

Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: un federalismo senza Stato?

(Giuseppe Duso)

1. La forma politica moderna e la pluralità: introduzione al problema

L'odierno orizzonte politico pone, a livelli diversi, il problema di concepire delle realtà politiche che abbiano un carattere unitario e tuttavia non annullino la diversità e la dimensione politica dei soggetti che in esse si ritrovano come costituenti una comunità politica. I processi che determinano l'unione europea sono emblematici a questo proposito, in quanto mostrano con evidenza come sia necessario pensare una realtà politica che non escluda, ma sia compatibile con la pluralità dei membri che la costituiscono. Altrettanto emblematiche sono le difficoltà che incontra il tentativo di una costituzione europea. Esse infatti mostrano quanto un tale compito di rendere possibile unità e pluralità sia arduo. Tanto più, quanto più si è consapevoli che a tale scopo non appare consono quel modo di pensare la politica che si è sedimentato nelle realtà degli Stati nazionali. La relazione tra il contesto dei fondamentali concetti politici moderni e la forma Stato non è fortuito e contingente, ma è essenziale e così stretta da apparire inevitabile. Perciò il superamento della configurazione della politica che va oltre lo scenario in cui sono determinanti gli stati nazionali, comporta anche il superamento di quel contesto di concetti che hanno dato luogo al modo moderno di pensare la politica e di organizzare la vita in comune degli uomini.

Questo contesto ha al suo centro il concetto di *potere*, che nel moderno condiziona totalmente la concezione della politica. Esso si presenta nella forma della *sovranità*, cioè dell'unico potere che è proprio del corpo politico nella sua totalità: una funzione di comando a cui tutti devono ubbidire e che deve risultare dipendente da un processo di legittimazione alla cui base sta la volontà di tutti i cittadini. Di fronte alla volontà collettiva non sono pensabili altri soggetti politici: una pretesa di contare politicamente di fronte e anche contro la volontà collettiva è considerata illegittima e da punire.

Questa logica permea di sé la *forma politica* che in tale contesto si produce e che trova la sua manifestazione storica nello Stato e le sue regole nella costituzione. Quest'ultima, fondamentale strumento di organizzazione della vita in comune e dell'ordine, è pensata, a partire dalla Rivoluzione francese (ma anche da quella americana), sulla base della distinzione tra soggetto individuale e soggetto collettivo, società civile, come sfera in cui si muovono gli interessi particolari, e Stato, come luogo del comando e dell'obbligazione. Non sono tollerati corpi e aggregazioni dotate di una dimensione politica, come appare chiaramente sia nella teoria (emblematico in questo Sieyes), sia nella realtà che si viene attuando nella Rivoluzione francese e che segna la fine di quella pluralità di *potestates* e di aggregazioni politiche che erano proprie dell'*ancien régime*. E' questo immaginario a caratterizzare le costituzioni; e se questo ha permesso il superamento dell'incrostazioni di

privilegi che ha caratterizzato una società gerarchicamente intesa, è tuttavia sempre esso a impedire che si riesca a pensare all'interno di una realtà politica una pluralità di soggetti politici¹. Di fronte all'espressione unitaria del soggetto collettivo non è sopportabile nessuna volontà che pretenda di avere carattere decisionale: una volontà politica espressa da singoli o da gruppi è immediatamente intesa come sovversiva, come attentato all'ordine costituito.

Ma, dal momento che la realtà contemporanea a diversi livelli esige invece come indispensabile la capacità di pensare la pluralità e la differenza, si è diffusa l'opinione che sia necessario superare quel modo di pensare la politica che ha al suo centro il concetto di sovranità, anche se a questa opinione non corrisponde spesso la capacità di praticare altre modalità di pensiero. In ogni caso questa opinione risulta normalmente accompagnata dalla mancata consapevolezza di quale sia realmente la logica della sovranità: se una tale consapevolezza ci fosse, sarebbe insieme presente l'esigenza di superare quei concetti che hanno prodotto quello di sovranità, con l'assolutezza e l'univocità che la connota. Il riferimento non può non andare alla funzione fondante attribuita all'*individuo*, che è, fuori da ogni esperienza, pensato come una realtà in sé sussistente, determinabile a prescindere dai rapporti che gli sono costitutivi. E inoltre ai concetti di *uguaglianza* e *libertà*, che sono consustanziali a quello di individuo e al ruolo che viene ad assumere². Ma, se si individua nel moderno giusnaturalismo il laboratorio in cui il dispositivo della sovranità ha la sua genesi, ne discende che è anche una concezione della politica che ha alla sua base i diritti degli individui che bisogna attentamente interrogare³.

Nella presente riflessione ci si vuole chiedere se, per comprendere la realtà politica che ci sta di fronte – e il problema della costituzione dell'Europa può risultare particolarmente emblematico –, non sia necessario andare oltre quel dispositivo concettuale moderno con cui si è pensata – ma si continua malgrado tutto a pensare – la politica. Se è davvero necessario pensare la *pluralità* bisogna riuscire a pensare in modo nuovo e diverso l'unità: in un modo cioè che renda non solo possibile, ma indispensabile il pensiero della pluralità. Ciò comporta il superamento del concetto moderno di *potere politico* e della sua *legittimazione* e dunque anche il superamento di quel nesso di sovranità e rappresentanza che intende porre la relazione di differenza e insieme di identità tra soggetto individuale e soggetto collettivo, e nel *popolo* quella funzione identitaria che caratterizza la concezione moderna della democrazia.

¹ Cfr. quanto dice Grimm: "...Insofern setzt die moderne Verfassung die Differenz von Staat und Gesellschaft voraus. Umgekehrt ist sie auf Akteure, Institutionen und Verfahren, die sich auf diese Grenzlinien nicht festlegen lassen, nicht eingerichtet" (*Die Zukunft der Verfassung*, Suhrkamp, Frankfurt am M. 1991, pp. 431 (tr. parz. *Il futuro della costituzione*, in G. Zagrebelsky, PP. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino 1996, qui p. 157).

² Non posso che rimandare ai lavori del gruppo di ricerca padovano sui concetti politici (che devono essere tenuti presenti per intendere le argomentazioni che sorreggono il presente ragionamento), a partire da quello dedicato alle dottrine moderne del contratto sociale: G. Duso (a cura), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, ora FrancoAngeli, Milano 2006³.

³ Cfr. G. Duso, *Crisi della sovranità: crisi dei diritti?* in *Il futuro dei diritti umani nella costruzione del nuovo ordine mondiale*, a cura di A. Carrino, Guida, Napoli 2003, pp.83-103.

Un tale tentativo, che non pretende fornire modelli costituzionali nuovi e alternativi, ma solo interrogarsi sui principi che stanno alla base della costituzione e sulle procedure che da essi discendono (ad es. le elezioni), richiede innanzitutto di avere uno sguardo storico ampio, che non sia aprioristicamente ingabbiato dalla pretesa universalità dei concetti moderni e dei loro presupposti: uno sguardo che si interroghi sulla stessa genesi del diritto costituzionale moderno, genesi che mi pare caratterizzarne in modo ineludibile la logica⁴. E questo sguardo non può non avere una natura *filosofica*, se, riuscendo ad emanciparsi dalle concezioni correnti sulla filosofia politica, intesa come disciplina, o come costruzione di quadri normativi, o di concezioni del mondo (*Weltanschauungen*), si ravvisa nel lavoro filosofico quella interrogazione dei presupposti e dei valori sui quali le discipline si fondano. Questa interrogazione dei concetti moderni ha dunque insieme una natura storica e filosofica⁵.

