

Delega e delegazioni: Miglio a Weimar

Michele Surdi

«Alle, auch die neueste Verfassungen werfen klipp
und klar das imperative Mandat».
H. Triepel¹



1. Conviene anzitutto evitare una crisi. Parlare di Gianfranco Miglio e Weimar non significa parlare di Miglio e Carl Schmitt. La storia del rapporto fra il costituzionalista lombardo e il giurista tedesco è autorevolmente e definitivamente racchiusa fra l'introduzione dello stesso Miglio alle ormai troppe note *Categorie del politico*² e il saggio apparso a cura dell'allievo Lorenzo Ornaghi sui «Quaderni fiorentini»³. Va osservato invece che nelle opere di Miglio i rimandi espliciti alla *Weimarer Reichsverfassung* e alla sua crisi sono scarsi e superficiali, dal momento che il termine di comparazione per eccellenza resta la genesi politica e costituzionale della Quinta Repubblica⁴. Eppure, una ricognizione attenta di queste opere rileva non so-



¹ H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin 1928. Nel 1993 discutendo, in un articolo intitolato – senz'altro in modo inquietante – *Da Bossi a Hitler*, i possibili paralleli fra Weimar e la situazione italiana dell'epoca Giuliano Amato conclude: «In fondo in Italia nessuno ha disegni autoritari. Salvo un vecchio professore, Gianfranco Miglio, ma a lui non dà retta nessuno» (G. AMATO, *Da Bossi a Hitler*, in «Panorama», 18 settembre 1993).

² G. MIGLIO, *Presentazione*, in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna 1972, pp. 7-14.

³ L. ORNAGHI, *Lo Stato ed il politico nell'età moderna*, in «Quaderni fiorentini», 15/1986, pp. 721-741; ma si veda anche G. MIGLIO, *Sulla bara di Carl Schmitt* (1985) in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, 2. voll., Milano 1988, vol. II, pp. 1075-1079. Per un'analisi del pensiero di Gianfranco Miglio si rimanda a D. PALANO, *Geometrie del potere*, Milano 2005.

⁴ Cfr., per alcuni esempi dei rimandi weimariani, G. MIGLIO, *La revisione della*

lo una connessione immediata con i temi classici della *Verfassungslehre* weimariana, ma anche l'influenza decisiva di uno dei massimi esponenti di questa dottrina. È infatti alla critica del pluralismo di Heinrich Triepel che s'ispirano, in ultima analisi, la critica della rappresentanza e la critica della costituzione di Miglio⁵. Per spiegare tale influenza, oltre a evocare la lezione impartita da Giorgio Balladore Pallieri⁶, conviene ricordare come l'intera operazione scientifica di Miglio si fondi sulla contrapposizione originaria fra patto di fedeltà e contratto scambio, fra un rapporto politico irriducibile in ultima istanza al diritto, e un rapporto integralmente riconducibile al diritto privato⁷. È questa contrapposizione fondamentale a generare la regolarità della politica in un'alternanza ciclica epocale quanto universale e a munire perciò la politica stessa di un ambito epistemologico autonomo⁸.

Non ci interessa qui approfondire il rapporto dialettico tra politica e diritto tratteggiato da Miglio⁹. Vogliamo per contro sottolinea-

costituzione (1983), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 901-925. Per i riferimenti alla V Repubblica si veda invece G. MIGLIO, *La "sovranità popolare" negata* (1983), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 877-899, nonché F. LANCHESTER, *La transizione italiana*, in *La V repubblica francese nel dibattito e nella prassi istituzionale in Italia*, Atti del convegno organizzato presso l'Università La Sapienza, Roma 26 gennaio 2009, in corso di pubblicazione. Per un'analisi alquanto differente da quella svolta da Miglio, cfr. il contributo del suo collega del Gruppo di Milano, G. BOGNETTI, *Europa in crisi*, Milano 1991. Della sterminata bibliografia sulla crisi weimariana citiamo, a titolo appena indicativo, G. SCHULZ, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, Berlin 1987; C. GUSY, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1997, nonché, a testimonianza del recente interesse statunitense al tema, A. JACOBSON - B. SCHLINK (edd), *Weimar. A Jurisprudence of Crisis*, Berkeley 2001.

