

QUADERNI FIORENTINI

per la storia del pensiero giuridico moderno

38

(2009)

I diritti dei nemici

TOMO II



GIUFFRÈ EDITORE

GIUSEPPE DUSO

UN DIALOGO CON OLIVIER BEAUD
SUL FEDERALISMO

(a proposito di O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, P.U.F. 2007)

1. Un ordine politico senza sovranità. — 2. La concezione della federazione e i suoi fondamenti teorici. — 3. Ripensare il comando politico: governo e pluralità.

Pensare il federalismo è stato sempre un compito difficile, in quanto l'oggetto dell'indagine sembra sfuggire proprio quando si cerca di determinarlo. Oggi tuttavia sembra riproporsi con una urgenza ed una rilevanza del tutto particolari: si presenta in una dimensione epocale. Questo perché la forma Stato non sembra più in grado di dar ragione dei fenomeni politici che ci coinvolgono e il grande edificio moderno dello *Jus publicum europaeum*, sembra trovarsi ad un tornante nuovo e decisivo. Tutto ciò a causa di processi economici, giuridici e sociali che rendono inefficace pretesa quella decisione sovrana che è caratteristica essenziale dello Stato, e di processi di unificazione di Stati in realtà politiche più ampie e complesse quale l'Unione Europea. Quello dell'Europa più che un esempio è un punto emblematico di crisi della sovranità e della necessità di un modo diverso, federalistico, di pensare la politica.

Le difficoltà che si sono incontrate per dar luogo ad una costituzione per l'Europa non derivano da motivi contingenti e da volontà più o meno decise a favore o contro la sua promulgazione, ma hanno carattere strutturale. La costituzione infatti, dalla Rivoluzione francese in poi, ha rappresentato lo strumento funzionale alla determinazione dello stato nazionale, del suo potere sovrano e della legittimazione senza cui questo potere non è immaginabile. Alla sua base sta quella distinzione di *società civile* e *Stato politico* che dà luogo alla concezione di una volontà politica che, pur formandosi a partire da una molteplicità di istanze diverse e anche conflittuali tra loro, dà tuttavia luogo ad un comando che è unico e che appare necessario per garantire l'ordine. Se è in questo contesto pensabile una pluralità di istanze sociali, non è tuttavia consentito concepire una molteplicità di soggetti politici, che mantengano una loro sfera decisionale ed una loro identità politica che non si identifichi con quella unitaria del corpo politico, dello Stato.

È evidente che un tale modo di intendere la costituzione non è adeguata alla realtà europea, che non può porsi come un mega-Stato che cancella gli Stati membri che ad essa danno luogo e che in essa si riconoscono. Appare allora necessario, per pensare l'Europa, superare il nesso che nella vicenda degli stati nazionale ha legato la costituzione al concetto di sovranità statale. Tuttavia il dibattito presente su questo tema, nonostante le intenzioni che sono spesso dichiarate, non sembra porsi in sintonia con questa esigenza. Nelle posizioni che contrappongono coloro che sono indicati come *euroscettici* e *euroottimisti*, si può riscontrare che la presenza del concetto di sovranità rimane ancora decisiva; ci si chiede infatti quanto di questa gli Stati debbano cedere all'Europa e quanta invece debba o possa rimanere ai singoli Stati. Anche la questione della carenza di legittimazione democratica del processo di unificazione mostra questa presenza. Infatti la legittimazione democratica — per alcuni oggi irraggiungibile, e per altri invece affidata alla buona volontà di quanti alla realtà politica dell'Europa tendono — consiste pur sempre in un processo di formazione di un potere unico europeo che abbia alla base non i governi, ma tutti i cittadini che fanno ugualmente parte dello stesso popolo europeo; un potere unico che vede tutti i cittadini ad esso sottomessi, in quanto esso tutti li rappresenta, essendo da tutti legittimato mediante la procedura delle elezioni. Ma alla base di una tale forma di legittimazione non è difficile riconoscere quel nesso di sovranità del popolo e rappresentanza politica che, prima ancora che la costituzione democratica, caratterizza il concetto moderno di sovranità.

Anche la questione se sia adeguato alla fondazione dell'Unione europea lo strumento della *costituzione* o quello del *trattato* non appare risolutiva, in quanto da parte sua la costituzione, come si è detto non va al di là del nesso sovranità-Stato, e il trattato rischia di ribadire la sovranità degli Stati riducendo la nuova entità a cui si dà luogo ad una semplice alleanza. Insomma se non si supera il concetto di sovranità, si rischia di rimanere sempre ingabbiati nel dilemma di Calhoun, secondo il quale o sovrani resterebbero i singoli Stati o sovrano diventerebbe il nuovo Stato europeo. Per uscire da queste difficoltà bisogna pensare una entità politica in modo tale da non cancellare la pluralità dei membri che la costituiscono e la loro dimensione politica. Per questo si ricorre al termine di *federalismo*, che dovrebbe appunto risolvere il problema della contestualità di unità e pluralità, di comando politico e autonomia dei membri. Ma il problema consiste appunto nel comprendere come questa contestualità sia possibile, e come sia dunque da pensare il federalismo. Compito questo che appare assai arduo se si tiene presente che spesso il termine di *federalismo* viene declinato nella forma dello Stato federale o della confederazione di Stati, mostrando di rimanere ancorato alla dimensione dello Stato e della sovranità da esso implicata.

Si vuole qui affrontare il problema di come si possa pensare il federalismo in un direzione che sia effettivamente *altra* da quella della forma politica moderna, in modo tale da sfuggire alle difficoltà che il nesso Stato-sovrantà presenta, in direzione della realtà politica dell'Europa non solo, ma anche di quella statale, qualora la si voglia intendere in modo tale da riconoscere in sé una pluralità di membri e insieme la loro dimensione politica e partecipativa. A questo fine non posso non prendere le mosse dai numerosi lavori che hanno avuto come oggetto i fondamentali concetti politici moderni. In questi lavori si è cercato di mettere in luce la logica che determina e lega tra loro quei concetti che, dalla nascita della scienza politica moderna, hanno dato luogo ad un vero e proprio dispositivo per pensare l'ordine e l'obbligazione politica, e che hanno al loro centro il concetto di *potere* che, in quanto potere politico frutto della teoria razionale, non può che essere potere legittimo ⁽¹⁾.

