

# Miglio e il federalismo: oltre lo Stato e oltre Schmitt

---

Publicato in *La politica pura, Il laboratorio di Gianfranco Miglio*, a cura di D. Palano, Vita e Pensiero, Milano 2019, pp. 75-104.

## 1. Oltre la forma politica moderna

Nel tema del federalismo e della costituzione federale si può ravvisare uno dei contributi più rilevanti di Gianfranco Miglio, e ciò – in un’ottica storico-concettuale – per quanto riguarda sia le categorie necessarie per pensare oggi la politica, sia l’assetto costituzionale utile per uscire dalla crisi attuale. Per affrontarlo mi pare produttivo prendere le mosse da quel convegno su Schmitt del 1980 organizzato, sotto il patrocinio del Gramsci Veneto, da quel gruppo di ricerca padovano sui concetti politici il cui coordinamento ha caratterizzato fino ad oggi il mio impegno culturale e di ricerca. È stata questa l’occasione di un incontro con Miglio che per noi è stato sicuramente rilevante. Il titolo del convegno, e del libro che ne è risultato, suona significativamente: “La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt”. Dunque si era ravvisata in Schmitt una possibilità di pensare la politica al di là della normatività e della razionalità formale che hanno caratterizzato lo Stato e il grande edificio del diritto pubblico<sup>1</sup>.

All’interno di questo orizzonte di pensabilità della politica *oltre* lo Stato, l’intervento di Miglio è intitolato “Oltre Schmitt”. Una traccia per intendere il fecondo intreccio che si è verificato tra di noi è costituita non solo dalla centralità conferita alla presenza di Miglio nella organizzazione del convegno, ma anche dal fatto che il saggio, che egli, nell’*Introduzione* alla raccolta dei suoi scritti, considera come “uno dei contributi più importanti”<sup>2</sup>, non consista in una mera trascrizione letterale del suo intervento orale, ma provenga dalla lucida penna di Alessandro Biral, una delle menti più acute e innovative della filosofia politica italiana, decisivo per la linea di ricerca del nostro gruppo. Questo fatto è significativo, perché mostra che Miglio, magari inconsapevolmente, si ritrova in questa lettura filosofica del suo pensiero, che riconosce come fedele alla sua esposizione.

In relazione al nostro incontro con Schmitt, è da tenere presente che ciò che lo caratterizza fin da subito è la contemporanea riflessione sulla *Begriffsgeschichte* tedesca, all’interno della quale, a differenza di quanto è avvenuto per la quasi totalità di coloro che si sono poi riferiti a questa corrente di pensiero, il nostro interesse è stato rivolto più a Otto Brunner che a Reinhart Koselleck<sup>3</sup>. Uno dei motivi di questo interesse deriva dal nostro rapporto con Pierangelo Schiera, consolidato in quegli anni da innumerevoli incontri e seminari presso l’Istituto Storico Italo-Germanico di Trento sui temi politico-costituzionali. Particolarmente importante è stato, alla fine degli anni Settanta, un seminario a Padova, introdotto da una sua relazione sul pensiero di Brunner. La rilevanza dello storico tedesco per la nostra ricerca è evidente nei lavori di filosofia politica di Biral, il quale lo tiene costantemente presente, e, dopo aver criticato, nello stesso volume dell’81, il decisionismo di Schmitt, dedica a Brunner uno dei suoi saggi più belli, “Per una storia della sovranità”<sup>4</sup>. La contemporanea lettura dei due autori, oltre naturalmente alla nostra formazione filosofica, ha comportato da subito, assieme alla considerazione della rilevanza dell’operazione di Schmitt, anche la consapevolezza del suo limite, in

---

<sup>1</sup> Cfr. G. Duso (a cura di), *La politica oltre lo Stato, Carl Schmitt*, Arsenale, Venezia 1981, p. 42. È significativo che gran parte dei relatori del convegno odierno fossero impegnati nel 1980 assieme a Miglio in una riflessione sulla rilevanza del pensiero schmittiano per pensare la politica.

<sup>2</sup> G. Miglio, *Le regolarità della politica*, Giuffrè, Milano 1988 (RP), p. LXII.

<sup>3</sup> Sulla rilevanza del riferimento a Brunner si veda il §7 di *Storia concettuale come filosofia politica*, in S. Chignola, G. Duso, *Storia dei concetti e filosofia politica*, FrancoAngeli, Milano 2008, sp. pp. 150-157, e *Il “ganzes Haus” di Brunner e la storia concettuale*, in: “Conceptos Históricos”, n. 5, pp.72-99.

<sup>4</sup> A. Biral, *Storia e critica della filosofia politica moderna*, FrancoAngeli, Milano 1999, pp. 275-318.

quanto, proprio nel tentativo di cogliere ciò che caratterizza il politico in quanto tale, al di là della forma politica moderna, egli resta tuttavia prigioniero di quest'ultima.