⁵ Per questi temi si vedano, tra i molti, *Le trasformazioni dell'attuale regime politico* (1964), e *Una Costituzione in "corto circuito"* (1978), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., rispettivamente vol. I pp. 447-474 e vol. II, pp. 681-698. Su Heinrich Triepel rimandiamo a M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 3 voll., München 1999, pp. 89 ss., nonché a U.M. GASSNER, *Heinrich Triepel: Leben und Werk*, Berlin 1999.

⁶ Cfr. soprattutto G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto pubblico internazionale*, Milano 1962, ma anche gli estesi riferimenti, non pertinenti peraltro al nostro tema, a H. TRIEPEL, *Die Hegemonie*, Stuttgart 1938, in G. MIGLIO, *La sovranità "limitata"*, cit.

⁷ La tesi è già pienamente sviluppata in G. MIGLIO, *La struttura ideologica della monarchia greca arcaica e il concetto "patrimoniale" dello Stato nell'età antica* (1955), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. I, pp. 139-241.

⁸ Cfr. in particolare G. MIGLIO, *Le trasformazioni dell'attuale regime politico*, cit.

⁹ Non si reputa interessante individuare le dissonanze, né tantomeno le assonanze, con la posizione adottata al riguardo da Triepel, ma si ritiene comunque necessario rimandare a quanto sostenuto dallo stesso in H. TRIEPEL, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. V, Berlin 1929 e in particolare la meno citata *Auseinandersetzung* con Schmitt, pp. 6 ss.

re come la sua critica della rappresentanza parlamentare – che deriva appunto dalla contrapposizione di patto e contratto – si fondi originariamente sul “paradosso di Burke”, ovvero il paradosso del mandato fiduciario secondo cui più stretto è il rapporto tra gli elettori e i loro rappresentanti, meno governabile risulta il sistema politico¹⁰. Per effetto di questo paradosso, nel sistema che Miglio definisce parlamentare-integrale (distinguendolo dal sistema parlamentare-storico e dunque dalla forma di governo liberale del XIX secolo) l’azione di governo viene subordinata alla concorrenza degli interessi frazionali di cui sono portatori i partiti. Lo stesso sistema parlamentare integrale – il regime con cui Miglio identifica la costituzione materiale repubblicana – è perciò caratterizzato contraddittoriamente tanto dall’assunto puramente dottrinario per cui il parlamento rappresenta il popolo come entità collettiva, quanto dal primato concreto della mediazione parlamentare che pone il compromesso fra gli interessi frazionali a fondamento di ogni decisione di governo¹¹. Si noti a questo proposito che le vivaci obiezioni rivolte alla teoria del compromesso di Kelsen, pur riprendendo un luogo weimariano, non sono che un corollario della stessa critica della versione contemporanea della rappresentanza parlamentare. La radicale eterogeneità della decisione politica e del compromesso che Miglio oppone a Kelsen rimanda infatti all’antitesi fondativa di patto e contratto¹².

2. Appare dunque chiaro che la critica della rappresentanza nel regime di pluralismo corporato instaurato dal parlamentarismo integrale si risolve innanzitutto in una critica del mandato. Una critica non inedita, dal momento che già nella *Rektorsrede* del 1927¹³ Triepel distingueva il tradizionale incarico politico del parlamentarismo ottocentesco, conferito al deputato non in quanto mandatario, de-

¹⁰ L’argomento è originariamente indicato da Miglio in *Il ruolo del partito nella trasformazione dell’ordinamento politico vigente. Il punto di vista della scienza della politica* (1966), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. I, pp. 531-555, per essere in seguito ampiamente sviluppato, in particolare in *Il mito della “Costituzione senza sovrano”* (1983), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 845-876. Il riferimento ovviamente è E. BURKE, *Speech to the Electors of Bristol* (1774), ora in E. BURKE, *Selected Works*, vol. IV, Indianapolis 1990.

¹¹ Cfr. G. MIGLIO, *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale* (1984), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 951-970.