Se si tiene presente la logica dei concetti che formano questo dispositivo e nello stesso tempo le aporie che lo minano e che portano a conseguenze opposte alle intenzioni stesse implicite nella legittimazione dell'obbligazione politica, secondo cui il potere non può che essere proprio della totalità del corpo politico e il cittadino che ubbidisce non lo fa nei confronti di una istanza a lui estranea, ma di un potere da lui fondato, allora il federalismo deve essere pensato evitando questa logica. Ma la conoscenza del meccanismo che lega tra loro i concetti nell'ambito di quel crogiuolo costituito dal giusnaturalismo moderno, mostra anche che superare la sovranità significa superare quei concetti che costituiscono il processo che sfocia nella sovranità come sua necessaria conclusione, cioè il ruolo fondante dell'individuo e la funzione che vengono ad assumere i concetti di uguaglianza e libertà. Per sfuggire agli effetti di spolicizzazione che investono il cittadino nel dispositivo della sovranità che ha il suo compimento nella democrazia ⁽²⁾, bisogna intendere il federalismo come un modo diverso di

⁽¹⁾ Il presente ragionamento non può non riferirsi ai risultati raggiunti in G. DUSO, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Monza, Polimetrica, 2007 (specialmente il capitolo su *Fine del governo e nascita del potere*), Id. (a cura di), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Milano, FrancoAngeli, 2006, Id. (a cura di), *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, FrancoAngeli, 2003, e nei saggi di riflessione teoretica e metodologica sulla storia concettuale ora in gran parte raccolti in S. CHIGNOLA, G. DUSO, *Storia dei concetti e filosofia politica*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

⁽²⁾ Cfr. su ciò G. DUSO, *Oltre la democrazia. Un itinerario attraverso i classici*, Milano, Carocci, 2004, e il numero 3/2006 di «Filosofia politica», la cui parte monografica è dedicata alla democrazia (per il riemergere del problema del governo *entro e oltre* la sovranità, si veda nello stesso fascicolo il mio *La democrazia e il problema del governo*, pp. 367-390).

pensare la politica, la società, il comando necessario all'ordine della società, la dimensione politica e partecipativa dei cittadini.

1. *Un ordine politico senza sovranità.*

Una occasione felice di riflessione a questo proposito ci è offerta dal recente volume di Olivier Beaud sulla teoria della federazione ⁽³⁾, comparso nell'ottobre del 2007. Si tratta di un impegnativo lavoro da parte di uno studioso che da tempo riflette sul federalismo e su una teoria costituzionale della federazione. Il lavoro si caratterizza non solo per l'ampiezza, la completezza, la diversità degli aspetti considerati, ma anche — e questo rende per noi la discussione particolarmente proficua — per la volontà di fornire una teoria della federazione che la consideri come una modalità di concepire l'ordine politico radicalmente altra e diversa da quella della forma-Stato.

Possiamo partire dalla domanda che nasce spontanea dalla constatazione che viene posta in conclusione a questo poderoso lavoro: molte realtà politiche che erano partite da presupposti federalistici finiscono per diventare Stati nei quali gli iniziali elementi federalistici soccombono alla centralizzazione e alla unificazione politico-giuridica (p. 424). Ciò comporta che ci siano degli Stati federali che, in realtà, « di federale non hanno che il nome ». Come si comprende la questione è rilevante: sembra cioè che, quando si mette in atto una realtà sulla base del pensiero federalista, questa cambi di segno e il federalismo conseguentemente rischi di apparire come un'esigenza o un'utopia, destinate ad essere smentite dalla realtà. Da qui la domanda: cosa provoca questo processo di centralizzazione e di unificazione, e con esso la perdita di quella pluralità che appare caratterizzante il federalismo e i suoi intenti? Oserei tentare di dare a questa questione una risposta che si pone sul piano teorico e dei concetti, senza pretendere di dare soluzioni di tipo storico e di intervenire sui diversi casi che, attraverso un lavoro in parte anche fenomenologico, Beaud presenta. Ciò che manca, non solo ad esperienze che si intendono come federalistiche, ma anche spesso ai tentativi di elaborazione teorica sul federalismo è una concezione dell'*unità* di una entità politica e del *comando* necessario all'ordine, che siano strutturalmente diversi da quelli che caratterizzano quella sovranità che sta alla base della dottrina e dell'esperienza dello Stato. Detto in modo più determinato: negli Stati cosiddetti federali, non si supera il modo di intendere il comando proprio della forma del *potere legittimo* — e dunque della sovranità — come comando cioè che non è imputabile a qualcuno in particolare, ma piuttosto alla totalità della realtà politica, e quindi a tutti i membri che la compongano, siano questi cittadini o aggregazioni politiche. Proprio per questa provenienza il comando non

(3) O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, P.U.F., 2007.

ammette resistenza ed è assoluto: è infatti il comando che proviene dalla totalità del corpo politico. Si tratta del concetto di potere legittimo che si snoda, nella scienza politica moderna dalla nascita del concetto di sovranità a quella sovranità popolare che caratterizza la concezione democratica. Secondo tale concetto il comando è impersonale e proviene dal soggetto collettivo, e dunque anche da tutti i membri che questo soggetto comprende. Cercherò di argomentare, attraverso la discussione di alcuni punti salienti del lavoro preso in esame, questa ipotesi e conseguentemente di indicare quello che mi sembra il punto cruciale della questione.