L'intervento di Miglio è in questa direzione cruciale, in quanto mostra insieme la rilevanza che ha il pensiero di Schmitt nella problematizzazione e radicalizzazione della forma politica moderna, ma anche quella nostalgia per lo Stato che gli impedisce di andare fino in fondo in questa direzione. Lo Stato è una figura storica, che non ci fa intendere la politica *prima* della vicenda moderna, e nemmeno in un presente in cui lo Stato è visto "perdere il monopolio della politica". Miglio aggiunge: "nello Stato e contro lo Stato prendono posizione nuovi soggetti, raggruppamenti 'amico-nemico' di nuovo tipo, i quali prendono possesso della politica e la caricano di una non neutralizzabile politicità"<sup>5</sup>. "La politica si esprime ormai oltre lo Stato, e lo Stato si rivela essere soltanto una transitoria e già superata manifestazione della politica"<sup>6</sup>. Tuttavia, nonostante Schmitt ci guidi in questa direzione, non sa "liberarsi della nostalgia per l'equivalenza di Stato e politica", non sa "liberarsi dell'idea che i rapporti politici possano essere convertiti in rapporti giuridici". Invece è proprio contro questa riduzione del politico al giuridico – tipica della forma politica moderna – che bisogna andare. Perciò "riflettere sul tema 'la politica oltre lo Stato' significa far muovere la scienza politica in un territorio a Schmitt sconosciuto"<sup>7</sup>. Viene così indicato, nel modo più lucido e lapidario, il legame tra il titolo del saggio di Miglio e il titolo del libro: superare una concezione della politica monopolizzata dallo Stato significa anche andare oltre Schmitt<sup>8</sup>.

Ma se questo è il compito, ci si può chiedere come Miglio stesso intenda affrontarlo e portarlo a termine; quale sia cioè per lui il modo di pensare la politica che riesce a superare insieme l'orizzonte della forma politica moderna e quello del pensiero schmittiano. Io credo che la via da lui individuata ai fini di un tale superamento si possa ravvisare nel federalismo e nell'idea di una costituzione federale. Qui il discorso per me si complica, in quanto il federalismo costituisce per me l'approdo di un itinerario storico-concettuale inteso come esercizio di un movimento di pensiero filosofico, dal quale Miglio sembra esplicitamente discostarsi. Tuttavia ritengo che alla base del federalismo di Miglio non stia solo uno sguardo disincantato sul presente, o una mera osservazione della realtà empirica, come a volte egli ripete; nel suo percorso c'è anche una profonda consapevolezza storico-concettuale e una critica ai concetti moderni, irriducibile ad una scienza di leggi costanti e immutabili della politica. Credo allora giustificato incrociare alcuni nodi problematici, che egli acutamente e fecondamente mette in luce, in un *dialogo* che rivela differenze, ma anche un comune campo problematico e un comune intento di superamento dell'orizzonte della sovranità moderna e insieme della democrazia pensata nell'ottica della sovranità.

## 2. La logica della sovranità

Questo è il punto che è necessario innanzitutto chiarire per potere procedere con il ragionamento: la legittimazione democratica non è il superamento della sovranità, per il fatto che individua nel popolo e nei cittadini i protagonisti della decisione politica, ma ne è piuttosto il compimento. È la mancata comprensione di questo legame intrinseco tra la logica della sovranità e la legittimazione democratica del potere a rendere vani i tentativi di quei filosofi e costituzionalisti che

---

<sup>5</sup> G. Miglio, *Oltre Schmitt*, in *La politica oltre lo Stato* cit., p. 42.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ivi, p. 43. Questa individuazione da parte di Miglio dei nuovi soggetti della politica, oltre lo Stato, è sottolineata da L. Romano, *Ex uno plures. Appunti sul federalismo radicale di Schmitt*, in L. Romano (a cura), *Il pensiero federalista di Gianfranco Miglio: una lezione da ricordare*, Consiglio regionale veneto, Venezia 2010, sp. p. 117.

<sup>8</sup> Questa è anche la direzione del mio tentativo, come si può intendere dal saggio *Oltre i principi di identità e rappresentanza: un nuovo modo di pensare la politica*, in "Conceptos Históricos", n. 6 (2018), dedicato alla questione "Oltre Schmitt?", che qui in parte riprendo.

dichiarano bensì la necessità di superare la sovranità, ma restano ancorati proprio a quei concetti dai quali la sovranità ha avuto la sua genesi.

Scusandomi per la schematizzazione e la ripetizione di cose note<sup>9</sup>, ricordo che, se per *sovranità* si intende quel comando politico a cui non si può non ubbidire, a prescindere dal giudizio che si può avere sul contenuto del comando stesso<sup>10</sup>, bisogna riconoscere che la sovranità è solo moderna. Cioè è emersa nel momento in cui si è fatto tabula rasa di un orizzonte condiviso su ciò che è giusto, e si è cercato un dispositivo certo e valido per tutti, che neutralizzasse il conflitto e realizzasse l'ordine, un dispositivo formale appunto. Se, quando ci si riferisce alla sovranità, si ha ben presente l'obbligatorietà del comando che viene dall'alto, spesso manca invece la consapevolezza che un tale potere, che impone un'obbedienza al comando, qualsiasi esso sia, non può avere alla sua base che un fondamento di legittimazione, cioè che gli autori del comando sono coloro stessi che ubbidiscono.