¹² Cfr. i già citati saggi di G. MIGLIO, *Il mito della “Costituzione senza sovrano”* e *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale*.

¹³ H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, cit., p.31. Per i luoghi ripresi vedi pp. 15 ss. e 27 ss. A questo scritto contrapponiamo volentieri D. GRIMM, *Politische Parteien*, in E. BENDA - W. MAIHOFFER - H.J. VOGEL (EDD), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1994, pp. 599 ss.

legato o procuratore dei suoi elettori o della loro circoscrizione, ma in qualità di rappresentante del popolo nel suo insieme, dal mandato parlamentare che, con il prevalere delle istanze democratiche e dei partiti che di esse si fanno portatori, corrisponde in ultima istanza alle scelte delle organizzazioni di partito, se non addirittura delle loro frazioni. Ciò fa sì che in una situazione di frammentazione politica, la decisione del parlamento consista in realtà in un compromesso negoziato dai partiti stessi. Da questo punto di vista, negando ogni riconoscimento, anche implicito, ai partiti – e vietando esplicitamente il mandato imperativo – la *Weimarer Reichsverfassung* non può in alcun modo essere considerata dal punto di vista formale la Costituzione di un *Parteienstaat*. Tuttavia, la realtà politica, in netta antitesi al disposto costituzionale, conferma senza ombra di dubbio che l'azione di governo dipende completamente dagli accordi di coalizione stipulati dai partiti e ciò in conseguenza di un'antinomia fondamentale. Il diritto alla rappresentanza si configura infatti come un diritto puramente individuale di cui peraltro le masse non possono avvalersi se non in modo collettivo, raggruppandosi cioè in partiti. La conclusione è lapidaria: la norma costituzionale positiva formata sui principi liberali si trova in un'insanabile contraddizione con l'effettualità della democrazia di massa.

Non si tratta di una semplice consonanza, dal momento che Miglio, nel momento di descrivere le trasformazioni del concetto di rappresentanza, riprende l'antinomia individuata da Triepel per denunciare le contraddizioni interne del sistema elettivo-rappresentativo¹⁴. Questa lezione viene inoltre esplicitamente desunta non da uno *Zufallschrift*, per quanto significativo e fortunato – qual è la *Rektorsrede* che abbiamo citato – ma piuttosto da una fonte tanto canonica quanto riferibile direttamente alle principali vicende costituzionali weimariane, vale a dire *Delegation und Mandat*¹⁵.

Miglio fa infatti propria la scelta di metodo di Triepel nella parte in cui questi, pur dichiarando di rinunciare a un'analisi dei fondamenti privatistici dei due istituti, concentra la sua critica sulla confusione fra privato e politico che tali fondamenti hanno prodotto storicamente. Ciò consente allo stesso Miglio di ribadire – ancora una volta con Triepel – la natura necessariamente imperativa del mandato e quindi il carattere fittizio della figura pseudo-pubblici-

¹⁴ G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* (1984), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 971-998.

¹⁵ H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*, Stuttgart 1942. Per i luoghi ripresi da Miglio si vedano in particolare le pp. 9, 75 ss. e 131. L'opera nonostante la data di stesura (1941) va considerata a tutti gli effetti come appartenente al dibattito weimariano. Sulla stessa si veda ora T. REINHARDT, *Delegation und Mandat*, Berlin 2006.

stica di un mandato di rappresentanza del popolo a carattere fiduciario. Ecco che vediamo come puntualmente il primitivo paradosso di Burke si tramuti nel paradosso di Triepel. A questi, infatti, Miglio attribuisce esplicitamente il primato logico-giuridico della dimostrazione che il mandato fiduciario non sia in realtà un mandato.