Che sia necessario andare oltre il concetto di sovranità è una certezza spesso ribadita da Beaud e posta quasi come premessa al lavoro. Non è possibile pensare il federalismo se non uscendo dal dilemma di Calhoun (p. 47), e dunque mettendo in questione quel punto di partenza, spesso ritenuto ovvio, costituito dalla sovranità. Altrimenti non solo si rimarrebbe all'interno dell'alternativa sopra indicata, ma non si riuscirebbe a dare risposta alla domanda riguardante la compostibilità di un comando unitario con l'autonomia delle parti in gioco, che impedisce di pensarle nella dimensione della semplice sudditanza. Tuttavia se si fa risalire il concetto di sovranità, come fa Beaud e come si fa comunemente, a Bodin, si rischia di imboccare una strada che porta ad un fraintendimento nell'impostare tutta la questione. Si considera infatti della sovranità solo l'aspetto per cui essa ha un carattere unitario, assoluto, decisivo, che si impone sui membri del corpo politico per realizzare l'ordine e la pace. Il rischio è allora quello di credere che ci si liberi dall'assolutezza e dall'unilateralità di un tale comando quando si riesca a concepire il potere non come proveniente dall'alto, ma piuttosto dal basso, non dal principe, ma dal popolo. Allora, per una federazione, il superamento della sovranità consisterebbe, in questa ottica, in un potere che provenisse, magari rappresentativamente, proprio dai membri plurali che la costituiscono. Ma in questo modo altro non si fa che opporre a quella che si crede essere la sovranità esattamente ciò che costituisce il suo segreto e il suo fondamento. La fondazione del potere dal basso è infatti proprio la mossa del pensiero che, unica, ha reso possibile produrre quel concetto di sovranità che ha segnato la storia del pensiero moderno e anche la storia costituzionale.

Questo fondamento emerge con evidenza se si rivolge l'attenzione, piuttosto che a Bodin, a Hobbes. Nella costruzione teorica di quest'ultimo infatti la sovranità appare come la conclusione di un processo scientifico che, partendo dagli individui e dalla loro uguaglianza, impedisce che si possa accettare una relazione come quella secondo cui qualcuno governa e gli altri sono governati. Questa negazione del governo ha alla sua base il concetto che da qui in avanti è destinato ad essere centrale per la politica: suo fondamento e suo fine. Mi riferisco

al concetto di libertà: esso comporta per l'individuo la manifestazione della sua potenzialità fisica e intellettuale senza incontrare ostacoli e dipendendo dalla propria e non dalla altrui volontà. Proprio sulla base di questi presupposti e di un punto di partenza che consiste non in una realtà scorporata e composta di parti, ma dalla moltitudine degli individui considerati uguali, l'unico modo per pensare uguaglianza e libertà consiste nel dare luogo — attraverso la nota figura del contratto sociale — ad un corpo politico da tutti fondato con un potere immane nei confronti di ogni velleità che i singoli possono avere di ostacolarsi e di procurarsi danno a vicenda.

È da ricordare che la istituzione del sovrano mediante il contratto nel *Leviatano* è preceduta dal capitolo che mostra l'unico modo di pensare un ente collettivo costituito da una molteplicità di individui. Si tratta della invenzione del *concetto moderno di rappresentanza*, secondo la quale una realtà politica unitaria può essere pensata solo se un'azione rappresentativa riduce la molteplicità ad unità. Qui sta il segreto della sovranità, nel *processo di autorizzazione*, secondo cui l'*autorità* connota colui che è stato autorizzato ad esercitare il potere e delle cui azioni tutti coloro che ubbidiranno si dichiarano autori. In altri termini il potere assoluto che caratterizza la sovranità si può razionalmente porre solo in quanto è legittimato e la legittimazione consiste nell'aspetto formale che ravvisa, a differenza di quanto succede nella tradizione della *ragion di stato*, nella ragione dello Stato — più precisamente, per Hobbes, del *commonwealth* — la ragione politica di tutti (4). La rappresentanza moderna è dunque la chiave legittimante della sovranità e la ragione del fatto che quest'ultima (anche e a maggior ragione quando si tratta della democratica sovranità del popolo) non ammette resistenza: si tratta infatti della volontà del soggetto collettivo che esprime rappresentativamente tutti, nella quale tutti, a-priori, si sono riconosciuti.

Se si tiene presente questa logica e dunque la necessità per la sovranità del processo di legittimazione, o autorizzazione, non si possono compiere operazioni storiografiche quali quella che è presente persino nello *Historisches Lexikon* (5), che intenderebbe proprio fare una storia dei concetti sulla base delle acquisizioni dei suoi curatori, Brunner, Conze e Koselleck. Nella voce *Herrschaft*, si contrappongono,

(4) Per il chiarimento di questi passaggi rimando a *La rappresentanza politica* cit. sp. pp. 77-93 e sinteticamente a *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni*, in S. CHIGNOLA e G. DUSO, *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2005, sp. pp. 176-184; nello stesso volume, sulla differenza tra il paradigma della regione di Stato e il dispositivo della sovranità, cfr. G. BORRELLI, *Oltre i percorsi di sovranità: il paradigma moderno della conservazione politica*, pp. 306-328.

(5) Mi riferisco a *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hrsg. O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, Stuttgart, Klett Cotta, 1972-1992.

come si fa del resto spesso, Bodin e Hobbes, quali sostenitori di una sovranità assoluta e di un potere che viene dall'alto, ad Althusius e Rousseau, come paladini del popolo e del suo potere. In realtà le costruzioni teoriche di Hobbes e Rousseau, che pensano la società sulla base del rapporto tra la realtà individuale e quella dell'unità del corpo politico, secondo la modalità tipica del diritto naturale moderno, danno luogo alle due facce della sovranità moderna, contrapposte ma destinate ad essere intrecciate tra loro nella storia del pensiero e delle costituzioni. Invece Althusius si oppone bensì Bodin, ma non nell'orizzonte del concetto di sovranità che abbiamo qui considerato, bensì in relazione al modo di concepire l'azione di governo e il ruolo che hanno i governati. Egli si oppone cioè ad un modo centralizzato e forte di intendere il comando e dà luogo ad una dottrina che prevede la prevalenza del popolo con i suoi organi collegiali sul re, nell'ambito di una concezione che possiamo definire federalistica ⁽⁶⁾.