Questa legittimazione del potere è espressa nel modo più lucido proprio in quei cap. XIV-XVIII del *Leviatano*, nei quali ha la sua genesi la sovranità moderna<sup>11</sup>. Qui infatti si può riscontrare che, nello sviluppo del processo scientifico che Hobbes intende realizzare, la sovranità non è il presupposto, ma il risultato. Il punto di partenza è costituito dalla libertà, una libertà intesa come indipendenza della volontà, e dunque come negazione di quella relazione di governo tra gli uomini, ora considerata come *causa* intollerabile di dominio, che era stata al centro del pensiero politico per duemila anni. Una tale libertà del singolo di poter decidere delle sue azioni senza trovare ostacoli non è un concetto che possa essere pensato come in sé sufficiente; ha bisogno di una condizione. Visto infatti che riguarda tutti gli individui, è pensabile solo a condizione che tutti corrano in corsie che non permettano che i singoli si ostacolino vicendevolmente, negando così la libertà che si vuole affermare. Le corsie, come si sa, sono la metafora hobbesiana, che allude alle regole, che altro non sono che il comando del sovrano. È allora *questo* concetto di libertà a produrre necessariamente quello di sovranità<sup>12</sup>.

Ma non è sufficiente il riconoscimento della necessità del potere del sovrano, quasi fosse solo una condizione *esterna* alla libertà degli individui. L'agire del sovrano non è infatti attribuibile alla sua persona, ma al soggetto collettivo cioè al *popolo*. Questo strano e *nuovo* concetto di *popolo* ha due significati, della moltitudine di tutti i singoli che ubbidiscono e del soggetto collettivo che dà il comando. Il concetto che ha la funzione di unificare questi due significati – dei molti e dell'unità del comando – è il concetto, radicalmente nuovo e impensabile prima, di *rappresentanza*.

È la rappresentanza a costituire il segreto della sovranità: quest'ultima non si può concepire senza di quella. Non a caso l'invenzione del concetto moderno di rappresentanza precede nel *Leviatano* (cap. XVI) la scena del contratto sociale e risponde alla domanda di come sia possibile concepire come unitaria - non come un mero accordo temporaneo, ma come una vera e propria *persona civile* - una realtà politica costituita dai molti individui. Si tratta della nota dialettica di *autore-attore*, secondo la quale tutti si fanno autori delle azioni che un attore, il rappresentante, farà. Il *popolo*, il soggetto collettivo, non ha nessuna realtà empirica, ma è qui il prodotto artificiale dei

---

<sup>9</sup> Rimando, per la necessaria argomentazione, ai lavori compiuti sul contratto sociale, sulla sovranità, sulla rappresentanza e sulla democrazia (vedi [www.cirlpge.it](http://www.cirlpge.it)).

<sup>10</sup> Si ricordi, sia pur in riferimento al comportamento sociale e non a una fondazione razionale dell'ordine politico, la definizione weberiana di *potere* e soprattutto di *obbedienza*, la quale dipende dal *rapporto formale* esistente con colui che esprime il comando, senza riguardo alla propria opinione sul valore o sul non valore del comando in quanto tale" (cfr. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. J. Winckelmann, Mohr Siebeck, Tübingen, 1976<sup>5</sup>, I Bd., p. 123 (tr. it. *Economia e società*, a cura di P. Rossi, Edizioni di Comunità, Milano, 1974<sup>2</sup>, ora 1981, vol. I, p. 209).

<sup>11</sup> Se si ritiene, come comunemente si fa, che questa nasca con Bodin, non solo si rischia di fraintendere i classici e di confondere i concetti, ma soprattutto si rischia di non individuare quale sia il problema che ci sta di fronte e per quale via sia possibile superare la sovranità (cfr. G. Duso, *Sovranità*, in AA.VV. *Forme del potere, forme della soggettività. Studi in onore di Giovanni Fiaschi*, Unipress, Padova 2018, pp. 67-77).

<sup>12</sup> Per una argomentazione sintetica cfr. G. Duso, *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni*, in Chignola, Duso, *Storia dei concetti* cit., pp. 158-200.

due movimenti, quello dal basso, che istituisce il rappresentante, e quello dall'alto, attraverso il quale il rappresentante (il sovrano-rappresentante, e poi il rappresentante della sovranità del popolo) esprime un comando che non è attribuibile a lui, ma al popolo, un comando del quale dunque tutti coloro che dovranno ubbidire sono *autori*, e perciò responsabili. Questo concetto di rappresentanza spiega perché l'obbedienza al sovrano non sia da intendere come negazione della libertà, ma piuttosto come sua affermazione.