Il tentativo va tuttavia oltre questa domanda, e tende a indicare in quale direzione, a partire dalla coscienza dalle aporie emerse, sia possibile muovere per comprendere la nostra realtà e orientare la prassi⁶. In questa fase del ragionamento emergeranno due categorie che hanno carattere strategico, quella di *governo* e quella di *federalismo*. Per non indurre in fraintendimenti è subito da anticipare che la categoria di *governo* non può essere intesa riferendosi all'uso contemporaneo del termine, ma allude ad un modo assai diverso di intendere la politica da quello a cui ci ha abituato il concetto di *potere*. Anche per il termine *federalismo* bisogna dare un avvertimento analogo. Esso cioè non va inteso nel senso che assume nel dibattito attuale, anche in quello che si riferisce alla realtà europea. Questo infatti si muove all'interno della problematica che oscilla tra lo *Stato federale* e la *federazione di Stati*; spesso l'ottica federale è proprio quella che tiene particolarmente presente gli interessi unitari e centrali di una aggregazione. Mi sembra che un tale uso della nozione sia tutta interna al dispositivo concettuale della sovranità e dello Stato e dunque ancora alla logica del rapporto tra soggetto individuale e soggetto collettivo⁷. Con il termine di *federalismo* si vuole piuttosto alludere ad un modo diverso di

⁴ Il problema posto da Gustavo Zagrebelsky sul rapporto tra sapere storico e scienza del diritto costituzionale (cfr. G. Zagrebelsky, *Storia e costituzione*, in P. Grossi (a cura di), *L'insegnamento della storia del diritto medievale e moderno*, Giuffrè, Milano 1993, pp. 177-227; ora anche in G. Zagrebelsky, PP. Portinaro, J. Luther, *Il futuro della costituzione* cit. pp. 35-82) deve essere assunto in modo radicale: non cioè come il rapporto e il confronto tra due discipline o due modi di considerare il diritto, ma come l'interrogazione sulla genesi e sulla determinatezza storica del diritto costituzionale. Contro l'abitudine delle discipline moderne di fare la loro storia e di intendere la storia sulla base della propria "scientificità", si tratta di intendere la storicità e dunque la determinatezza e i presupposti della scienza moderna, e con ciò mostrarne anche la contingenza e la precarietà che la connotano, contro una impostazione dogmatica.

⁵ Per la natura storica e filosofica del lavoro di ricerca si veda G. Duso, *Storia concettuale come filosofia politica*, in *La logica del potere*, ora Polimettrica, Monza 2007 (www.polimettrica.com), pp. 19-60.

⁶ Cfr. Sulla duplicità di un lavoro di filosofia politica e sul carattere arrischiato e non scientificamente fondato del discorso positivo e di una proposta di orientamento rimando al mio *Dalla storia concettuale alla filosofia politica*, "Filosofia politica", 1/2007, sp. pp. 79-82.

⁷ Ricevo ora il nuovo lavoro di O. Beaud, *Théorie de la federation*, PUF, Paris 2007, di cui purtroppo non ho potuto tenere conto in questo saggio. Mi pare che in questo testo sia esplicita l'esigenza, che qui cerco di porre, di pensare il federalismo al di là del concetto di sovranità e dello stesso concetto di Stato.

pensare la politica, in cui l'individuo non svolga un ruolo fondante e in cui l'unità di una realtà politica non sia pensabile se non attraverso la pluralità. Ciò significherebbe pensare il comando non nella forma del *potere* e della sovranità, ma piuttosto del *governo*, e pensare come centrale non tanto il problema della *legittimazione democratica*, quanto piuttosto quello della *partecipazione* e dunque della dimensione politica dei soggetti in questione.

2. Più legittimazione democratica per l'Europa?

Come si è detto, l'esigenza di pensare la pluralità nell'ambito dell'ordine creato dalla costituzione emerge con evidenza all'interno del dibattito relativo ad *una costituzione per l'Europa*. Ci si deve chiedere a quali condizioni ciò sia possibile. Il nostro ragionamento può partire da quel *deficit di legittimazione democratica* che da più parti è stato attribuito ai processi che portano all'Unione europea. Se l'indicazione di questa carenza è largamente condivisa, le posizioni invece si diversificano in relazione alla linea di comportamento che a questo proposito bisogna tenere: ci sono coloro che pensano che un tale *deficit* non sia colmabile, almeno nei tempi brevi, e coloro che propongono vie per un più veloce processo di democratizzazione. In ambedue i casi però la legittimazione democratica è vista come un risultato ovvio da dover perseguire, o che sarebbe bene conseguire, anche se nella situazione attuale non sembra possibile. Si tratta cioè di un valore indiscusso. Se ci si chiede però in cosa consista la cosiddetta legittimazione democratica e si comprende il rapporto intrinseco che essa ha con il dispositivo della sovranità, la convinzione che sia proprio la legittimazione democratica ciò di cui l'Europa ha bisogno comincia a vacillare.

Il termine di democrazia è spesso un contenitore delle più diverse esigenze, e anche l'espressione "legittimità democratica" è spesso intesa in modi diversi e vaghi. Se cerchiamo di dare ad essa un significato preciso dal punto di vista delle strutture costituzionali, possiamo trovare un aiuto in quello che ricorda in un celebre saggio anche Dieter Grimm. Ci si riferisce cioè ad un processo che presuppone un unico popolo, formato di cittadini uguali che, senza distinzione di gruppo e di appartenenza, danno luogo ad un corpo rappresentativo, il quale esercita l'unico potere a cui tutti sono sottoposti⁸. Le elezioni periodiche sono il mezzo che dovrebbe realizzare il congiungimento tra la volontà dei singoli e quell'esercizio del potere che con le elezioni è appunto fondato. Ben si comprende che alla base di una tale immagine sta quella costruzione teorica che ha preso corpo attraverso le dottrine moderne del diritto naturale e ha trovato una sua realizzazione storica nelle costituzioni a

⁸ Cfr. D. Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?* Siemens-Stiftung, München 1994 (tr. it. cit., pp. 339 ss.). In questa accezione, della forma costituzionale il termine di democrazia è stato inteso nei lavori miei o da me coordinati che sono citati nelle note seguenti. Una convincente messa in discussione della razionalità formale del dispositivo della sovranità e del nesso potere-diritto che essa comporta viene dai lavori di Paolo Grossi (si veda l'esplicitazione della linea di ricerca quale appare in P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari 2003, e Id., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2007 (2 ed.) che comprende anche un'acuta sintesi sul tema della costituzione concepita come introduzione ad un nuovo manuale di diritto costituzionale, e apparsa anche come articolo dal titolo - che ne rivela la rilevanza per la presente riflessione - *Il costituzionalismo moderno tra mito e storia*, "Giornale di storia costituzionale", n. 11, I semestre 2006, pp. 25-72).

partire dalla Rivoluzione francese. Insomma, la legittimazione democratica implica quell'orizzonte e quei processi che caratterizzano teoricamente la sovranità moderna e che si sono sedimentati nella dottrina dello Stato e nelle costituzioni democratiche. Proprio in quanto di questo si tratta, Grimm appare scettico sulla possibilità che un tale processo si possa realizzare ora per l'Europa, in quanto mancano per il momento i presupposti per un unico popolo europeo, e in quanto gli Stati che hanno dato luogo ai trattati che porterebbero ad una costituzione europea non intendono scomparire come soggetti politici anche nel momento in cui l'Unione europea sia divenuta pienamente realtà politica⁹.

Più ottimisti sono coloro che si dichiarano fautori di una costituzione europea e auspicano di vedere realizzata in modo più pieno la legittimità democratica, mediante l'intervento dei cittadini attraverso il voto e il carattere pienamente decisionale del parlamento e degli organi di carattere esecutivo che sulle elezioni direttamente o indirettamente si dovrebbero basare. Si può facilmente notare che la legittimazione ripete i meccanismi che sono propri dello stato democratico e che, estesi all'Europa, farebbero di questa un nuovo mega-Stato, conglobante in sé gli Stati che ad essa hanno dato luogo. E' significativo che anche un costituzionalista come Böckenförde, nel momento in cui, in un saggio del 1997, si pone il problema della legittimazione democratica dell'Europa, si ponga bensì il problema se questa sia possibile per l'Europa, ma non metta in questione il significato e il valore del meccanismo procedurale che contraddistinguerebbe una tale legittimazione.

E' da chiedersi se ci sia veramente una grande differenza di fondo tra *euroscettici* e *euroottimisti* o fautori della costituzione dell'Europa, oppure se la contesa non avvenga all'interno di un terreno teorico condiviso, che non mette in questione la concettualità su cui si fonda la dottrina dello Stato e non riesce a pensare in modo diverso la realtà politica. Ciò avviene sia nel caso in cui l'Europa sia pensata come Stato, sia nel caso in cui si resti fermi alla realtà degli Stati ricordando che la via che porterebbe alla costituzione si fonda su trattati, di cui sono autori quegli Stati che non intendono scomparire come soggetti politici, ma piuttosto rimanere *Herren*, cioè soggetti politici e non semplicemente sudditi all'interno di una nuova *Herrschaft*¹⁰. Di conseguenza ci si oppone ad una costituzione per l'Europa in quanto si comprende che l'Europa come Stato farebbe scomparire gli Stati che a questa nuova realtà darebbero luogo¹¹.