Se si coglie la rilevanza di Althusius per un pensiero federalista e insieme la logica legittimante che caratterizza la sovranità moderna, si può comprendere come il superamento di quest'ultima, ritenuto necessario per una teoria della federazione, non possa avvenire attraverso una concezione in cui il potere provenga dal basso e nella quale il comando esprima la volontà politica dei membri. Al contrario, esso è possibile solo se non si adotta il processo di autorizzazione, se non si intende cioè il comando come esprime la volontà di tutti e si riesce a pensare come strutturale la partecipazione attiva da parte dei membri della realtà federata, e attraverso essi dei cittadini.

È in ogni caso da tenere ferma e da condividere la convinzione di Beaud che per pensare il federalismo sia necessario superare la sovranità e la stessa concezione dello Stato. Quella della federazione è infatti un'altra « forma politica » (p. 65), diversa da quella dello Stato (io direi: un altro modo di pensare la realtà politica). Una conseguenza di questa impostazione consiste nella necessità di superare la contrapposizione tra *stato federale* e *confederazione di Stati*. Questa è una acquisizione rilevante, perché è proprio secondo queste due modalità che si declina solitamente un pensiero federalista. Come ben si può intendere, una tale contrapposizione si basa sulla dottrina dello Stato e implica la nozione di sovranità, ricadendo nel dilemma di Calhoun (cfr. p. 90). Se è vero che questa duplice possibilità caratterizza i modi correnti di intendere il federalismo, non si può non condividere con Beaud l'esigenza di un pensiero e di una posizione più radicali (p. 92). Ugualmente non si può non condividere la constatazione, presente già in Madison (p. 134), che quando membri politici si federano si dà luogo ad una realtà per esprimere la quale rischiano di mancare persino le parole. Certo,

⁽⁶⁾ Per questa critica alla trattazione della voce *Herrschaft*, cfr. Duso, *Il potere e la nascita dei concetti*, cit., sp. pp. 165-173.

soprattutto quando si vuole pensare la federazione sulla base di Stati che si uniscono tra loro. Difficile è infatti pensare quale trasformazione avvenga ai membri di questa nuova realtà politica in relazione alla loro forma statale, difficile anche perché le stesse parole sono impregnate dalla concettualità moderna dominata dalla sovranità, che appunto nello Stato ha trovato la sua manifestazione politica.

2. *La concezione della federazione e i suoi fondamenti teorici.*

Quel diffuso modo di intendere la federazione che è basato su uno schema bipartito mostra subito, in relazione a quanto è stato fin qui detto, una difficoltà intrinseca. Infatti il termine di 'federazione' viene ad indicare il tutto della realtà federata e nello stesso tempo anche il centro (che è parte del tutto). Ci si trova di fronte ad una difficoltà terminologica che esprime, nello stesso tempo, una difficoltà concettuale e si mostra incapace di intendere la struttura giuridica della entità politica che si ritiene essere federale (p. 139). Il rischio è di ricadere in una relazione di comando ubbidienza che è propria della sovranità, che comporterebbe il dominio dell'istanza unitaria sulle realtà parziali. Direi che è quello che avviene nello Stato federale.

A questo punto emerge il problema più rilevante: come concepire il rapporto comando ubbidienza secondo una modalità diversa da quella del *potere legittimo*? Come concepire un comando che non sia dominio sulle parti, né annullamento della loro autonomia politica; ed una ubbidienza al comando che sia tuttavia compatibile con l'affermazione della supremazia della totalità plurale di quei membri che pure ubbidiscono? La risposta a questa domanda è decisiva, affinché non si faccia del rapporto tra la realtà federata e i suoi membri « l'equivalente di ciò che è lo Stato in relazione agli individui » (p. 139), un rapporto che appunto, sulla base della logica della sovranità, viene a negare la dimensione politica dei singoli.

Beaud, consapevole del problema, si schiera per una concezione tripartita, che trova antecedenti in Gierke e in Kelsen, ma che ha una sua originalità, in quanto, la « Federazione » (che, con la F maiuscola indicherebbe la totalità della realtà federata) contiene l'elemento centrale (« federazione » con la f minuscola) e gli stati membri, ma senza che ci sia una gerarchizzazione degli ordini come avviene in Kelsen. È significativo che Beaud ricorra ad una concezione tripartita (p. 144 ss.), cioè abbia bisogno di tre elementi, il tutto plurale, le singole parti e l'elemento centrale unificante; perché ciò va nella direzione della necessità di determinare in cosa consista l'elemento centrale o l'elemento del comando, con la consapevolezza che non può coincidere con la volontà del tutto per non ricadere nell'aporia sopra indicata. Tuttavia risulta difficile comprendere come nella proposta della concezione tripartita sia possibile la compresenza degli ordini senza che ci sia una

forma di gerarchizzazione, senza cioè che ci sia un ordine che prevalga sugli altri.

Ciò a maggior ragione se si cerca di determinare in cosa consista la funzione del governo federale e quale sia la natura del comando che esso esprime. Nell'esame della federazione come istituzione viene toccato un punto decisivo quando si afferma la necessità di superare il modello contrattualista classico, che prevede l'identità tra gli autori della norma e i suoi destinatari. Dal patto federativo nasce anche l'istanza centrale, che non è una delle parti contraenti e tuttavia gioca un ruolo rilevante nella nuova realtà (p. 156). Mi sembra che a rigore ciò comporti il superamento della forma della sovranità, che esige, attraverso la mediazione rappresentativa, l'identità tra gli autori del patto, che sono anche gli autori del comando (in quanto hanno autorizzato colui che lo dà, si sono resi *autori* delle sue azioni, secondo la logica del XVI capitolo del *Leviatano*) e i destinatari del comando, cioè gli stessi individui che sono obbligati ad ubbidire. Se questo accadesse per le parti della federazione queste avrebbero lo stesso destino che hanno i cittadini nell'ambito dello Stato.