Ben si comprende che in questo processo tutti possono essere considerati *autori* solo in quanto non compiono alcuna azione politica, poiché l'azione politica unitaria è compiuta dall'attore, cioè dal rappresentante, e risulta come l'azione del popolo intero. Nell'atto di autorizzazione non c'è *trasmissione di volontà politica*: i singoli non hanno dimensione politica, non trasmettono una volontà politica determinata, ma piuttosto *fondano* l'autorità politica, che, d'ora in poi, non potrà essere che frutto dell'autorizzazione cioè della *formazione del potere dal basso*. È questo movimento a permettere che il contenuto del comando deciso dall'alto richieda assoluta ubbidienza: infatti si tratta di un comando di cui chi obbedisce è *autore*. Se non si intende questa logica della sovranità, si può pensare – e molti lo fanno – che, per opporsi ad essa, si debba proporre il *potere del popolo*, come un potere che venga dal basso, dai cittadini, e non si capisce che in questo modo l'esito dell'operazione è solo quello dell'iterazione della sovranità<sup>13</sup>.

Il potere sovrano, il potere del popolo, e dunque la stessa unità politica, sono concepiti attraverso questo concetto di rappresentanza, secondo il quale l'unità dei molti è possibile solo attraverso la rappresentazione di coloro che esercitano il potere, in base all'affermazione (che inaugura un lungo processo storico) di Hobbes, secondo la quale c'è un unico modo di pensare come *una* una moltitudine, che uno sia il rappresentante (o l'assemblea rappresentativa). Questa affermazione, secondo la quale l'unità politica è prodotta dalla decisione rappresentativa, mi pare incontrovertibile, ma si tratta di un rigore che dipende tutto dall'accettazione del presupposto che alla base dell'ordine politico siano posti gli individui nel loro isolamento. Ciò significa che se si ritiene che il federalismo sia superamento della sovranità, in esso non si può concepire l'agire politico dei singoli in quanto singoli, come si vedrà oltre. Non posso in questa sede cercare di mostrare come la democrazia moderna sia concepita proprio all'interno di questo orizzonte concettuale. Basti ricordare che le costituzioni democratiche sono fondate sui due pilastri della *sovranità del popolo* (di un popolo che non è concretamente presente) e della *rappresentanza* politica, due pilastri che risultano tra loro indissolubilmente legati, se è vero che, in uno scenario basato sulla moltitudine dei singoli, la sovranità non può essere prodotta che da una *messa in forma unitaria* che avviene in modo rappresentativo, sia ad opera del corpo rappresentativo istituito, sia attraverso istituzioni, quali il *referendum*, che si ispirano all'immaginazione della democrazia diretta<sup>14</sup>.

Questa schematica descrizione della logica della sovranità mi pare necessaria per individuare quale sia il compito di pensare l'unità e la politica in modo diverso da quello della forma politica

---

<sup>13</sup> Non occorre certo precisare che l'*autorizzazione* in Hobbes non prevede nessuna concreta azione da parte dei singoli; si tratta un processo logico, che, a ben vedere, presuppone il sovrano, il quale solo può determinare la situazione unitaria dello scenario del contratto. È nelle democrazie moderne che l'autorizzazione viene a pretendere un carattere fondativo, che si manifesta nella concreta procedura delle elezioni.

<sup>14</sup> Nel *referendum* infatti la volontà unitaria del popolo avviene mediante la risposta dei *molti* alla domanda che non è il popolo, né sono i molti, a porre, e la cosiddetta volontà popolare è il risultato delle risposte date da una minoranza non solo della popolazione, ma anche degli aventi diritto al voto. Schmitt diceva che “il popolo non può domandare, ma solo rispondere”; naturalmente quel *popolo unità* che è la finzione moderna. Se nella domanda si ravvisa quella messa in forma unitaria che caratterizza la rappresentazione, ciò significa che alla radice della forma politica moderna non stanno due principi, quello dell'identità – cioè della manifestazione diretta del popolo - e quello della rappresentazione, come sembra affermare Schmitt, ma in realtà l'unica struttura della rappresentazione. Per questo la democrazia diretta altro non può essere che democrazia plebiscitaria (cfr. G. Duso, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli 2003, ora [www.cirlpge.it](http://www.cirlpge.it), pp. 145-173; e per quanto riguarda la necessaria funzione rappresentativa per l'espressione della volontà del popolo, in quel Rousseau che intende affermare l'inalienabilità della sovranità contro il concetto hobbesiano di rappresentazione, pp. 92-96).

moderna. Se teniamo presente il dibattito sull'Unione Europea, significativo a questo proposito, da quanto detto risulta che non appare possibile superare la sovranità, esigenza da molti avanzata, se ci si mantiene ancorati, come fa anche Habermas, al modo usuale di intendere l'*autodeterminazione* democratica, concepita sulla base delle elezioni e della ragione pubblica che emergerebbe nell'organo legislativo. L'unità in questo caso non è frutto di un accordo tra soggetti diversi, non ha alla base la pluralità, ma è prodotta mediante quella regola della maggioranza, che non è invenzione della democrazia, ma appare proprio alla fine del cap. XVI del *Leviatano*. Questa regola, come Miglio ha insistentemente mostrato, costituisce non l'affermazione, ma la radicale negazione della pluralità: è consona all'orizzonte della sovranità, la quale è impensabile come *sovranità plurale* o *sovranità divisa*, in quanto pluralità e divisione delle *potestates* sono esattamente ciò contro cui la sovranità è nata.