⁹ Sui problemi teorici del cammino attuale verso una costituzione dell'Europa, soprattutto in relazione alla differenza tra *trattato* e *costituzione* e all'indispensabile pluralismo che deve caratterizzare l'Europa, si veda l'intervento dal titolo significativo dello stesso Grimm, *Verfassung – Vertrag – Vertrag über eine Verfassung*, in *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, a cura di O. Beaud, A. Lechenvalier, I. Pernice e S. Strudel, Bruylant, Bruxelles 2004, pp.279-287. Ma sulla dimensione teorica che caratterizza la costituzione nell'arco della storia dello stato moderno si vedano i lavori di Hasso Hofmann, in particolare, *Vom Wesen der Verfassung*, Humboldt-Universität, Berlin 2002, e *Riflessioni sull'origine, lo sviluppo e la crisi del concetto di Costituzione*, in *Sui concetti politici e giuridici della costituzione dell'Europa*, a cura di S. Chignola e G. Duso, Franco Angeli, Milano 2005, pp. 227-237.

¹⁰ Cfr. D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa* cit. p. 353.

¹¹ Si può ricordare la consapevolezza mostrata da Kant nel momento in cui comprende che se la via per garantire la pace a livello internazionale fosse quella della costituzione di uno stato

Ma anche quando si dice che i signori della costituzione europea non debbono essere in realtà gli Stati, ma piuttosto i cittadini, che formerebbero un unico popolo non ci si apre ad un nuovo modo di pensare. La stessa proposta di una *Europa dei popoli* non mostra la capacità di intendere politicamente in modo diverso il *popolo* né produce un diverso pensiero della politica. Si tende piuttosto ad sostituire l'operare degli organi dei singoli Stati in favore di organi unitari europei che non siano legittimati dalla volontà dei governi e dei poteri dei singoli stati, ma piuttosto direttamente dalla elezione da parte dei cittadini europei. Si produrrebbero in tal modo organi legislativi ed esecutivi che agirebbero in modo unitario e avrebbero una base democratica. Ben si comprende che, anche in questo caso, gli stati nazionali sarebbero superati solo dalla costituzione di uno Stato superiore, caratterizzato dalla stessa cifra teorica, dalle stesse procedure e fondato interamente sul dispositivo della sovranità. E' allora su questo dispositivo e sulla sua incapacità intrinseca di pensare la pluralità che bisogna brevemente fermare l'attenzione.

3. Il dispositivo della sovranità e la coazione all'unità politica

La democrazia moderna, intesa come forma di organizzazione costituzionale, ha le sue radici in quel laboratorio concettuale costituito dalla scienza del diritto naturale¹², dove sono nati i due concetti che si presentano come pilastri portanti delle moderne costituzioni: quello della *sovranità del popolo* e quello della *rappresentanza* politica. Questi due concetti appaiono caratterizzare le costituzioni moderne, in quanto, a partire dai processi rivoluzionari di Francia, non c'è costituzione che non presupponga un soggetto che dia la costituzione e l'unico soggetto che appare legittimato a ciò è quello collettivo, l'intero popolo. Egualmente non c'è costituzione che non preveda un corpo rappresentativo, in quanto senza di esso non c'è possibilità di dare luogo all'espressione della volontà e all'azione del soggetto collettivo¹³.

Se guardiamo alla realtà contemporanea, si può a buona ragione pensare che la sovranità del popolo sia sempre più una parola vuota: non solo le decisioni sono frutto di processi complessi e di un intreccio di forze che rende assai flebile la fiducia in un'autentica capacità decisionale degli organi deputati ad esprimere la volontà del popolo, ma le stesse costituzioni mettono in atto una serie di vincoli, all'interno dei quali si devono muovere legislativo ed esecutivo, in modo tale che la sovranità del popolo che caratterizza la democrazia nella sua forma semplice e più immediata sembra in realtà avere perso gran parte della sua assolutezza¹⁴. Mi chiedo tuttavia se la costituzione,

mondiale, che realizzasse l'unificazione di diritto e forza, avverrebbe che gli stati sarebbero ridotti a sudditi e perderebbero la loro soggettività politica come avviene per i singoli cittadini all'interno dello Stato.

¹² Sulla stretta relazione tra la logica della sovranità e la democrazia si rimando anche a G. Duso (a cura di), *Oltre la democrazia. Un itinerario attraverso i classici*, Carocci, Milano 2004, in particolare l'*Introduzione e Genesi e aporie dei concetti della democrazia moderna*, rispettivamente pp. 9-29 e 107-138.

¹³ Cfr. G. Duso, *Rappresentanza politica e costituzione*, in *La logica del potere* cit., pp. 157-183

¹⁴ Rimando a G. Duso, *L'Europa e la fine della sovranità*, in *"Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno"*, 31 (2002), sp. pp. 123-126, dove tengo presente la proposta interessante contenuta negli ultimi lavori di Maurizio Fioravanti, che culminano in un tentativo di porre in modo nuovo il problema di una costituzione per l'Europa (cfr. M. Fioravanti, *Stato*

nella sua funzione legittimante il potere, possa liberarsi facilmente dall'idea di un soggetto costituente e dalla dimensione del popolo come grandezza costituente¹⁵. Si badi bene che accentuare il nesso di sovranità-costituzione non significa pensare che siamo destinati a rimanere all'interno di esso, ma piuttosto segnalare che il superamento della sovranità esige un mutamento di pensiero ben più radicale di quanto non si creda: richiede di oltrepassare il modo in cui si è intesa la costituzione, ma anche l'orizzonte concettuale che sta alla sua base.

Ciò a maggior ragione se si ha la consapevolezza che quello di sovranità non è un concetto originario, ma è il risultato di una costruzione logica, ed esattamente di quella costruzione che attribuisce all'individuo un ruolo di fondazione della politica e del potere. E sono i concetti di uguaglianza e libertà a garantire questo nuovo ruolo dell'individuo. In più sedi ho cercato di mostrare come sia connaturato al concetto moderno di sovranità quel processo di legittimazione che mostra non solo la necessità di un potere assoluto e superiore ad ogni potere naturale dei singoli proprio per garantirne i diritti, ma anche l'esigenza che esso sia il risultato della stessa volontà dei singoli individui, come appare nella scena del contratto sociale. Per questo si può dire che non con Bodin, ma con Hobbes nasca la storia della sovranità moderna. E già in Hobbes sono l'uguaglianza attribuita agli individui nello stato di natura e la nozione nuova di libertà a produrre, con la *consequenzialità di una ragione geometrica*, il concetto di sovranità¹⁶. Ed è la stessa logica a richiedere che si pensi l'autorità solo sulla base di un processo di *autorizzazione*, che ravvisa nella volontà dei singoli il momento fondante e legittimante. Ma, se questo è vero, significa anche che il superamento della sovranità comporta il superamento del ruolo dei concetti di individuo, di uguaglianza e di libertà, almeno nel modo in cui in questo contesto sono stati concepiti. Di più: bisogna superare quella stessa modalità di pensare il politico che trova il suo punto di partenza nei diritti degli individui. Bisogna cioè andare oltre quel circolo logico che, partendo dai diritti degli individui fonda il potere irresistibile del corpo comune, dello Stato, che diventa la fonte unica del diritto inteso come l'insieme delle leggi.

Spesso coloro che intendono mettere in discussione il concetto di sovranità, pensano prevalentemente ad essa come ad una dimensione verticale, che parte dall'alto e condiziona l'agire di coloro che vi sono sottoposti e debbono ubbidire: pensano cioè alla nuda dimensione del comando. In questa ottica le carte costituzionali sono considerate come l'insieme dei vincoli posti al potere, il quale deve essere limitato in favore dei diritti dei cittadini. E si

e costituzione, in *Lo stato moderno in Europa*, a cura di M. Fioravanti, Laterza, Bari-Roma 2002, pp. 3-36, e dello stesso, *La scienza del diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2001, tomo II, pp. 835-906, sp. 835-853).

¹⁵ Su questo tema si vedano le acute riflessioni di E-W. Böckenförde, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*, in *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zur Verfassungsrecht*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. Main 1991 (tr. it. in *Il futuro della costituzione* cit., pp. 231-252).

¹⁶ Questo il risultato delle ricerche condotte sulle dottrine del contratto sociale: si veda specialmente A. Biral, *Hobbes: la società senza sovrano*, in G. Duso (a cura), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna* cit., pp. 51-108; da ultimo, in forma concisa, G. Duso, *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni*, in Chignola, Duso, (a cura di), *Sui concetti politici e giuridici della costituzione dell'Europa*, cit., sp. pp. 176-184.

suole fare risalire tale funzione limitante al giusnaturalismo come quella corrente di pensiero che si sarebbe posta come compito l'affermazione dei diritti degli individui e la limitazione del potere. Queste opinioni non sembrano tuttavia cogliere la logica dei concetti e la realtà dei processi. Infatti se la costituzione consistesse in una semplice limitazione del potere, ciò significherebbe che il potere nasce da una istanza diversa. Ma non è così. In realtà il potere che è concepito dalla costituzione è quello che è ad essa connaturato, a monte e a valle, secondo la celebre distinzione di Sieyès tra potere costituente e potere costituito. Il potere è un potere pensato giuridicamente, nella duplice forma: del soggetto che unico può dare la costituzione, e di quel potere costituito che, fondato dalla volontà dei cittadini attraverso le elezioni, si presenta nell'insieme di potere legislativo e potere esecutivo. Dunque il potere politico non è istanza estranea alla costituzione, ma è piuttosto posta *con essa* e *da essa*.

