stato necessario ricorrere a un collante «metana-

zionale», il marxismo-leninismo, per far tacere i particolarismi, già in passato oppressi dalla potenza espansionistica della Russia bianca. Perché questa è *anche* l'epoca in cui affiorano, o riaffiorano, prepotenti, nuovi o antichi «nazionalismi» (i baltici, i musulmani, il Quebec in Canada, ecc.)? Ma perché quelli autentici sono i *micro*-nazionalismi: la ragione profonda è che le grandi Nazioni sono i prodotti di una lunga egemonia statale. Le Nazioni spontanee (e vere) sono invece quelle piccole: aggregati tenuti insieme non da grandi principi, da grandi ideali, ma da un minuto reticolo di molteplici affinità, da radicate abitudini quotidiane.

E qui il mio discorso deve allargarsi all'analisi di una importante, anche se tuttora ignorata, trasformazione in corso del nostro modello generale di assetto politico.

Io credo che, nello scorcio del XX secolo in cui stiamo vivendo, sia arrivata a conclusione una intera fase della storia dello Stato moderno: si è esaurito il tempo (quattro secoli buoni) in cui questo organismo ha dominato tutte le forme associative minori, con la *staticità*, l'immobilità quasi sacrale della sua imponente presenza e l'*unitarietà* delle sue istituzioni. Punto di riferimento, fermo e incrollabile, per ogni azione volta a negare e distruggere qualsiasi disprezzato «particolarismo», esso ha tenuto a battesimo una grandissima civiltà: la civiltà appunto «moderna».

Ma oggi — proprio, e in primo luogo, per le sue grandi dimensioni, e per la sua vocazione all'*unità* — lo Stato non è più in grado di soddisfare, *rendendole prima uniformi*, le sempre più diversificate esigenze dei cittadini: esigenze che, sospinte dall'incoercibile capacità inventiva delle nuove tecniche produttive, si moltiplicano e si specificano senza posa, a tutti i livelli, sfuggendo a ogni pretesa, appunto, di uniformità, e possono venire fronteggiate soltanto da strutture politico-amministrative incomparabilmente più articolate e diversificate di quelle tradizionali. Ciò che sta andando in crisi è la nozione dell'*unità* dei *grandi* aggregati politici.

In secondo luogo — e ancora più in profondità — ten-

de ormai ad essere contestata la *staticità*, l'immutabilità della struttura «Stato». Ciò che qui va in crisi è l'idea che i cittadini debbano essere «inquadriati» *una volta per tutte* in un determinato (e soprattutto uniforme) contesto istituzionale: che essi non possano variare, nel tempo, l'assetto derivante dalla loro collocazione sul territorio, e scegliere (con le debite garanzie) come e con chi associarsi, rendendo relativi i confini politico-amministrativi e mutando, a seconda delle esigenze, i loro rapporti di dipendenza dalle aggregazioni «superiori».

Questa evoluzione si lega — evidentemente — al declino del concetto di «legge» e al graduale emergere, invece, del primato del «contratto»: statica, per natura, la prima, e tipica di una società che crede nell'eternità della propria durata; mobile e flessibile il secondo, e peculiare delle convivenze in perenne trasformazione, protese verso l'ignoto.

In un tale contesto, la vocazione del nostro tempo per il federalismo — nelle sue varie accezioni: «internazionale», interna e perfino interassociativa — si rivela come tendenza verso un modello di gran lunga più generale, contraddistinto dalla *relatività* dei vincoli politici (e quindi delle unità amministrative) sia per la quantità delle competenze, sia per la durata nel tempo. «Contratti» a termine regolano (e variano) la dimensione delle convivenze istituzionali — non solo territoriali ma anche categoriali — e il loro inserimento nelle strutture più ampie, egualmente volontarie, pattizie e temporanee: dalla micro-comunità e dal piccolo sindacato, alla multinazionale.