### 3. "Oltre la sovranità" significa anche "oltre Schmitt"

Si è detto che Miglio ravvisa in Schmitt la consapevolezza che la politica si esprime ormai (o forse da sempre) oltre lo Stato e la riduzione del politico al giuridico, ma anche la riluttanza ad accettare le conseguenze di questa "scoperta", a causa della nostalgia per lo Stato. Si può forse dire di più, e cioè che *strutturalmente* la riflessione di Schmitt resta condizionata dalla forma politica moderna. Da una parte la sua grandezza consiste nella radicalizzazione di questa, in quanto ne interroga i presupposti, e, al di là di quanto i giuristi solitamente fanno, tende a quella che chiama *sociologia dei concetti giuridici*. Questa operazione è fondamentale e spiega perché, come è documentato dal convegno del 1980, l'incontro con Schmitt abbia determinato per molti intellettuali una svolta del loro modo di pensare la politica. Egli, partendo dalla forma politica moderna, ha fatto emergere categorie che ne spiegano la genesi proprio in quanto non si riducono ad una razionalità formale. Tuttavia tali categorie restano ancorate alla forma politica e non consentono di pensare *in altro modo* l'ordine politico. Non è cioè solo la figura del *katéchon* a motivare la nostalgia per la funzione di freno che lo Stato può esercitare, ma sono le stesse categorie eccedenti la razionalità normativa a rimanere a questa legate. Ciò si può dire per la categoria chiave di *decisione*. È ben vero che questa – cosa spesso dimenticata dagli interpreti - viene in luce proprio negli anni in cui emerge il compito, strutturale per la rappresentazione, di rendere visibile l'idea, che è, per sua natura, invisibile. Ma la decisione viene alla fine a identificarsi con la sovranità, come recita la famosa affermazione della *Teologia politica* "sovrano è chi decide sullo stato di eccezione". Essa non comporta la negazione di quell'orizzonte formale che abbiamo sopra delineato, ma mostra la genesi e il movimento della forma, al di là della funzione legittimante che i concetti intendono svolgere<sup>15</sup>.

La stessa sorte riguarda l'aspetto rivoluzionario del *potere costituente*, il quale implica un soggetto non costituito che determini l'ordine costituzionale, e dunque una situazione di rivoluzione nei confronti del disordine (o considerato tale) esistente. Tale momento rivoluzionario è tuttavia il presupposto necessario della produzione dell'ordine costituzionale, che, a partire dalla Rivoluzione francese, porta la cifra della sovranità. Anche la categoria del *politico*, inteso come relazione *amico-nemico*, appare non tanto cogliere l'essenza del politico in quanto tale, ma il presupposto dell'ordine moderno. Il conflitto, che caratterizza lo stato di natura come *status* privo di obbligazione politica, è infatti necessario per dedurre la sovranità, e si ripropone poi come il conflitto interno da neutralizzare e quello esterno, che appare connaturato ad uno scenario di Stati sovrani, come è quello dello *jus publicum europaeum*. La stessa struttura della *rappresentazione*, come necessario rapporto con

---

<sup>15</sup> Cfr. G. Duso, *La rappresentazione come radice della teologia politica in Carl Schmitt*, in *La rappresentanza* cit., per la decisione sp. pp. 184-185; ma per lo stretto legame che categorie quali decisione, stato di eccezione, potere costituente, relazione amico-nemico, hanno con la forma politica rimando a *Oltre il nesso di identità e rappresentanza* cit., sp. § 3.

quell'idea che eccede qualsiasi realtà empirica, pur potendo costituire la via per uscire da Schmitt e dalla logica dello Stato<sup>16</sup>, resta in Schmitt identificata con la sovranità. I due principi di *identità* e *rappresentazione*, che si risolvono nella struttura della rappresentazione come unico modo di produzione dell'unità politica, costituiscono infatti i *principi della forma politica moderna*, e non le categorie che ne permettano il superamento.

Se fosse così, l'*oltre Schmitt* indicato da Miglio richiederebbe di superare anche queste categorie come decisive per pensare il politico. Come si è detto, la via che Miglio intraprende per pensare questo superamento insieme di Schmitt e dello Stato, e per concepire nuovi soggetti plurali della politica, è quella del *federalismo*. Un federalismo che serve sia a comprendere la realtà in cui siamo, che i concetti fondamentali della costituzione non ci permettono più di intendere, sia a orientare la prassi e l'organizzazione della società politica. Insomma, si tratta di una modalità diversa di pensare l'obbligazione politica, di cui bisogna chiarire le *categorie* come pure l'assetto costituzionale.

#### 4. Il problema di una unità plurale

Il compito fondamentale è quello di riuscire a pensare l'unità non tanto come prodotta da quella funzione rappresentativa che si manifesta nella forma della decisione sovrana, quanto piuttosto da un *accordo* tra soggetti diversi: un'unità che risulti da una pluralità di soggetti e che mantenga questi soggetti come politicamente attivi: insomma *un'unità strutturalmente plurale*.