Se poi si sposta l'attenzione sulle dottrine moderne del diritto naturale, appare ancor più difficile sostenere che il giusnaturalismo sia una dottrina di *limitazione del potere*. Anche qui è da ripetere che ciò sarebbe vero se in esse il potere apparisse come una istanza estranea a quella ragione che pone i diritti degli individui¹⁷. Ma, in tutti i testi dei giusnaturalisti non è così. Ci troviamo piuttosto di fronte ad una costruzione teorica, cioè a un processo logico che, a partire dagli individui immaginati come uguali e liberi, fonda un potere di coazione, che appare giusto, razionale, e unica via che possa garantire e realizzare i diritti – in realtà, non solo realizzarli, ma ancor prima, riuscire a pensarli¹⁸. Per un tale compito è necessario che la forza del potere collettivo sia incommensurabile con quella dei singoli, e sia anche indipendente, nei contenuti a cui dà luogo, dalla volontà di questi ultimi. Si presenta in tal modo la paradossale situazione secondo la quale la sovranità nasce dai diritti e dalla volontà di tutti, ma è anche estranea e opposta alle volontà individuali. Il potere e l'espressione del comando hanno una cifra unitaria, che è quella del soggetto collettivo, il quale da una parte appare come identico ai singoli intesi nel loro insieme, ma tuttavia anche ad essi opposto. Non si tratta qui di un processo di unificazione e accordo di volontà diverse, ma dell'espressione dell'unica volontà politica come la volontà di tutti. Le differenze e la pluralità dei soggetti politici scompaiono all'interno di questo modo di concepire l'unità.

4. La rappresentanza e la perdita di dimensione politica dei cittadini

Se si pone a tema la modalità dell'espressione della volontà sovrana del soggetto collettivo, non può non emergere l'altro pilastro delle costituzioni, quello del corpo rappresentativo. In realtà il concetto di rappresentanza risulta

¹⁷ Una tale situazione può essere stata quella in cui i concetti nati nel giusnaturalismo hanno funzionato come critica alla organizzazione di fatto del comando, non basata sulla ragione dei diritti, quale era quella precedente la rivoluzione e l'epoca delle costituzioni, ma non quella aperta da questa ultima, in cui il potere risulta giuridicamente fondato.

¹⁸ Duso, *Il concetto di potere* cit., dove, ripercorrendo il testo hobbesiano, si cerca di mostrare come non sia possibile pensare la libertà come mancanza di impedimenti all'espressione di potenzialità degli individui e come indipendenza dalla volontà altrui se non si pensa a regole che rendano possibile per tutti una tale libertà, senza che qualcuno possa prevaricare sugli altri: e queste regole altro non sono che le leggi emanate dal sovrano.

necessariamente collegata a quello di sovranità. Ciò risulta dalla lettura dello stesso *Leviatano*, se non si resta ingabbiati nella ridda delle interpretazioni e si tiene presente il processo logico che nel testo si dispiega. Infatti la descrizione della nascita e delle caratteristiche della sovranità, esposte nel XVII e nel XVIII capitolo, è preceduta dalla posizione e dalla soluzione del problema di come sia concepibile l'unità di un ente artificiale, costituito da una molteplicità di individui. E' appunto nel XVI capitolo che si ha il segreto della costituzione della sovranità: si tratta del *nuovo concetto di rappresentanza*, che mostra insieme la possibilità di pensare il soggetto collettivo e la modalità di legittimazione dell'esercizio del potere¹⁹. La persona civile è pensabile solo se c'è qualcuno che la *rappresenta*, che esprime cioè la sua volontà e il rappresentante ha questa funzione in quanto è da tutti voluto. Non si pensa più che l'*autorità* possa essere calata dall'alto o basata in modo trascendente sul divino, o sulle qualità e l'autorevolezza di alcune persone; essa può essere solo frutto della volontà di tutti, cioè di un processo di *autorizzazione*.

Tale processo di creazione dell'autorità, che in Hobbes ha un carattere meramente logico, nelle costituzioni moderne è fonte di procedure concrete²⁰: sono infatti le elezioni che si incaricano di realizzare quel processo della fondazione dal basso degli organi che sono destinati ad agire politicamente. Sono le elezioni che hanno il compito di mostrare che il potere non è di qualcuno in particolare, ma di tutto il corpo politico. Visto che tutti sono membri dello Stato, le elezioni dovrebbero evidenziare l'appartenenza a tutti del potere. Tale immagine è così forte e diffusa che si può spesso incontrare l'affermazione che "in democrazia sono i cittadini ad essere sovrani", o a dover essere tali di diritto. Tale affermazione è certo insostenibile, perché, se la sovranità consiste nella decisione somma ed efficace riguardante l'agire comune e se le volontà individuali non possono essere ipotizzate che come diverse (altrimenti non si porrebbe nemmeno il problema dell'ordine politico), ben si comprende che una caratteristica come quella della sovranità non possa essere attribuita ad altri che alla totalità del corpo politico.

Anche se inconsistente, l'immagine dei *cittadini sovrani* è significativa, in quanto mostra quanto sia necessario al processo di legittimazione il legame di identità tra i singoli e il soggetto collettivo. In realtà l'affermazione si traduce nell'altra: che "il popolo è sovrano". Le due affermazioni sembrano tuttavia compostibili grazie alla funzione che viene ad avere il concetto di *popolo*, il quale, se da una parte indica una realtà singolare, dall'altra comprende anche tutti i cittadini. Si tratta allora di chiedersi se e come possa darsi una tale identità tra il soggetto collettivo singolare e i molti individui che lo costituiscono. A questo proposito è utile riflettere sul famoso ritornello che afferma che "il popolo è libero quando ubbidisce alle leggi che si è dato". Ben

¹⁹ Cfr. G. Duso, *Genesi e logica della rappresentanza politica moderna*, in Id., *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano 2003, sp. pp. 77-92.

²⁰ Sul nesso esistente tra giusnaturalismo e costituzionalismo, con particolare riferimento alle carte costituzionali moderne e alle costituzioni novecentesche è intervenuto di recente P. Grossi (Cfr. *Il costituzionalismo moderno tra mito e storia* cit., sp. p. 29, che ribadisce anche il nesso tra giusnaturalismo e assolutismo giuridico (p. 31). E' da ricordare infatti che nel giusnaturalismo nasce il dispositivo della sovranità con l'assolutizzazione della legge che comporta. Per la ricaduta dei concetti del giusnaturalismo nelle costituzioni rimando anche a *Genesi e logica della rappresentanza politica* cit. pp.55-66.

si intende che non si tratta di una identità immediata, perché è il popolo in quanto soggetto collettivo che dà le leggi - o meglio sono coloro che, unitariamente, *rappresentano* questo soggetto - mentre i singoli cittadini sono coloro che ubbidiscono. Insomma chi ubbidisce non è *lo stesso* che dà la legge. Tuttavia la democrazia ha bisogno di affermare tale identità e proprio le elezioni - e il relativo concetto di rappresentanza - sono il tramite che dovrebbe realizzare il passaggio dalle volontà individuali a quella collettiva. Appare allora necessario riflettere su *questo concetto di rappresentanza*, che caratterizza le elezioni quali sono oggi concepite, per comprendere di che natura sia l'effettivo legame tra volontà individuale e volontà collettiva, e quale rapporto ci sia tra la formazione di quest'ultima e le modalità di legittimazione che appaiono quasi connaturate alla costituzione.

E' a partire dalla Rivoluzione francese che irrompe nella storia il nuovo concetto di rappresentanza: non si tratta più di rappresentare le parti del popolo di fronte al re e al suo governo, ma di *dar forma* ad una volontà comune che non preesiste e non ha una sua oggettività a prescindere da questo processo di formazione. E tale rappresentazione della volontà comune non può avere alla sua base che l'espressione concreta di volontà dei cittadini: "non c'è rappresentazione senza elezione" si ripete nella Francia rivoluzionaria, e questa convinzione ha così penetrato il senso comune che si identifica oggi il sistema rappresentativo con la costituzione democratica. Alla base dell'elezione stanno infatti i cittadini in una dimensione di uguaglianza, sottratti a qualsiasi tipo di appartenenza, vincolo, legame o raggruppamento. Si tratta allora di capire in cosa consiste l'espressione di volontà che si attua nel voto e quali siano i suoi presupposti.