Non sto disegnando un'utopia, o auspicando una trasformazione in meglio (chi potrebbe dimostrarlo?) dei sistemi politici ed economici del tardo secolo XX: ma cerco solo freddamente di descrivere il tipo di assetto istituzionale che si sta già faticosamente affermando. Io sto ai fatti, e soltanto ai fatti. Tuttavia è significativo che questi ricalchino il grande modello di federalismo universale («a scatole cinesi») elaborato dai valenti giuristi calvinisti, come Giovanni Althusius, sull'esperienza delle città e de-

gli Stati mercantili nord-germanici fra Cinquecento e Seicento: in una età e in una civiltà squisitamente «europee», che (non solo nell'Hansa) sperimentarono il massimo di espansione possibile del «contratto» e del privato sul politico, alla vigilia dell'opposto vittorioso trionfo «statalista» delle monarchie assolute. Ciò che accomuna il nostro tempo a quel secolo è proprio la riscossa del privato e dell'individuale.

GIANFRANCO MIGLIO

COME CAMBIARE

Le mie riforme

ARNOLDO MONDADORI EDITORE

Siamo ormai in tanti ad essere convinti che molti dei problemi da cui siamo angustiatî non esisterebbero se, fin dall'inizio, l'Italia avesse avuto un ordinamento «federale». E ciò non solo perché sostanziali differenze climatiche, geografiche, etniche, storico-istituzionali e culturali separano le diverse popolazioni della penisola, ma anche perché ad una inefficace (e puramente nominale) unificazione statale si è intrecciata l'impossibilità ormai, per ogni *grande* Stato nazionale, di gestire al meglio, da un centro onnipotente, le crescenti e mutevoli esigenze di vasti aggregati etnico-culturali.

Lo avevano capito anche i costituenti, i quali però non ebbero il coraggio di adottare un modello schiettamente federale e ripiegarono su di una equivoca mezza-misura: un ordinamento basato sull'«autonomia» di venti regioni: troppo piccole per esercitare una funzione di governo, e troppo grandi per essere organi amministrativi.

Così che questi enti hanno finito per diventare la «sala d'aspetto» dei futuri parlamentari, e quindi lo «sgabello» del potere centrale.

Nel corso di quarant'anni, poi, il «caso italiano» si è aggravato, perché la dissennata politica della spesa pubblica clientelare (che ho descritto prima) ha preso la forma di un gigantesco trasferimento di risorse finanziarie dalle regioni settentrionali a quelle del Meridione, dando luogo all'emergere di *due Italie*: una del Nord, tendenzialmente «europea», e una del Sud, tendenzialmente «mediterranea». Se il prelievo fiscale fosse stato utilizzato prima di tutto per creare e gestire, almeno nel Settentrione industriale e produttivo, servizi e infrastrutture efficienti e moderni, l'accresciuta ricchezza di queste regioni avrebbe consentito anche il mantenimento del resto del paese. Ma, come l'esperienza quotidiana insegna, dovunque arriva la pubblica amministrazione alla corruzione si sposa la plateale inefficienza.

Matura così la convinzione che se l'Italia dovesse essere sempre governata dalla capitale – dove si è ormai «incrostata» una burocrazia in gran parte elefantiaca, inquinata ed abulica – anche migliorando l'assetto formale delle funzioni pubbliche e dei meccanismi costituzionali, non si arriverebbe ad avere risultati accettabili. Da qui l'idea che, in un modo o nell'altro, ci si debba

avviare ad una strutturazione del nostro paese in senso federale, approfittando del fatto che questo modello tende ad essere adottato in tutto il mondo civile, e che ad una tale meta tendono anche i tentativi in corso per dare un minimo di aggregazione politica alla Comunità europea.

Nella primavera dello scorso anno la commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati – con una iniziativa tanto audace quanto inattesa – ha proposto e approvato un piano di riforma delle parti della Costituzione dedicate alle Regioni, in cui si decide di rovesciare l'assetto esistente. Anziché elencare le ristrette competenze delle Regioni, riservando tutto il resto allo Stato, si stabilisce la competenza universale delle Regioni e si indicano, tassativamente, quelle poche che rimangono all'autorità centrale. L'ordinamento risultante è ai limiti di una Costituzione federale: perché si è calcolato che circa il 70 per cento delle risorse finanziarie pubbliche dovrebbe passare alle Regioni.