Con ragione Miglio pensa che una concezione federalista sia un *compito nuovo*, che non può essere risolto con la tradizione del pensiero federalista, e nemmeno con le esperienze che si sono storicamente date. È nota infatti la critica che egli muove ai “falsi federalismi”, come quello statunitense e tedesco, che si dissolvono di fatto nella centralità dello Stato. A questo proposito è utile ricordare come da più parti (e mi riferisco a costituzionalisti e filosofi), specie per una realtà politica come l'Unione Europea, emerga la necessità di oltrepassare la concezione dello Stato e della sovranità, e con ciò anche una concezione del federalismo che si esprima nell'alternativa di Stato federale o Confederazione di Stati<sup>17</sup>. Ciò è esplicitamente affermato da Olivier Beaud nel libro che costituisce un punto di riferimento sul problema di una costituzione federale<sup>18</sup>. Ma la necessità, per una concezione federalista, di oltrepassare quella alternativa è affermata anche da Habermas, il quale propone, in relazione all'Europa, la necessità di pensare qualcosa come *ein überstaatliches Gemeinwesen*, ovvero *ein entstaatlichtes föderatives Gemeinwesen*<sup>19</sup>. Questo è il tema su cui stiamo qui riflettendo: come pensare una comunità federata che non sia concepita mediante i concetti e le procedure costituzionali proprie della forma Stato, che dissolve la pluralità nell'unità di una decisione centralistica. Ma a questo interrogativo, pur da molti avanzato, non si riesce a trovare risposta. Ci si può chiedere quale sia il motivo di questa incapacità di dare determinazione ad un tale *entstaatlichtes föderatives Gemeinwesen*.

---

<sup>16</sup> Cfr. *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 41 (2012), pp. 9-47.

<sup>17</sup> Una tale alternativa resta ovviamente tutta condizionata dalla teoria dello Stato e dunque dalla logica della sovranità, rimanendo perciò prigioniera del famoso dilemma di Calhoun, senza riuscire a concepire una entità politica plurale sovrastatale: si ricordi la questione spesso ripresa a proposito dell'Unione Europea, su quanta sovranità gli Stati dovrebbero cedere all'Europa e quanta mantenerne (per una discussione con la posizione di Beaud, cfr. *Un dialogo con Olivier Beaud sul federalismo*, “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 38 (2009), pp. 1881-1897).

<sup>18</sup> *Théorie de la Fédération*, PUF, Paris 2007, sp. pp. 58 ss.

<sup>19</sup> Cfr. Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Suhrkamp, Berlin 2011, pp. 9 e 68. Il superamento della alternativa tra confederazione di Stati e Stato federale è legata all'esigenza di una transnazionalizzazione della democrazia (p. 55).

Alla fine del suo voluminoso libro, Beaud si interroga sul perché esperienze nate come federalistiche si siano poi risolte nel centralismo dello Stato. Limitandomi solo ad un'osservazione teorica, che non intende dar ragione della complessità storica, credo si possa rispondere a questa domanda dicendo che è la legittimazione democratica che si è imposta in quelle realtà a richiedere il centralismo, in quanto la democrazia come sopra si è detto, da un punto di vista costituzionale è concepita nell'orizzonte della sovranità, e richiede un potere rappresentativo, che, in quanto tale, dissolve la pluralità<sup>20</sup>.

Miglio, come del resto anche Beaud, contrappone radicalmente il modello della costituzione federale a quello dello Stato, anche se forse il termine di *modello* non è il più appropriato per la costituzione federale, se è vero che essa non comporta una soluzione formale dell'ordine, come è quella dello Stato. In ogni caso, certo, una entità federale è radicalmente differente dal modo in cui è stato concepito lo Stato nazionale. Essa non nasce nella tabula rasa della teoria, ma piuttosto dalla constatazione della crisi del centralismo e dello Stato, e, io aggiungerei, dalle aporie intrinseche della forma politica moderna e della legittimazione democratica del potere. Nel dialogo con Barbera, contro i federalismi "a servizio dello Stato", Miglio dice che non siamo di fronte semplicemente ad un momento di crisi dello Stato contingente e superabile, ma "ormai siamo arrivati ad un *turning point* dello Stato moderno, e cioè siamo alle prese con la necessità di costruire una visione dell'ordinamento politico *completamente diversa* da quella che ha dominato per sei secoli l'Europa"<sup>21</sup>. E prosegue ponendo il compito di pensare differenze e pluralità *contemporaneamente* all'unità di una realtà politica. L'affermazione che bisogna valorizzare le differenze e pensare politicamente la pluralità è ripetuta oggi come un mantra, ma è ben difficile trovare qualcuno che mostri *come* ciò sia possibile. Questo accade, come sopra si è detto, perché non si intende mettere contemporaneamente in questione quella modalità di intendere la legittimazione del potere che, dalla nascita della sovranità, viene a caratterizzare le nostre costituzioni democratiche.