Ma questo superamento non avviene, se è vero che si ravvisa negli Stati membri il polo plurale e nel governo federale il « monopolio della rappresentazione » (p. 160). Se si tiene presente che il contesto di questa affermazione riguarda il diritto internazionale, ci potrebbe venire in aiuto un riferimento ad Althusius e alla duplice rappresentazione, quella *identitaria* che caratterizza i membri consociati (questo il senso forte della rappresentanza nel contesto federale di Althusius) e quella cerimoniale-regale propria del Sommo Magistrato, che rappresenta appunto il regno verso l'esterno (7). Se l'elemento rappresentativo viene inteso nell'ambito dei rapporti con le altre entità politiche, si può pensare che questo richiamo all'elemento rappresentativo possa non opporsi, ma al contrario essere consonante con il superamento del nesso sovranità-rappresentanza che caratterizza la concettualità moderna. Ma il testo non è risolutivo a questo proposito e si può essere inclini a pensare che nel monopolio della rappresentazione il comando del governo centrale riassume in sé, appunto rappresentativamente, la volontà di tutti i membri. A conferma di ciò potrebbe stare il fatto che,

(7) Magistrale a questo proposito Hasso HOFMANN, *Repräsentation in der Staatsehre der frühen Neuzeit. Zur Frage des Repräsentationsprinzips in der "Politik" des Johannes Althusius*, in ID., *Recht - Politik - Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie*, Frankfurt am Main, Stuttgart, 1986, pp. 1-30; cfr. anche, dello stesso autore, il testo fondamentale per la storia della rappresentanza politica: *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis in 19. Jahrhundert*, Berlin, Duncker & Humblot, 19902, pp. 358 ss. (ora, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, tr. it. C. Tommasi, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 435 ss.).

non solo Althusius è assente dalla trattazione di Beaud, ma il punto di riferimento è costituito invece da Pufendorf, il quale, fin dall'inizio del lavoro, è considerato come colui che ha inaugurato il pensiero giuridico moderno sul fenomeno federale (p. 17).

Ciò può apparire strano, se si tiene presente che Pufendorf, il quale denuncia il *monstruum* costituito dall'impero proprio in quanto *pluralistico*, è colui che esprime nel modo più esemplare il nesso — che è insieme di identità e differenza radicale — tra soggetto individuale e soggetto collettivo e la manifestazione di quest'ultimo nella forma della rappresentanza moderna. Egli costituisce cioè uno degli esempi più significativi di espressione del nesso sovranità-rappresentanza (la *civitas* compie infatti azioni separate da quelle dei cittadini e tuttavia è il *popolo*)⁽⁸⁾. È allora interessante tenere presente i punti di riferimento che stanno alla base del lavoro di Beaud. A questo proposito è da ricordare che la descrizione del fenomeno federale è fatta con l'intenzione non di fuoriuscire, ma al contrario di mantenersi nell'ambito della tradizione dello *Jus publicum europaeum*. Ma come si è detto all'inizio, questo grande edificio giuridico ha la sua genesi proprio con il giusnaturalismo moderno e con la concettualità che si incentra nella sovranità. Il grande periodo dello *jus publicum europaeum* è infatti segnato dalla storia degli Stati nazionali e dai loro rapporti internazionali. Ma se si deve superare la sovranità e la forma dello stato nazionale per pensare il federalismo è proprio al di là di questo grandioso edificio che bisogna rischiare di andare...o che forse si è in realtà già andati.

Viste queste indicazioni, non sorprende che assieme a Pufendorf sia anche Carl Schmitt ad essere indicato come una base ferma dello sforzo teorico compiuto per pensare la federazione. Ma ancora una volta è da dire che Schmitt è proprio il pensatore che radicalizza la concettualità politica moderna e la cifra unitaria che caratterizza il nesso di sovranità-rappresentanza, intesa quest'ultima non come *Vertretung*, ma come *Repräsentation*, rappresentanza dell'unità politica appunto⁽⁹⁾. È infatti significativo ripercorrere la parte di *Dottrina della costituzione* dedicata alla teoria della federazione, breve ma densa, come dice Beaud (p. 18), e tale da riprendere « la tradizione inaugurata da Pufendorf ». Si può infatti notare che già Schmitt mostra la necessità di pensare la federazione oltre la distinzione di stato federale e confederazione di Stati, ma ciò proprio in relazione alla realtà tedesca, che legge

(8) Per il chiarimento di ciò rimando a *La logica del potere*, cit., pp. 123-156, *La rappresentanza politici* cit., sp. pp. 85-92, e soprattutto, a O. MANCINI, *Diritto naturale e potere civile in Samuel Pufendorf*, in DUSO (a cura di) *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna* cit., pp. 109-148.

(9) Anche qui per argomentare questa affermazione devo riferirmi ai due saggi su Schmitt contenuti in *La rappresentanza politica*, cit., pp. 145-195.

nella direzione della necessità di una decisione sovrana. Infatti la federazione non è pensata come una modalità che supera le difficoltà della realtà statale. Al contrario, la trattazione schmittiana enumera le antinomie giuridiche e politiche della federazione, e il motivo di fondo di tali antinomie è proprio il fatto che nella forma politica e costituzionale della federazione riemerge la questione della sovranità come questione non decisa: « la questione della sovranità, cioè della decisione esistenziale ultima, rimane perciò sempre aperta »⁽¹⁰⁾. Non a caso sono ben presenti alla considerazione di Schmitt i saggi di Calhoun, che lo portano alla conclusione che « il concetto di un'unità politica composta di Stati, permanente e che non abbandona il suo fondamento pattizio, appare comunque come qualcosa di sommamente contraddittorio »⁽¹¹⁾.