Si suole dire che nell'elezione avvenga un atto di trasmissione di volontà politica. In realtà però l'azione politica può essere propria solo del soggetto collettivo, mentre nell'evento elettorale non è il popolo che vota, ma i singoli cittadini, i quali non trasmettono una loro volontà politica; innanzitutto perché la loro volontà è privata e non politica e inoltre perché il prodotto del voto non si determina in azioni da compiere, ma in persone da scegliere. Con il voto si designano coloro che, con gli altri eletti, esprimeranno la volontà comune e faranno le leggi. Sarebbe come dire: "io autorizzo costui ad esprimere per me la volontà comune che accetterò come mia volontà politica". Non siamo allora di fronte ad un atto di trasmissione di volontà politica, ma piuttosto ad un atto di *autorizzazione*, cioè di conferimento di autorità a coloro che devono esprimere la volontà comune e che devono esercitare il potere. Ma questa è proprio la logica della costituzione dell'autorità che avevamo trovato nel XVI capitolo del *Leviatano* di Hobbes, secondo la quale si costituisce la persona artificiale, la persona civile, mediante l'atto con cui tutti si dichiarano autori delle azioni che l'attore o gli attori politici (i rappresentanti) faranno. E anche nelle elezioni si presenta l'aporia relativa al soggetto politico propria del concetto di rappresentanza quale emerge in Hobbes: tutti infatti sono *autori* di azioni che non compiono e gli *attori* compiono azioni di cui non sono autori e dunque, in fondo, responsabili²¹.

²¹ Per una riflessione teoretica sulla rappresentanza rimando al mio, *La rappresentazione e l'arcano dell'Idea: introduzione a un problema di filosofia politica*, in, *La rappresentanza politica* cit., pp. 17-54. Ma sulla storia del concetto si veda soprattutto H. Hofmann,

Che non si tratti di una trasmissione di volontà è bene espresso dalla formula del *mandato libero*, che caratterizza le elezioni moderne contro modalità medievali o cetuali di rappresentanza. Con il voto non si dà un mandato vincolante o imperativo, ma appunto si delega il deputato ad esprimere *liberamente*, con gli altri rappresentanti la volontà del soggetto collettivo. Ci si potrebbe soffermare ad analizzare tutti i mutamenti che questo rapporto formale ha avuto in particolare con l'avvento dei partiti di massa, che con i programmi si impegnano in determinate direzioni, creando così in qualche modo un legame determinato tra le volontà degli elettori e la volontà che sarà espressa in parlamento; è l'aspetto a causa del quale qualcuno parla del riemergere oggi di un mandato vincolato. A questo proposito si potrebbe innanzitutto constatare che i programmi dei partiti non sono tanto finalizzati ad indicare le azioni politiche che realisticamente si intende compiere, quanto piuttosto al consenso che si vuole ottenere per allargare la propria base elettorale e dunque aumentare la propria influenza sull'esercizio del potere. Ma non intendo approfondire questa questione; basti qui ricordare che un vincolo di partito non è tuttavia contemplato dalla costituzione, la quale non rinuncia alla libertà del mandato per un mandato vincolato da soggetti quali i partiti, i quali non sono nemmeno riconosciuti come veri e propri soggetti politici, ma solo come strumenti associativi atti a convogliare e accorpare le opinioni e le scelte.

La conquista dell'uguaglianza, che connota le elezioni moderne, e l'eliminazione di un voto corporativo sono pagate con la perdita di qualsiasi elemento oggettivo che non sia l'arbitrio e dunque l'opinione di chi vota. Non occorre tenere presente la complessità dei compiti dello Stato moderno, della legislazione e del governo, per ritenere che la quasi totalità del corpo elettorale, non avendo una strumentazione di conoscenza adeguata e non essendo ancorato a rapporti sociali determinati, vota in relazione al convincimento che in essi la propaganda elettorale riesce a produrre²². Nelle elezioni democratiche sono allora gli strumenti di formazione dell'opinione pubblica ad avere la massima importanza e ciò crea un'ulteriore problema, perché non tutti i cittadini si trovano in una situazione paritaria nei confronti della proprietà e della possibilità di agire attraverso i media, anche se a questo proposito la diffusione del computer e internet hanno comportato una notevole innovazione, su cui la riflessione sembra ormai improrogabile.

La presente riflessione non si propone di compiere un'analisi della politica attuale, ma solo di riflettere sul rapporto tra i principi fondamentali e le procedure costituzionali in relazione al tema della pluralità e del protagonismo politico dei cittadini. A questo proposito le elezioni, così concepite comportano una ben strana situazione. Da una parte sono l'unico atto politico che i cittadini compiono, e dall'altra, in quanto si risolvono appunto in un atto di

Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, Duncker & Humblot, Berlin 2003⁴ (tr. it. di C. Tommasi, *Rappresentanza-rappresentazione, Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè, Milano 2007).

²² Cfr. su ciò le acute osservazioni di B. Karsenti, *Elezione e giudizio di tutti*, "Filosofia politica", 3/2006, pp. 415-430; ma tutta la parte monografica del numero della rivista, dedicato appunto a "democrazia", è rilevante per la riflessione qui svolta. Si veda ora anche *Crise de la démocratie et gouvernement de la vie*, sous la direction de G. Duso, J.F. Kervégan, Polimetrica, Monza 2007 (anche www.polimetrica.com)

autorizzazione, tolgono ad essi la possibilità di essere *attori* politici: li riducono in un ambito privato. L'esito del voto è la *spoliticizzazione* del cittadino. E ciò perché essi non contribuiscono effettivamente a fare la legge, non determinano cioè il contenuto del comando a cui sono sottoposti: proprio in quanto il potere è fondato dal basso, il suo contenuto (non essendoci trasmissione di volontà politica) è deciso dall'alto. Ciononostante, la logica legittimante richiede che tutti si debbano riconoscere nella volontà del soggetto collettivo e dunque debbano ubbidire *a-priori* al suo comando. Il fondamento teorico della democrazia consiste nell'idea che il comando venga dal popolo e dunque il comando a cui si è soggetti è anche il *proprio* comando, la volontà rappresentata è la volontà politica che tutti debbono avere e dunque opporsi non è possibile se non nella forma del delitto, della pretesa da punire.

Di fronte a questa osservazione spesso si ritiene che la soluzione del problema starebbe nella democrazia diretta, anche se questa appare impensabile nella situazione moderna caratterizzata dai grandi stati e dalla divisione del lavoro; allora la lontananza del cittadino dalla politica appare strutturale e inevitabile. In realtà ci si avvicina a cogliere la radice del problema solo se si comprende che questa aporia della democrazia rappresentativa non è superata nemmeno nel concetto della democrazia diretta, in cui tutti siano *immediatamente* pensati come attori politici. Come infatti si può riscontrare nel *Contratto sociale* di Rousseau, nemmeno la negazione della rappresentanza in favore di una espressione diretta della volontà del popolo sfugge all'aporia: è da ricordare che anche Rousseau, nel momento in cui vuole pensare l'espressione diretta della volontà del popolo nel punto più alto, quello del processo di costituzione dello Stato, è costretto a ricorrere alla figura del grande Legislatore, che riproduce il dualismo delle volontà che in altra forma emerge nella rappresentanza hobbesiana²³. Anche qui bisogna riconoscere che ciò che produce la perdita di politicità dei singoli è esattamente ciò che teoricamente sta al centro delle dottrine contrattualistiche e storicamente alla base delle costituzioni moderne, cioè la funzione fondante attribuita ai singoli, e dunque l'identità e insieme alterità (estraneità) di molteplicità e unità.

A questo proposito si può fare una prima considerazione: la radice dell'aporia consiste - in relazione al concetto di sovranità ancor prima che a quello di democrazia - nella pretesa di eliminare il comando nella società; nella negazione di ciò che è stato al centro della riflessione politica per molti secoli, a partire dai Greci: che cioè la realtà politica sia costituita da chi governa e da chi è governato, e che il rapporto di governo sia qualcosa di naturale e razionale, proprio cioè della natura dell'uomo e della comunità. Proprio l'assolutizzazione della volontà del singolo e della libertà intesa come assoluta indipendenza della volontà, produce la sottomissione piena e senza riserve al soggetto collettivo: questa dipendenza assoluta non può essere legittimata che attraverso l'imputazione del comando proprio al colui che deve ubbidire. Ciò vale per Hobbes, per il quale non si può non ubbidire al sovrano perché ciò equivarrebbe alla contraddizione di *non volere ciò che si è voluto*, e ciò vale anche in democrazia, perché l'origine del potere sta nella volontà di

²³ Cfr. su ciò il § "Il popolo contro il rappresentante", in *La rappresentanza politica* cit., pp. 92-96. Per le aporie del potere costituente, in relazione anche alla discussione attuale, si veda G. Rametta, *Le "difficoltà" del potere costituente*, "Filosofia politica", 3/2007, pp. 391-402.

tutti. E' dunque in seguito alla pretesa che la volontà di ognuno conti tutto, che i cittadini si trovano privi di una dimensione politica *di fronte* al potere... perché il potere è già, in fondo, il *loro potere*.