Non è un mistero che questo progetto di riforma – «congelato» dallo scioglimento del parlamento – è stato approvato da tutti i partiti (tolti i neo-fascisti): ma che alcune componenti della maggioranza (più conservatrici) si preparavano ad affossarlo con la discussione in aula. Le nuove Camere dovranno riprendere la discussione di questa riforma, ed è sperabile che la presenza di

forze più innovatrici consenta di farla avanzare. Anche perché numerosi Consigli regionali la sostengono, ed hanno chiesto di abolire, con referendum, i ministeri nazionali in via di diventare superflui.

Il punto di forza del progetto «quasi federale» si trova però *al di fuori* del progetto stesso. Infatti è facile prevedere che la maggior parte delle Regioni avrà molta difficoltà a gestire l'universo delle nuove competenze, perché le loro forze e le loro dimensioni sono modeste. Saranno quindi spinte ad aggregarsi fra loro per costituire strutture consorziali permanenti: nasceranno così, *spontaneamente*, e per la naturale forza delle cose, quelle «Macro-regioni» che sole potranno presentarsi come «soggetti» (Stati) di una vera struttura federativa: il disegno quasi-federale diventerà cioè federale a tutti gli effetti. È prematuro prevedere il numero dei nuovi «soggetti»: potranno essere due, o tre (più le isole, che godono già di uno statuto fortemente autonomistico).

Ma ciò che conta è che è *già disponibile* la procedura costituzionale mediante la quale si potrà passare dalle Regioni alle «Macro-regioni». I costituenti infatti prevedero l'ipotesi di «fusione di Regioni esistenti», e, con l'art. 132 della Carta, predisposero la via per la quale ciò sarebbe potuto avvenire. A mettere in moto il meccanismo basterà prima la volontà di un terzo delle popo-

lazioni interessate, espressa attraverso i rispettivi Consigli comunali, e poi il consenso della maggioranza delle medesime, manifestato con referendum. Un percorso piano e pacifico, dunque, verso la creazione di quelle «grandi Regioni», sulle quali soltanto si può basare una «Italia federale», o meglio la nuova *Unione italiana*.

Certo, sullo sfondo c'è il principio, sancito ad Helsinki, dell'autodeterminazione dei popoli. Però è chiaro che quando i «federalisti» del Nord («leghisti») danno appuntamento alle prossime elezioni amministrative (1995) come momento ultimo e decisivo in cui avviare la creazione almeno della «Macro-regione» padana (le altre seguiranno per contraccolpo), sanno quello che fanno.

In capo a questi nuovi centri di governo, sarà possibile costruire apparati amministrativi interamente originali, di tipo imprenditoriale, lontani dai modelli burocratici tradizionali, e quindi vaccinati contro la corruttela clientelare. Chi guarda con scetticismo anche a queste prospettive, in realtà dispera di vedere gli italiani tornare pacificamente ad essere un popolo rispettabile. Perché c'è anche l'ipotesi di un transito traumatico e non-morbido al federalismo: se il prossimo parlamento non sarà capace di affrontare le riforme di cui sto discutendo, il conseguente, crescente dissesto economico-finanziario costringerà le regioni padane più danneggiate a cercare di salvar-

si, facendo appello (come ho già scritto) al diritto naturale di convocare una «costituente *confederale*»: cioè di autoriformarsi e di impostare il loro legame, con il resto del paese, come manifestazione di scelta sovrana.

Tanto l'ipotesi di una Costituzione *federale*, come quella più «forte» di un ordinamento *confederale*, naturalmente non sono destinate ad incidere sui rapporti fra i cittadini «privati». Le relazioni economiche e d'ogni altro genere saranno libere: non verranno assoggettate a limiti diversi dal rispetto delle leggi vigenti, non incontreranno «confini» di qualsiasi genere, si svolgeranno sullo stesso piano su cui ormai si instaura la libera circolazione europea di persone, merci e capitali.

Cambierà invece (ed è ovvio) l'equilibrio delle istituzioni pubbliche. In linea generale le riforme che si impongono al nostro sistema politico (e che illustrerò fra poco) si combinano abbastanza bene anche con la prospettiva di una Italia federale. In questo caso, tuttavia, saranno da prevedere le seguenti mutazioni.

Innanzitutto chiamo «federazione» una *pluralità di comunità politico-amministrative molto indipendenti, ma stabilmente collegate fra di loro*.

La struttura interna di ogni organizzazione federale prevede una pluralità di governi particola-

ri (uno per ogni comunità) e un governo dell'Unione.