La soluzione delle antinomie starebbe per Schmitt nella *omogeneità* della federazione — e ben si sa quale ruolo abbia l'omogeneità in relazione all'unità e alla forza della sovranità all'interno della trattazione della democrazia⁽¹²⁾! E una tale omogeneità comporta anche che non ci sia oscillazione per quanto riguarda la decisione ultima tra federazione e Stati membri. Nei diversi ambiti la sovranità può spettare alla federazione (ad esempio per la politica internazionale) e in altri agli stati membri (ad esempio per l'ordine interno) e ciò non porterebbe ad una divisione — considerata contraddittoria — della sovranità, perché nel caso singolo la decisione spetterebbe *tutta* all'uno o all'altro degli elementi in gioco⁽¹³⁾. Insomma, la trattazione schmittiana di una teoria costituzionale della federazione non costituisce il superamento della forma politica moderna basata sul nesso di sovranità e rappresentazione che costituisce l'oggetto dell'opera, ma, al contrario, mostra le antinomie della federazione proprio sulla base del concetto di sovranità e della cifra dell'unità che la caratterizza. Non è un caso che questo nesso di sovranità e rappresentanza emerga alla fine del volume, quando si afferma che la volontà della federazione, dunque la volontà unitaria, è senza residui la volontà degli Stati membri⁽¹⁴⁾. In conclusione mi sentirei di dire che non è in compagnia di Schmitt che è possibile pensare il federalismo, ma lo si può, al contrario, solo superando la logica della forma politica moderna che trova nel giurista tedesco la più lucida e radicale comprensione.

(10) C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, tr. it. A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984 p. 486.

(11) SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 489.

(12) Cfr. C. GALLI, *Genealogia della politica*, Bologna, Il Mulino, 1996, sp. p. 575 ss.

(13) SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 493.

(14) SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 502.

3. *Ripensare il comando politico: governo e pluralità.*

Tra i caratteri che sono strutturali per una teoria del federalismo sta sicuramente il superamento di una concezione individualistica. Con lucidità Beaud si oppone alle concezioni che tentano di pensare il federalismo partendo dall'individuo (p. 197). Se si parte infatti dalla dimensione fondante degli individui, e dunque dalla moltitudine degli individui, per pensare l'ordine politico, è assai difficile se non impossibile sfuggire alla logica ferrea che nel *Leviatano* va dallo stato di natura alla istituzione, attraverso il patto, del sovrano e che è espressa nella proposizione centrale del XVI capitolo, secondo cui *c'è un solo modo di intendere l'unità di una moltitudine, che uno sia il rappresentante*. Si tratta appunto del nesso di sovranità-rappresentanza, che è inevitabile se per pensare la società si parte dagli individui. Si può dire che il federalismo implica un principio *olista* (p. 198), solo se ci si emancipa dal significato che ha normalmente l'uso di questo termine, come cioè l'opposto dell'individualismo, perché è proprio dalla contrapposizione di soggetto individuale e soggetto collettivo che bisogna uscire. Lo si può usare se si intende riferirsi ad una totalità composta di parti, le differenze delle quali contano politicamente, il che non può avvenire per la moltitudine indifferenziata degli individui. Insomma il problema logico che sta alla base di un pensiero federalistico consiste nel *pensare l'unità di una entità politica come costitutivamente plurale, superando il rapporto multi-uno che è connaturato alla sovranità*.

Che nel federalismo non sia quella dell'individuo la dimensione fondante lo mostra l'esperienza delle Diete, nella quale non è il principio 'una testa un voto' ad avere effettualità, quel principio cioè che sta alla base della costituzione francese del 1791 e che caratterizza la legittimazione democratica. Sono le diverse parti che devono essere rappresentate, a prescindere dal numero di individui che le costituiscono. È la figura della dieta a rappresentare « la federazione nella sua totalità » (p. 351). È significativo che in relazione alla figura della Dieta Beaud non senta la necessità di illustrare la cosa attraverso esempi, o trovi una carenza di esempi, proprio per la supremazia del nesso sovranità-Stato che caratterizza la storia degli Stati dopo la rivoluzione francese, come prima si diceva.

Ma proprio il riferimento allo strumento della Dieta e alla pluralità e collegialità che lo caratterizza, così come la differenza del modo di pensare la politica da essa implicato nei confronti della legittimità democratica, ci spinge a tentare di rispondere alla domanda sopra posta, di come da una parte sia da intendere il comando e dall'altra la presenza dei membri plurali che costituiscono la federazione.

A questo scopo mi pare che ben altra utilità avrebbe il riferimento ad Althusius piuttosto che a Pufendorf e a Schmitt, tanto più se si è consapevoli che, per pensare una entità politica in modo federalistico è necessario superare la costellazione concettuale della sovranità che

caratterizza la forma dello Stato. E questo non perché la dottrina di Althusius ci permetta immediatamente di pensare il federalismo oggi, in una situazione che non precede l'imporsi della forma-Stato e il contesto concettuale della sovranità, ma che si colloca piuttosto nel momento di crisi e di trasformazione degli Stati nazionali, grazie anche a fenomeni di globalizzazione; ma perché Althusius ci permette di confrontarci con una concezione dell'ordine e della politica di carattere federativo, che è radicalmente altra da quella dello stato e della sovranità moderna ⁽¹⁵⁾. Nella trattazione del Sommo Magistrato Althusius si sforza di mostrare che non c'è contraddizione nel fatto che il popolo, che pure costituisce la grandezza politica maggiore, e a cui ineriscono gli *iura majestatis* ⁽¹⁶⁾, tuttavia istituisca un magistrato che lo governi, il che significa anche che esprima un comando a cui ubbidire. Ciò è impensabile se noi ragioniamo sulla base del concetto di potere e del rapporto formale di comando-ubbidienza che questo implica e se concepiamo l'autonomia e la dimensione politica delle parti di una federazione nel senso della loro possibilità e capacità di decisione indipendente ed efficace. Per comprendere questo rapporto che si pone tra la totalità della realtà plurale e colui che esprime il comando, bisogna ricorrere alla categoria che è sempre stata al centro del problema politico fino all'*invenzione del*

⁽¹⁵⁾ Una accentuazione anche nella direzione della attualizzazione per noi della concezione federalistica di Althusius si ha nei lavori di Hueglin, in particolare in *Sozialer Foederalismus*, Berlin, Walter de Gruyter, 1991; una discussione della interessante proposta di Hueglin è in G. DUSO, *Althusius. Pensatore per una società postmoderna?*, «Filosofia politica», IV, 1990, 1, pp. 163-175 e anche *Althusius e l'idea federalista*, in «Quaderni Fiorentini. Per la storia del pensiero giuridico moderno», 21, 1992, pp. 611-622. Per la continuazione di questa discussione si veda HUEGLIN, *Althusius in Question: interpretation and relevance*, e G. DUSO, *Perché leggere oggi Althusius?*, in *Il lessico della politica di Johannes Althusius*, a cura di F. Ingravalle e C. Malandrino, Leo S. Olschki ed., Firenze 2005, rispettivamente pp. 61-71 e 39-60.