Federalismo non è un pensiero della separazione, della divisione, ma, al contrario, *un modo di pensare l'unità politica*, diverso da quell'unità della moltitudine, che caratterizza la sovranità. Se si tiene presente la contrapposizione che caratterizza la lotta tra i partiti per la conquista di quell'unico potere politico (del popolo) che si esprime mediante l'organo legislativo e il governo, si può apprezzare la convinzione di Miglio che l'assemblea federale "giunge ad una unità ignota agli stati parlamentari"<sup>22</sup>. Si tratta di *pensare un'entità politica strutturalmente plurale*, tale cioè che i membri plurali mantengano quella dimensione politica che il potere rappresentativo e la regola democratica della maggioranza non permettono *a priori*. Bisogna inoltre superare quell'immaginario della distinzione di società civile e Stato che sta alla base delle costituzioni, un immaginario che colloca la pluralità degli interessi nella sfera sociale, e, mediante il meccanismo politico di legittimazione del potere politico, impedisce, come afferma Dieter Grimm, di concepire una pluralità di soggetti politici<sup>23</sup>. Lo Stato, dal momento che il potere che in esso si esercita è attribuibile al popolo, e cioè a tutti, non può tollerare al suo interno soggetti che abbiano una dimensione e una decisionalità politica, in quanto questi si opporrebbero al popolo e al processo della legittimazione.

---

<sup>20</sup> Lo stesso Beaud, in un saggio precedente il libro del 2007, riconosce che coloro che si battono per la rimozione del *deficit* democratico dell'Europa non si rendono conto che il rafforzamento del principio di legittimazione democratico centralizzerà inevitabilmente l'UE rendendo così impossibile concepirla in modo federale (*Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération*, in "Revue du droit public", 1998, n.1, sp. pp. 99 ss.).

<sup>21</sup> Cfr. G. Miglio, A. Barbera, *Federalismo e secessione*, Mondadori, Milano 1997, p. 92 (cs. mio).

<sup>22</sup> Cfr. G. Miglio, *Una costituzione per i prossimi trent'anni*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 146-147.

<sup>23</sup> Cfr. D. Grimm, *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, p. 157). La difficoltà per le costituzioni di concepire una pluralità di soggetti ha costituito il tema di un convegno internazionale, che ha prodotto il volume M. Bertolissi, G. Duso, A. Scalone, *Ripensare la costituzione. La questione della pluralità*, Polimetrica, Monza 2008 (ora [www.cirlpge.it](http://www.cirlpge.it)).

Per pensare la pluralità è necessario che l'espressione di volontà politica dei cittadini non li riguardi in quanto singoli: è necessario cioè superare il dualismo di individui-Stato, il dualismo che caratterizza anche il concetto moderno di *popolo*, il quale viene riferito agli individui che ubbidiscono e contemporaneamente al soggetto unico che esprime la legge. Bisogna pensare il tutto dell'entità politica come composto di parti, e i membri come parti di un tutto. La totalità in tal modo non si esprime con un comando che sia a tutti imputabile (potere rappresentativo) e mantiene le identità differenti dei membri (lasciamo per ora da parte il problema se tale pluralità abbia un significato territoriale o una dimensione più profonda). In questo quadro non ci può non essere autonomia e autogoverno delle parti, ma non nel senso dell'indipendenza implicata dalla sovranità, in quanto si tratta di parti di un tutto, e dunque necessariamente relazionate agli altri membri della totalità. In questo caso non è sovrana la totalità federale, né sono sovrane le parti. Perciò se si riconosce, come molti ormai fanno, di dover pensare federalisticamente l'Europa, gli Stati che le danno origine, riconoscendosi in un tutto plurale, non possono più essere pensati con quella prerogativa della decisione sovrana che caratterizza la forma Stato.

Il federalismo richiede un rivolgimento totale – afferma Miglio – che superi quella divisione tra la sfera universalistica in cui il cittadino esprime la sua politicità – mediante rappresentanza, elezioni, parlamento, partiti – e quella degli interessi particolari. Io non posso non ricordare un autore che Miglio non ricorderebbe, cioè Hegel, il quale denuncia la logica dualistica della sovranità - la quale, proprio in quanto si fonda sul valore assoluto del singolo, ne determina l'annullamento politico - e mostra come l'opposizione di universale e particolare comporti, contraddittoriamente, che l'universale astratto diviene un particolare e il particolare, nella sua contrapposizione all'universale, assume una dimensione che non è più solo particolare. Hegel mostra con evidenza come la separazione della società civile, connotata da interessi particolari, dal politico, inteso come universale, produca risultati inaspettati. Su tale separazione si fonda infatti l'istituzione delle elezioni, la quale produce un esito che contraddice l'intenzione dalla quale è sorta: mentre, infatti, si propone di neutralizzare gli interessi particolari, finisce invece con affermare proprio alcuni interessi, potremmo dire gli interessi forti e dominanti, che, mediante la forma rappresentativa, si presentano come gli interessi del popolo, cioè di tutti<sup>24</sup>. L'impossibilità di pensare come separati universale e particolare comporta la necessità di superare la distinzione di società civile e Stato e di pensare in modo diverso la rappresentanza. Conseguentemente sorge il problema di come concepire il comando politico in modo tale da consentire il permanere della dimensione politica dei membri che costituiscono una entità politica. In questa direzione si può intervenire, in forma di dialogo, su alcuni nodi decisivi che la riflessione di Miglio presenta: cioè *contratto, rappresentanza e governo*.