Ma una seconda considerazione è qui ancora più rilevante, in quanto tocca il punto centrale della presente riflessione. La ragione dell'aporia sta nel modo di intendere l'unità politica nel contesto del dispositivo della sovranità e della democrazia. Meglio ancora: la ragione sta nel fatto che il collettivo viene pensato sulla base del concetto di individuo, inteso come una realtà in sé consistente. Se si parte dalla moltitudine indifferenziata degli individui, le infinite differenze non possono giocare nessun ruolo e non è più possibile logicamente pensare ad un accordo tra volontà diverse, che siano riconosciute nella loro politicità. Infatti, paradossalmente, nel momento in cui le dottrine contrattualistiche producono il concetto di sovranità, finisce un modo *contrattualistico* di intendere la politica, come accordo e concordia tra volontà diverse²⁴. Il meccanismo del contratto crea piuttosto qualcosa di nuovo: il *potere unico* della società. Dal momento che la società non può non essere caratterizzata da una forma di unità, se il punto di partenza, razionalmente fondante, sono i molti individui, l'unità non può essere pensata che come *altra*, e cioè diversa e a loro contrapposta. Ciò vale per la logica rappresentativa, ma anche per una ipotetica volontà del popolo che si possa esprimere direttamente. L'aporia della sovranità democratica consiste nel fatto che il comando collettivo è attribuito al popolo e dunque anche a tutti, ma contemporaneamente è a tutti contrapposto. Insomma la radice logica dell'aporia sta nella relazione *molti-uno*, una relazione che è di identità, ma contemporaneamente di contrapposizione. In questo modo di intendere l'unità non è possibile pensare la pluralità. Per fare ciò bisogna pensare altrimenti l'unità politica e dunque superare il momento genetico costituito dalla moltitudine dei singoli individui: *bisogna superare il rapporto, intrinseco alle nostre costituzioni, di soggetto individuale e soggetto collettivo*.

5. Un altro modo di intendere l'unità: il principio del governo

Ma se quella descritta è la logica della legittimazione democratica, al di là delle aporie qui indicate, ben si comprende che essa non è concepibile per l'Europa (che sarebbe così intesa nella forma dello Stato sovrano), se non cancellando i membri che vengono a costituirla. Lasciando per il momento da parte il modo in cui questi membri, gli Stati, sono da intendere, si può dire che per concepire *l'Europa come realtà politica* è necessario *pensare la politica in un modo diverso* da quello della forma politica che ha imperato nei secoli del cosiddetto *jus publicum europaeum*, in cui centrale è stata la figura degli Stati

²⁴ Nello scenario dei contratti di signoria della prima età moderna la figura del contratto serve infatti per riconoscere soggetti diversi che danno luogo al patto e rimangono politicamente esistenti e attivi anche dopo il patto. Nelle dottrine giusnaturalistiche del contratto sociale invece i soggetti che danno luogo al patto (non il popolo e il principe, ma i singoli individui) scompaiono come soggetti di decisione politica nella realtà inaugurata (anche solo idealmente) dal patto, a favore dell'unica decisione che da una parte è espressa dal sovrano-rappresentante ma che dall'altra ha tutti i singoli come autori. Il confronto tra Althusius e Hobbes è a questo proposito particolarmente illuminante (Cfr. l'Introduzione a *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna* cit., pp. 13 ss.).

sovrani. Ciò significa pensare in modo diverso l'*unità politica* e con questa anche il *comando* che dà luogo all'obbligazione politica. I membri di questa realtà non debbono cioè scomparire di fronte ad un comando che è pensato come il loro, ma che è tuttavia a loro estraneo e contrapposto; l'unità di questa nuova realtà deve mantenere la pluralità e le differenze dei membri che la costituiscono. Se si cerca di individuare un tale modo di pensare si può utilizzare il termine di *federalismo*, ma con la consapevolezza che non si tratta di una modalità che si pone all'interno dell'orizzonte concettuale dello Stato (moderno), come una sua variante, ma è un modo diverso di pensare la politica che non implica il concetto di sovranità-potere e nemmeno le procedure della legittimazione democratica, che non parte dal ruolo fondante degli individui e dunque si trova oltre il rapporto - che in realtà è solo frutto dell'*immaginazione teorica* - di individuo e Stato²⁵.

Si è detto che, se il ragionamento politico parte dalla finzione che alla base ci siano individui uguali e autonomi, e dunque una moltitudine indistinta di individui, l'unico risultato logico è costituito dalla sovranità e dal modo ad essa proprio di intendere l'unità politica, che non riesce mai a mediare in sé i soggetti che in essa si ritrovano. Un altro modo di pensare l'unità richiede dunque di non usare il concetto di individuo, nei modi in cui lo ha usato la scienza politica moderna. Anche l'esperienza che ci circonda mostra che quel ruolo dell'individuo è una finzione: in realtà numerose sono le aggregazioni presenti nella società che agiscono anche indirettamente, al di là di quanto recitano i canoni della legittimazione democratica, sulle decisioni politiche. Dunque parti, gruppi, aggregazioni, rapporti: una pluralità che bisogna riuscire a pensare - e con ciò anche a responsabilizzare - politicamente: una pluralità non di realtà autonome e in sé sufficienti, ma di soggetti che sono di necessità parte di una realtà comune. In questo caso siamo di fronte ad una realtà politica composta di molteplici parti che devono lavorare al loro accordo, ma che, nello stesso tempo, a causa della loro diversità e dei loro interessi, possono divergere ed essere in conflitto.

Se si considera una realtà politica come plurale e l'accordo come compito continuamente da attuare ed anche contemporaneamente sempre a rischio, risulta necessario pensare ad una guida, ad un comando, ad una funzione che nella lunga tradizione precedente alla nascita dei concetti moderni, era

²⁵ Non è certo questo federalismo che è presente nel dibattito attuale. Si veda come esempio la contrapposizione ricordata da Beaud, nel saggio introduttivo agli atti di un recente convegno sui processi della costituzione europea, tra federalisti e governamentalisti: i primi che tendono ad accentuare il potere degli organi centrali e assumono un'ottica unitaria, e i secondi che tendono ad attenuare il legame comune privilegiando l'autonomia decisionale degli stati (Cfr. O. Beaud, *Démocratie, fédéralisme et constitution*, in *L'Europe en voie de constitution* cit. , sp. pp. 8-9). Si può notare come, in ambedue i casi, ci si trovi all'interno dell'ottica della sovranità e il problema stia solo nel decidere quanto di essa resti agli Stati e quanta sia ceduta al *nuovo Stato europeo*. Come ho ricordato sopra, mi sembra invece che nel nuovo lavoro *Théorie de la fédération*, anche Beaud sostenga la necessità di pensare il federalismo oltre i concetti di Stato e di sovranità. Il problema è quello di avere presente tutto l'orizzonte concettuale che *stato* e *sovranità* implicano per riuscire in questo non facile compito di pensare la politica in modo diverso da quello che è ormai consueto sia nel linguaggio comune, sia nelle discipline scientifiche.

chiamata di *governo*²⁶. Questo è un modo diverso di intendere il comando, in quanto comporta da una parte la consapevolezza dell'alterità tra chi dà il comando e chi ubbidisce, e dall'altra l'irriducibilità ad una dimensione meramente formale in quanto è irrinunciabile la relazione a punti di riferimento condivisi e il giudizio sui contenuti che di volta in volta caratterizzano il comando. Proprio per questi motivi nella nozione di governo non c'è la passività che è propria di chi è soggetto al potere: quella passività – ubbidienza a priori a qualsiasi comando che venga dal soggetto collettivo, attraverso coloro che sono stati autorizzati – è infatti concepibile solo in quanto si immagina che chi ubbidisce è in fondo anche colui che dà il comando. La comprensione che il comando viene da colui che governa, anche se – e non può che essere così – chi governa è scelto e istituito proprio dai governati, fa sì non solo che la volontà espressa dal governante sia proprio la sua e non quella della totalità dei governati e cioè del soggetto collettivo, ma anche che i governati siano *presenti politicamente* in modo istituzionale, di fronte a chi governa. Sono cioè politicamente attivi, *attori politici* essi stessi, anche se - anzi, proprio in quanto - non hanno a loro disposizione una decisione sovrana e non si identificano con una volontà sovrana. Ma questo è pensabile se la pluralità non è quella fittizia dei singoli, ma piuttosto quella determinata delle forme di aggregazione che sono presenti nella società.