⁽¹⁶⁾ Cfr. J. ALTHUSIUS, *Politica Methodice Digesta atque exemplis sacris & profanis illustrata*, III ed., Herborn 1614 (rip. fot., Aalen 1981, XVIII, 94-99 (questi passi si trovano anche nella traduzione parziale a cura di D. Neri, Napoli 1980, pp. 56-57). Gli *iura majestatis* potrebbero anche essere nominati come diritti di sovranità, ma con la consapevolezza che si tratta proprio di un modo di pensare la politica che il concetto di sovranità intende negare dalla radice (cfr. *La maiestas populi chez Althusius et la souveraineté moderne*, in *Penser la souveraineté à l'époque moderne et contemporaine*, sous la direction de G-M. Cazzaniga et Y-C. Zarka, Paris, edizioni ETS Pisa e Vrin, 2001, pp.85-106) e, per i diritti di maestà, G. DUSO, *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», 25, 1996, pp. 65-126: in questo numero si trova anche la dissertazione, rilevante per la genesi del pensiero politico di Althusius, *Disputatio politica De regno recte instituendo et administrando*, con una ricognizione delle fonti da parte di M. Scattola e un saggio di M. Stolleis.

concetto di potere ⁽¹⁷⁾, o della sovranità moderna, cioè quella del governo.

Ma riferirsi al principio del governo significa pensare la politica in una dimensione che è radicalmente diversa da quella della forma politica che si impone attraverso lo *jus publicum europaeum*, per il quale la teoria hobbesiana costituisce un momento genetico fondamentale. Il punto di partenza non sono qui gli individui e i loro diritti, perché questi, o meglio i singoli uomini reali, sono pensati all'interno delle forme di raggruppamento (Althusius parla di « consociazioni ») e di rapporti in cui hanno realtà, e perciò anche all'interno del *diritto simbiotico*. L'unità politica non ha alla sua base una moltitudine indifferenziata di individui, ma un insieme di raggruppamenti umani. In tal modo si pensa una realtà, una entità politica come strutturalmente plurale, tale cioè che i diversi membri sono caratterizzati da differenze determinate, le quali contano e sono presenti politicamente, al di là della parola d'ordine dell'uguaglianza. Poter contare politicamente non significa poter decidere in modo sovrano e indipendente, come si tende a pensare se si immagina la federazione costituita da stati preesistenti. Nella formazione di una realtà federata i singoli membri si riconoscono parte di un tutto, legati da un patto, da un *foedus*, e non entità indipendenti. Nella organizzazione costituzionale (usando il termine nel suo significato etimologico e materiale e non certo quello della carta fondamentale) tali membri plurali sono politicamente presenti attraverso una modalità rappresentativa che non solo è diversa, ma è negata dal concetto moderno di rappresentanza, quale nasce con Hobbes e si manifesta storicamente nelle costituzioni a partire dalla Rivoluzione francese. Si tratta qui non tanto della necessità di dare forma all'unità della entità politica né di esprimere in una volontà unica la volontà politica dei membri, ma piuttosto di portare ad un livello istituzionale e superiore bisogni, volontà, dignità e diritti di parti determinate della società politica, le cui differenze hanno significato oggettivo e non sono legate all'arbitrio della volontà dei rappresentanti.

Ora in una totalità federata di questo tipo, la totalità è politicamente presente in quanto sono presenti i suoi membri plurali. Ma a una tale realtà politica non inerisce una decisione sovrana, né una tale entità plurale può governarsi da sé. E ciò proprio a causa della pluralità che la caratterizza e delle differenze tra le parti, che, in quanto parti di un tutto, non possono che avere come prima regola politica la concordia e la collaborazione, ma hanno anche, in ragione delle loro differenze costitutive, tra loro motivi di tensione che possono portare ad una situazione di conflitto. Perciò, dal momento che si tratta di un'unica realtà politica, ma strutturalmente plurale, c'è bisogno di un rapporto

⁽¹⁷⁾ Sulla nascita del concetto di potere cfr. G. Duso, *Hobbes et l'invention du pouvoir*, « Hobbes Studies », XVII, 2004, pp. 28-45.

ad unum, e questo elemento di unità è l'istanza di guida e di governo della pluralità. Per questi aspetti possiamo tenere sempre presente Althusius, e possiamo dire che, in un federalismo così pensato, c'è una istanza collegiale che è sempre la grandezza politica maggiore, ma che richiede, proprio per la sua pluralità, una istanza di governo. E chi governa è istituito dall'organo collegiale, che lo controlla, coopera con lui e lo può anche deporre. Chi governa da parte sua non trova di fronte a sé una ubbidienza dovuta al fatto che essendo stato autorizzato (rappresentante, Sovrano-rappresentante in Hobbes, rappresentante del popolo sovrano nella democrazia) il suo comando è *in fondo* quello degli autori che lo hanno autorizzato ⁽¹⁸⁾: anche se è stato istituito dall'insieme dei membri federati, il comando è suo, sua è la volontà e la responsabilità, e di fronte a sé ha sempre *istituzionalmente presenti* — cioè *costituzionalmente pensati* — i membri plurali della federazione. Attraverso i termini di *governo* e *pluralità* si può pensare una realtà politica, e in essa il comando e la partecipazione, in un modo federalistico che risulta radicalmente diverso da quello del potere e della sovranità ⁽¹⁹⁾.