Le competenze del governo dell'Unione verranno logicamente ridotte e concentrate; riguarderanno tutta la difesa esterna, e, in parte, quella interna (polizia federale); la politica estera generale (perché una certa autonomia in questo campo dovrà spettare ai singoli membri della federazione); la giustizia (tolti i «giudici di pace»); la finanza generale (quella particolare – risorse da prelevare e spese da fare – sarà invece appannaggio delle «Macro-regioni»). In tutti gli altri campi il governo federale dovrebbe avere solo compiti di coordinamento e di proposta normativa: in luogo dei ministeri i «dipartimenti legislativi».

I governi di ciascuna «Macro-regione», ed il governo dell'Unione, dovrebbero avere lo stesso ordinamento: il loro capo, cioè, dovrebbe essere eletto direttamente dal popolo.

Una variante potrebbe essere questa: che il capo del governo dell'Unione sia eletto dai capi dei governi delle «Macro-regioni»; o sia, a turno, uno di loro. Questa struttura sarebbe più conveniente se l'Unione, anziché essere una «federazione», prendesse la forma di «confederazione»: cioè fosse una associazione di diritto internazionale, tra comunità «sovrane».

Tornando all'ipotesi di una struttura federale, ciò che conta è che ogni capo di governo dovreb-

be poter scegliere e dimettere liberamente i suoi ministri. Il capo del governo dell'Unione, oltre che dal suo Consiglio dei ministri, sarebbe assistito (e controllato) dal «Direttorio dei governi», cioè dal ristretto sinedrio dei capi dei governi «macro-regionali».

Entro ogni «Macro-regione» le Regioni dovrebbero conservare ed anzi consolidare le loro autonomie.

Accanto ad ogni governo «macro-regionale» dovrebbe esistere un collegio rappresentativo eletto dal popolo: la *Dieta*, legittimata a togliere eventualmente la «fiducia» al rispettivo capo del governo (non a darla, perché è il popolo che la attribuisce direttamente) secondo la procedura del «governo di legislatura». Capo del governo e Dieta verrebbero eletti separatamente ma contemporaneamente dal popolo. La Dieta sarebbe l'organo legislativo della «Macro-regione».

In tutte le «federazioni», abitualmente, si prevede l'esistenza, a livello di Unione, di *due collegi rappresentativi*: una «Camera degli Stati» (per noi qui: delle «Macro-regioni») e una «Camera dei popoli». La prima destinata a dar voce agli interessi particolari delle singole comunità; la seconda ad esprimere e gestire invece gli interessi che uniscono i cittadini delle comunità.

Questa struttura «bicamerale» è generalmente il prodotto della evoluzione storica che ha fatto

nascere la «federazione»: col passare del tempo le due assemblee (fatta eccezione per la Confederazione Elvetica) tendono a diventare le Camere eguali di una organizzazione *unitaria* (qualcosa del genere è successo anche per il nostro Senato).

Per garantire la stabilità della struttura federale, e semplificare le cose, bisogna prevedere che le Diete «macro-regionali», riunite periodicamente, costituiscano l'*Assemblea legislativa dell'Unione*, competente a controllare il governo dell'Unione (e quindi, eventualmente, a «sfiduciare» il Primo Ministro) e a dettare le leggi necessarie per la gestione dell'Unione stessa.

Questa Assemblea (in quanto somma temporanea delle Diete) dovrebbe poter lavorare con un sistema di Commissioni legislative, le quali si riuniscano ed operino anche quando l'Assemblea non è convocata.

Una variante potrebbe consistere in ciò: che si crei una molto ristretta *Camera dei diritti*, eletta da tutti gli italiani a livello di «federazione», competente esclusivamente per la legislazione in materia di diritti civili, etico-sociali, economici e politici, dei cittadini.

Data la loro integrazione in «Assemblea dell'Unione», le Diete «macro-regionali» dovrebbero essere composte da un egual numero di membri.

La Costituzione, nello stabilire quali competen-

ze spettano alle «Macro-regioni», e quali rimangono invece all'Unione, dovrebbe indicare le materie generalissime per le quali siano necessarie decisioni *unanimesi* di tutte le «Macro-regioni».