In questo modo è intesa in modo diverso l'*unità* di una realtà politica. Quest'ultima implica necessariamente la pluralità, ma proprio per questo necessita di un rapporto ad *unum*, che consiste nell'istanza di governo. Tanto più forte è la presenza politica e istituzionale di una pluralità di soggetti, tanto più unitaria deve essere l'istanza di guida e di governo: sarebbe contraddittorio che si ponesse essa stessa come intrinsecamente plurale, magari in quanto costituita da membri non solo diversi, ma anche in conflitto tra loro²⁷. Mentre nel caso dell'unità propria della forma politica i soggetti scompaiono politicamente e la loro volontà politica è quella che è espressa dal nesso sovranità-rappresentanza, cioè dalla rappresentanza come modo di espressione dell'unica volontà del soggetto politico, qui si attua una dialettica continua e difficile tra pluralità e unità del governo: certo una dialettica che non è risolta a-priori dalla garanzia e dalla sicurezza che ha costituito il massimo fine della forma politica moderna.

²⁶ Per la differenza tra la concezione del *governo* e il moderno concetto di *potere politico* nella forma della sovranità e per la determinazione del significato e delle implicazioni del principio del governo, rimando al mio *Fine del governo e nascita del potere*, in *La logica del potere* cit., pp. 83-122 e anche *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni* cit., sp. pp. 184-188. Mi pare che la proposta qui avanzata, di un modo diverso di intendere l'unità di una realtà politica, porti ad un più deciso superamento del concetto di sovranità (proprio nella direzione di comprendere la realtà e insieme orientare i processi in corso) di quanto non avvenga attraverso l'immagine della elissi a due fuochi proposta da Fioravanti in questo stesso volume.

²⁷ E' esemplare a questo riguardo il modo in cui Althusius tratta la democrazia come forma di governo: non è il governo democratico, che è istanza unitaria e dunque l'elemento monarchico della costituzione, che non può che essere mista, ad esprimere la volontà del popolo: questa è piuttosto presente nelle organizzazioni collegiali, nelle quali, in modo plurale, il popolo è istituzionalmente sempre presente e con le quali il governo deve continuamente confrontarsi (cfr. G. Duso *La costituzione mista e il principio del governo: il caso Althusius*, "Filosofia politica", XIX (2005), n. 1, pp. 77-96, sp. pp. 90-93).

Se, in questa altra concezione dell'unità si supera il rapporto di identità e opposizione insieme di soggetto individuale e soggetto collettivo, di individuo e di sovranità, ci si trova anche a pensare diversamente la rappresentanza. Questa infatti non dà più forma all'unica volontà del soggetto collettivo, ma consente la presenza politica dei diversi soggetti; non si basa sulla uguaglianza-indifferenza degli individui, ma si riferisce a differenze determinate, con le quali in modo complesso e a loro volta plurale i singoli hanno a che fare. La rappresentanza così concepita permetterebbe alle varie parti della società di essere presenti politicamente con i loro bisogni, interessi e punti di vista di fronte al governo, ma di essere anche contemporaneamente *responsabili* in relazione alle scelte che riguardano la vita comune.

Certo, per intendere in questo modo la pluralità di una realtà politica si deve dare un orizzonte di condivisione: ci si deve sentire parti di un tutto. Se non c'è questo sforzo, che è sempre nuovo e diverso, e si pensa inevitabile che le opinioni – unico punto di riferimento nel momento in cui ogni elemento oggettivo è dissolto nell'arbitrio dei punti di vista soggettivi - siano diverse e opposte tra loro, allora alla contrapposizione delle opinioni non può far fronte che l'unicità e la formalità dell'obbligazione politica. Ma questa è appunto la vicenda della sovranità, che non è compatibile con la pluralità politica, ma è invece consona ad un pluralismo ideologico e di opinioni. Se si tiene presente ciò, non mi sembra sia da condividere l'affermazione che l'epoca moderna è l'epoca del pluralismo di contro all'assolutismo che caratterizzerebbe secoli precedenti. Mi sembra piuttosto più corrispondente al dispositivo moderno con cui si pensa la politica riconoscere che l'assolutizzazione del punto di vista soggettivo lascia il campo alla pluralità indefinita delle opinioni, che ha come corrispettivo l'unità politica della sovranità.

6. Un federalismo senza stato?

Si potrebbe essere tentati di individuare in questo modo diverso di pensare l'unità politica qualche cosa che ci riporta al passato. Non è difficile infatti riconoscere una certa consonanza tra questo quadro e quello della pubblicistica imperiale tedesca, o addirittura trovare legami con modi antichi di intendere la politica. Ma questo avviene non certo perché ci si riferisca a modelli antichi, ma perché si può meglio capire il presente se non si resta all'interno dei concetti prodotti dalla teoria moderna²⁸, o meglio perché ci si appropria della possibilità di pensare la realtà politica e la questione che sta al suo centro proprio nel momento in cui si riesca a superare la pretesa universalità dei concetti moderni e la necessità di rimanere all'interno dei loro presupposti.

Non è un caso che i riferimenti alla *Politica* di Althusius siano frequenti in relazione sia ai processi di unificazione dell'Europa, sia allo scenario

²⁸ Per una precisazione del senso determinato e limitato dell'espressione "concetti politici moderni", rimando al mio *Dalla storia concettuale alla filosofia politica*, "Filosofia politica" 1/2007, sp. pp. 71-74. Una considerazione della realtà presente, o della costituzione materiale, richiede il superamento di quelli che chiamo i concetti moderni e la forma giuridica, nella direzione che ravviso nel contributo di Pierangelo Schiera contenuto in questo volume.

globale, in cui da una parte la complessità e la pluralità dei rapporti e dei processi mostrano inservibile il dispositivo semplice e univoco della sovranità, e dall'altra il diritto riprende una dimensione non riducibile alla fonte unica dello Stato, come per molto tempo è stato. E' da riconoscere che riflettere oggi sul pensiero di Althusius risulti assai produttivo, a patto però che non lo si legga sotto l'ipoteca dei concetti moderni, come avviene quando lo si interpreta ad esempio come una concezione *del potere dal basso*, o come una diversa concezione della sovranità, o come un pensiero della politica che la riduce alla sola dimensione orizzontale della cooperazione. Se si evitano questi fraintendimenti si può ravvisare in lui la capacità di pensare una realtà plurale e la configurazione, attraverso il principio del governo e le modalità della rappresentanza, di una concezione della politica che può effettivamente essere intesa come federalistica, se con questo termine si allude ad una dimensione pattizia e plurale della politica e ad una funzione del diritto e della giustizia che la concettualità della sovranità ha tentato di negare considerandole pericolose per la sicurezza e per l'ordine²⁹.

Nello stesso tempo è tuttavia da riconoscere che il pensiero di Althusius non può essere ridotto ad un *modello*, a cui guardare per affrontare il nostro problema. Si tratta di una modalità di pensare *governo* e *pluralità* in una situazione che da una parte ha come sfondo unitario il Cristianesimo e la Bibbia, e dall'altra l'idea dell'impero e la realtà di una società cetuale e gerarchicamente organizzata. Non è in questi termini che si può porre oggi il nostro problema. Tanto è allora produttivo il nostro attraversamento del pensiero di Althusius, altrettanto necessaria è la consapevolezza che pensare mediante le categorie di *governo* e *pluralità* oggi e in relazione al tema Europa è un compito nostro e tutto nuovo, che non può trovare scorciatoie o modelli da applicare.