Contro l'abitudine presente nella letteratura critica ad assimilare la dottrina della *maiestas populi* di Althusius alla sovranità del popolo di Rousseau (si ricordi, per fare solo due nomi, Friedrich e Derathé), è da

⁽¹⁸⁾ Ancora una volta ciò è da tenere ben presente in questa discussione: se è vero che sulla base della sovranità moderna, come nasce con Hobbes (non così in Bodin), il potere statale funziona secondo un modello di comando-ubbidienza nel quale l'autore della norma costituisce una autorità superiore ai destinatari della norma (Beaud, p. 356), tuttavia ciò è possibile solo in quanto i destinatari della norma si trovano alla sua base mediante un processo di autorizzazione. Qui sta la legittimità della sovranità e l'identità tra coloro che stabiliscono la norma e i destinatari della stessa che costituisce il nucleo della legittimità democratica. Il superamento della sovranità comporta allora il superamento di questo valore di fondo: che per essere liberi bisogna essere autori del comando a cui si ubbidisce. Allora non è per questa via, mediante una attribuzione del potere alle parti di una totalità federata o al tutto di questa che si pensa la politica in modo diverso dalla sovranità. Per fare ciò bisogna superare la dimensione del potere e accettare di pensare la dimensione del governo (per la riflessione sul governo *oltre* e *entro* la democrazia rimando al mio *La democrazia e il problema del governo*, « Filosofia politica », 3/2006, pp. 367-390).

⁽¹⁹⁾ Al di là dei saggi dedicati ad Althusius, rimando per queste considerazioni al mio *Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: un federalismo senza stato?*, che è interno ad un testo dedicato alla incapacità della costituzione nella sua storia contemporanea di pensare una pluralità di soggetti politici proprio a causa del suo rapporto con lo Stato moderno e con il concetto di sovranità (M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE, *Ripensare la costituzione. La questione della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008. In questo saggio sono articolate in modo più ampio alcune delle considerazioni che sono presenti nel presente testo.

tenere presente che, mentre nel pensiero di Rousseau l'esserci della volontà generale e dunque del sovrano in atto, impedisce che ci sia comando che si eserciti sul popolo, in Althusius, il popolo, proprio in quanto entità intrinsecamente plurale, non può da se stesso esercitare il comando necessario alla vita della società, ma ha bisogno di un elemento unitario che governa. È significativo che anche nella forma di governo democratica la funzione di governo non sia attribuibile al popolo, ma ai pochi che governano, ai quali sono imputabili azioni e comando. Il popolo *non si esprime rappresentativamente* attraverso il governo democratico — che, nella convinzione althusiana che ogni repubblica non possa che avere una costituzione mista, esprime l'elemento unitario e dunque monarchico — ma attraverso gli organi collegiali, sempre politicamente presenti di fronte al sommo magistrato, sia questo inteso nella forma monarchica (monarchia) o in quella poliarchica (ad es. la democrazia) ⁽²⁰⁾.

Si badi bene che non si intende qui proporre il pensiero politico di Althusius come un modello per pensare il federalismo oggi. Un'operazione di questo tipo fraintenderebbe quel pensiero cercando di attualizzarlo, e non riuscirebbe a cogliere le vere questioni che esso ci pone ⁽²¹⁾. Non solo il suo orizzonte è quello di una società cetuale che non caratterizza certo la nostra realtà, ma la differenza di *status* e la gerarchia che caratterizza la dimensione politica degli uomini nella *Politica*, non è certo più pensabile. Da questo punto di vista l'uguaglianza che si è affermata a partire dalla Rivoluzione francese segna una via di non ritorno. Tuttavia, come ho cercato di indicare, ripercorrere il suo pensiero è prezioso in quanto ci mostra la necessità di una diversa modalità di intendere il comando e il rapporto tra unità e pluralità.

Certo, in questa direzione non aiuta molto un esame fenomenologico di ciò che si è presentato come 'federalistico' e la stessa questione di una costituzione di stampo federalistico appare un compito arduo, proprio per il legame che lo stesso strumento costituzionale ha concettualmente e storicamente avuto con la sovranità e con la realtà dello Stato. Forse si tratta di pensare in altro modo la funzione stessa della

⁽²⁰⁾ Rimando ai fini di chiarire questo modo althusiano di pensare la democrazia a G. Duso, *La costituzione mista e il principio del governo: il caso Althusius*, « Filosofia politica », XIX, 2005, 1, sp. pp. 790-93 (in francese in *Le gouvernement mixte, de l'idéal politique au monstre constitutionnel en Europe (13ème-17ème siècles)*, études réunies et présentées par M. Gaille-Nikodimov, Presses Universitaires de Saint-Étienne, 2005, sp. pp. 166-170).

⁽²¹⁾ Già ho cercato di indicare la debolezza di una posizione che intenda utilizzare in modo immediato il pensiero di Althusius: cfr. *L'Europa e la fine della sovranità*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », 31, 2002, pp. 109-139, sp. 126 ss, e *Perché leggere oggi Althusius* cit.

costituzione ⁽²²⁾ oltre il mito del potere costituente e il nesso di sovranità-rappresentanza. Questo per realtà nuove come quella dell'Europa, che si basano sull'unione e sulla trasformazione insieme di Stati nazionali esistenti; ma in relazione alle stesse realtà statali, per le quali si può pensare ad una trasformazione continua delle costituzioni esistenti nella prospettiva di quanto un modo di pensare federalistico ci indica.

(22) Cfr. H. HOFMANN, *Das Wesen der Verfassung*, Berlin, Humboldt-Universität, 2002, e ID., *Riflessioni sull'origine, lo sviluppo e la crisi del concetto di costituzione*, in *Sui concetti politici e giuridici della costituzione dell'Europa*, cit., pp. 227-237.