Non meno significativi sono infine gli estesi richiami a un testo altrettanto canonico – per quanto legato solo indirettamente alle vicende weimariane – qual è *Die Hegemonie*. Nell'analizzare i limiti posti alla sovranità dalla competizione fra le superpotenze nel secondo dopoguerra, Miglio riprende complessivamente le categorie storiche e le figure giuridiche proposte da Triepel per ridefinire l'egemonia sulla base della ormai tradizionale contrapposizione fra patto e contratto. A una serie di rapporti interstatali di tipo paritario, fondati su figure negoziali, si oppongono così i rapporti dominati da una potenza statale che, nella misura in cui organizza i rapporti stessi sulla figura del patto, si pone come egemone. Si noti peraltro che le due distinte serie di rapporti interstatali, paritari ed egemonizzati, non solo si alternano sulla scena storica, ma finiscono anche per trasformarsi l'una nell'altra, seguendo le regolarità immutabili del polibiano ciclo di concentrazione-diffusione del potere.

3. Vale ora la pena di aggiungere qualche osservazione sugli intenti e sugli esiti di queste critiche. Le osservazioni di Triepel sulle contraddizioni strutturali della *Weimarer Reichsverfassung* si sono rivelate tanto giuridicamente penetranti, quanto politicamente obsolete, così come – merita di essere sottolineato – sono risultati innocui i vagheggiamenti organicistici che concludono la sua *Rektoratsrede*¹⁶. Più articolato, al contrario, deve essere il giudizio per quanto riguarda Miglio. Se va, a nostro parere, riconosciuta alla sua denuncia della essenza mediatrice della Costituzione repubblicana una cogenza perlomeno pari a quella dell'omologo weimariano, di tutto può essere accusato lo stesso Miglio fuorché di essere nostalgico di Hegel. Conviene piuttosto ritornare allo scritto sulle trasformazioni della rappresentanza che abbiamo sopra citato per approfondire un significativo inciso. Miglio riprende la contraddizione individuata da Triepel nella teoria costituzionalistica classica, secondo cui il popolo esercita – e può solo esercitare – la propria sovranità tramite la delega dei propri poteri, ma non può costituirsi come organo originariamente delegante per mezzo della stessa delega (come

¹⁶ Come attestano H. DREIER - W. PAULY, *Die Deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. LX, Berlin 2001, pp. 16 ss.

vorrebbe appunto la teoria), per ricavarne una versione sostanzialmente inedita.

L'impasse teorica esposta da Triepel apre infatti a Miglio la strada per un'elaborazione radicale della soluzione "decisionista", che pone all'origine del popolo, inteso come ente politico, in luogo della delega, un atto collettivo di volontà unitaria¹⁷. Parafrasando da vicino l'autore: il riferimento a una decisione originaria è compatibile solo con una pluralità di deleghe individuali. In altri termini, se si vuole usare il concetto di delega per costruire la rappresentanza bisogna abbandonare l'idea che il popolo inteso come ente politico unitario possa delegare. La delega in questione, peraltro, può essere concepita soltanto come la somma di una pluralità di incarichi individuali, di "delegazioni" ispirate non al modello della rappresentanza popolare, quanto piuttosto a quello della rappresentanza cetuale.

Come è evidente, siamo distanti dalla confortante dialettica unificatrice repubblicana. E tuttavia la proposta di Miglio – quali che siano gli esiti concreti presenti o futuri – è a ben vedere meno massimalista di quanto appaia. È vero che l'intento dichiarato è quello di portare a termine un'opera eversiva di trasvalutazione, assumendo impavidamente la natura frazionale o sezionale della delega – nonché quella imperativa del mandato – per deporre l'attardata retorica dell'interesse collettivo, del bene comune. Se però si ritorna alla logica ciclica di alternanza che presiede al rapporto tra il patto e il contratto¹⁸, lo scopo politico e teorico ultimo resta sempre quello di affermare, se non la tradizionale centralità dello Stato, la trascendenza – quale che sia la sua forma, gerarchica o negoziale – dell'obbligazione politica. E sospettiamo che sia proprio il riferimento finale a questa trascendenza a rendere l'ambizione di Miglio arcaica ed elegiaca quanto l'aspirazione di Triepel.

¹⁷ Anche in assenza di citazione il riferimento alla *Verfassungslehre* di Schmitt, in part. il cap. I, §3, ci sembra evidente.

¹⁸ Cfr. in particolare l'acutissimo G. MIGLIO, *La soluzione di un problema elegante. A proposito del "pluralismo" in Santi Romano* (1975), in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 603-608.