In ogni caso lo sforzo di pensare l'Europa con le categorie del *governo* e della *pluralità* sembra essere più produttivo di tutti quei tentativi che restano impigliati nelle maglie dei concetti del dispositivo della sovranità. Mentre i processi della legittimazione democratica comportano la perdita di soggettività politica dei membri in favore della nuova unità a cui danno luogo, attraverso queste categorie invece è possibile pensare insieme l'unità, ma anche il permanere politico dei membri che concorrono alla formazione della nuova realtà. Certo non si tratta di una unità garantita a-priori, come avviene nel caso della sovranità, in cui l'espressione dell'unica volontà è garantita dalla costruzione formale e dalla legge della maggioranza. Qui invece l'unità è un

²⁹ Il federalismo, essendo una concezione della politica basata sul patto, sull'accordo di soggetti politici diversi non può avere quella garanzia di eliminazione del conflitto che è disperatamente rincorsa dalla forma politica moderna sulla base del monopolio della forza e dell'unicità del soggetto politico. Per la produttività del riferimento ad Althusius in relazione alla tematica europea, ma anche per le avvertenze necessarie ad evitare fraintendimenti facendo del suo pensiero qualche cosa di totalmente assimilato ai concetti dello Stato che si vogliono superare, rimando al mio *L'Europa e la fine della sovranità* cit. sp. pp. 126-134. Per una breve e semplice presentazione del pensiero di Althusius cfr. G. Duso, *Il governo e l'ordine delle consociazioni*, in Id. (a cura), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Carocci, Roma 2001², pp. 77-94; ma per il modo pluralista e federalista di pensare la politica da parte di Althusius si veda Id., *Una prima esposizione del pensiero politico di Althusius: la dottrina del patto e della costituzione del regno*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", n. 25 (1996), pp. 65-126.

cammino sempre in fieri, che comporta il dibattito, il controllo e la discussione continua dei membri associati: dunque una pluralità di soggetti sempre presenti, e nello stesso tempo una guida ed una funzione di comando che lavori all'accordo delle parti.

Se ci fermiamo a riflettere sui *membri* che costituiscono questa pluralità, mi sembra che non possiamo però più intenderli mediante la forma della statualità, alla quale è essenziale la caratteristica della sovranità. Perciò se è vero che lo strumento costituzionale nella sua funzione classica è legato alla sovranità e ad un modo di intendere l'unità politica che non appare utilizzabile per l'Europa, è anche vero che ricordare che i processi di formazione dell'Europa hanno richiesto dei trattati e la forma del *trattato* implica la necessaria autonomia decisionale dei contraenti (che scompare invece nella costituzione)³⁰, è un modo riduttivo di leggere la realtà odierna, che non riesce ad inrendere l'Europa come realtà politica nuova. Si rischia infatti di rimanere ancorati all'immagine degli Stati sovrani in un momento in cui la realtà appare trasformata. Quegli Stati infatti che intendono ritenersi membri di una più ampia e unitaria realtà cambiano di natura, come pure stanno cambiando di natura le loro costituzioni: in quanto parti di una nuova realtà non hanno più l'autonomia e l'indipendenza che caratterizzano la decisione sovrana. E' appunto un modo nuovo di pensare l'unità politica che appare necessario, non tanto aumentando i centri più o meno in competizione tra loro, ma riconoscendo la pluralità dei soggetti politici che costituiscono l'unità; e ciò anche all'interno della realtà che è stata fino ad ora definita mediante la forma-stato. Il concetto di sovranità dovrebbe in questa direzione essere superato sia per l'Europa, sia per gli Stati unificati.

Se pensare federalisticamente è *un altro modo di pensare la politica*, questo non può dunque non coinvolgere anche quegli aggregati che sono i membri dell'Unione europea. Già si è detto che in quanto tale il dispositivo della sovranità appare aporetico e, sia concettualmente, sia nella pratica delle procedure a cui dà luogo, produce la perdita della dimensione politica dei cittadini: rende impensabile la partecipazione politica. Se, per pensare questa dimensione attiva dei membri dell'Europa, così come dei membri degli Stati è necessario quello che abbiamo chiamato un modo nuovo di pensare la politica, non viene in tal modo evocato qualcosa di utopico, o che si collochi in un futuro a venire. Esso appare invece necessario sia nell'analisi critica dei

³⁰ Per tutti si veda per tutti quanto dice con la consueta chiarezza concettuale D. Grimm, *Vertrag oder Verfassung*, in "Staatswissenschaft und Staatspraxis" 1995, pp. 512 ss., che ricorda la differenza strutturale in relazione ai soggetti implicati che connota la forma del trattato e quella della costituzione. Tale distinzione è innegabile e fa giustizia di tante confusioni: resta tuttavia ancorata all'autonomia che è propria degli stati nella loro sovranità e non riesce a pensare in modo diverso una realtà politica che sia una e nello stesso tempo anche plurale. La stessa difficoltà mi pare che permanga anche nella interessante analisi di I. Pernice e F. Mayer, *La costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura), *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Bari-Roma 2003, pp. 43-68; di quest'ultimo saggio è tuttavia da condividere l'idea di "costituzione senza Stato", formula che si avvicina a quella proposta nel presente saggio, con la consapevolezza però che ciò richiede un mutamento radicale del modo di pensare la politica che mette in crisi il concetto di potere politico e la stessa modalità di pensare da un punto di vista costituzionale la modalità della sua legittimazione.

concetti della forma politica moderna, sia per intendere la realtà in cui viviamo.

Per quanto riguarda la teoria si può notare che, se è vero, come si è ricordato, che la democrazia (sulla base del concetto di sovranità) consiste in uno stratagemma logico che tende a negare il governo e il comando dell'uomo sull'uomo, facendo di chi ubbidisce la fonte stessa del comando, tuttavia non riesce ad evitare il comando, nella sua eteronomia nei confronti della volontà soggettiva individuale. Che il comando provenga da chi lo dà, da chi esercita il potere, rimane realtà nonostante le strategie legittimanti, solo che una tale realtà non riesce ad essere pensata se si resta all'interno delle teorie legittimanti. Insomma la teoria della sovranità e della democrazia non può non implicare il governo, ma non permette più di pensarlo³¹.

Ugualmente nella concezione contemporanea della democrazia non è cancellata la pluralità; non tanto quella legata alle infinite differenze tra i singoli, che appaiono politicamente irrilevanti nella loro infinità varietà, ma in quella delle aggregazioni, che, sia pure collocate nella *società civile*, esercitano indirettamente, con capacità e forza assai diverse tra loro, influenza ed efficacia nelle decisioni politiche, in modo tale da rendere poco rilevante l'uguaglianza che si esprime nel voto. Ma, anche in relazione a ciò, l'immaginazione dicotomica di società civile – Stato, che sta alla base delle costituzioni, da una parte legittima queste aggregazioni all'espressione semplice dei loro bisogni e interessi, e dall'altra impedisce di individuarne la responsabilità politica. Insomma la realtà che chiamiamo Stato è sempre meno comprensibile con i concetti fondamentali a cui si è accennato: una istanza sovrana, la legittimazione che viene dalla rappresentanza, l'uguaglianza che caratterizza il peso dei singoli per la formazione della volontà politica, una unità che impedisce il condizionamento delle parti in quanto è sopra di esse, la distinzione tra società civile e stato, l'affermazione che il potere è di tutti i cittadini mediante il meccanismo delle elezioni, la riconduzione del governo a mero potere esecutivo, e dunque a quel potere del soggetto collettivo che si esprimerebbe nel Parlamento. Anche la costituzione, che è basata su questi principi, è sempre meno capace sia di parlare della realtà alla cui realizzazione contribuisce, sia di normare questa realtà. Non solo non riesce a costituire la norma fondamentale, ma, proprio con la razionalità formale che in essa si esprime, rende possibile un gioco di forze nella realtà politica che non viene portato alla luce e che appare in contraddizione con le intenzioni che caratterizzano gli stessi principi costituzionali. Perciò anche da parte di alcuni costituzionalisti si è cominciato ad usare il termine di *decostituzionalizzazione* per indicare la situazione in cui ci si trova nei confronti della forma classica e della funzione che la costituzione ha avuto fino ad oggi³².

³¹ Per il ritrovamento della categoria del governo al cuore della stessa legittimazione democratica, e dunque come la realtà non pensata della democrazia, rimando al mio, *La democrazia e il problema del governo*, "Filosofia politica", 3/2006, sp. pp. 381-385.

³² Cfr. H. Hofmann, *Riflessioni sull'origine, lo sviluppo e la crisi del concetto di costituzione* cit., pp. 227-237 e *Vom Wesen der Verfassung*, cit., p. 19; sulle difficoltà che incontra la capacità normativa della costituzione cfr. D. Grimm, *Die Zukunft der Verfassung*, Suhrkamp, Frankfurt am M. 1991, sp. pp. 241 ss. e anche G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Il futuro della costituzione* cit., pp. 293-314, il quale critica i tentativi astratti di grande riforma, in favore di un atteggiamento che tenti costantemente con interventi

Forse allora quella via che si è indicata come *federalismo* appare necessaria per l'Europa ma anche per le realtà statali, per rendere possibile il pensiero della pluralità e per rendere effettiva la partecipazione politica dei cittadini.

particolari apparentemente limitati, di unificare processi materiali e forma costituzionale. Sul tema della decostituzionalizzazione risulta efficace la descrizione di A. Brandalise, *Democrazia e decostituzionalizzazione*, "Filosofia politica", 3/2006, pp. 403-414.