## 5. Il significato politico del contratto

L'affermazione che la politica debba superare la separazione di universale e particolare porta alla necessità di considerare quella natura contrattuale della politica che paradossalmente è negata proprio dalle dottrine *moderne* del contratto sociale. In queste infatti il contratto posto all'origine ha la funzione di produrre la sovranità, nel cui orizzonte (quello della legge) non si contratta più, ma si ubbidisce. Come confrontarsi, mediante una ricerca storico concettuale, con una modalità diversa di intendere il contratto? Con il metodo storico, che dichiara essergli congeniale<sup>25</sup> (affermazione che richiede una riflessione più complessa sulla sua prospettiva di scienza politica tesa alle regolarità della politica), Miglio rivolge lo sguardo oltre lo spazio angusto dei concetti moderni. Proprio nel momento in cui dice che nel pensare il federalismo non sta disegnando un'utopia, ma si sta attenendo

---

<sup>24</sup> Cfr. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, § 311, (cfr. G. Duso, *Libertà e costituzione in Hegel*, FrancoAngeli, Milano 2013, sp. cap. V).

<sup>25</sup> Miglio, *Considerazioni retrospettive*, LXXIV.



freddamente ai fatti, dice anche – e ciò potrebbe sorprendere - di ricalcare il modello federalistico elaborato da giuristi calvinisti come Althusius<sup>26</sup>. Anche nel dialogo con Barbera, all’osservazione che il *suo* federalismo richiama più Althusius che Hamilton, gli ex Paesi Bassi invece che gli Stati Uniti, Miglio risponde “Hai perfettamente ragione. Io attualmente vado alla ricerca delle radici profonde del federalismo europeo”. E per delineare un “neofederalismo” che sia adeguato alla fine del XX secolo, paradossalmente, critica i più vicini federalismi, che giudica *a servizio dello Stato* (si pensi agli Stati Uniti e a Hamilton), e invece, proprio nel suo intento innovativo, si riferisce alla grande tradizione, durata almeno quattrocento anni, delle antiche costituzioni delle comunità dell’Europa, che si sono opposte al modello della monarchia assoluta<sup>27</sup>.

Tali affermazioni giustificano il nostro riferimento ad Althusius anche per riflettere sulla natura del contratto. Si può certo dire, anche se alcuni interpreti tendono ad escluderlo, che la dottrina politica di Althusius sia una dottrina del patto, come emerge con evidenza in quel primo significativo abbozzo del suo pensiero che appare nella *Disputatio de regno recte instituendo et administrando*, la quale precede di un anno la prima edizione della *Politica* (1603) e ne pone le linee fondamentali<sup>28</sup>. Qui tutta la materia, esposta per tesi, è scandita dai tre patti; quello con cui, a partire da diversi membri, si forma l’unico popolo; quello di mandato, con cui si istituisce il sommo magistrato che governa; e infine quello del popolo e del sommo magistrato con Dio. Quest’ultimo è assai rilevante<sup>29</sup>, in quanto mostra che il mantenimento del patto, e conseguentemente la pace, non siano garantiti da una soluzione formale come quella del monopolio della forza prodotto dalle dottrine moderne del contratto sociale, ma si sia piuttosto in presenza di una pluralità di forze, che dai pensatori del contratto sociale sarà considerata intollerabile, in quanto fonte di conflitto continuo. Sia nel patto di associazione, sia in quello di sottomissione al sommo magistrato, i membri che stipulano il patto hanno una loro dimensione politica, che permane anche dopo il patto. La dimensione contrattuale si basa proprio sulla rilevanza e sulla politicità dei soggetti contraenti, che non scompaiono dopo il contratto. Infatti, nel popolo plurale sono presenti i diversi membri che lo compongono, con le loro differenze, e dopo il contratto di mandato con il sommo magistrato il popolo non è espresso rappresentativamente da chi governa, ma è presente e organizzato *di fronte* a lui, e per questo lo può controllare e può anche dissentire e resistere. È il contrario di quanto avviene nel contratto sociale, nel quale la volontà politica dei singoli viene assorbita dalla funzione rappresentativa del sovrano, a cui si deve assoluta ubbidienza.

Questo quadro permette di problematizzare quel dualismo che Miglio spesso propone, costituito dal mercato scambio (privato), da cui nasce il mercato, e dal patto politico (pubblico), che istituisce l’autorità<sup>30</sup>. In realtà questo dualismo di politico ed economico appare piuttosto legato a quello di società civile e Stato, che è il risultato dei concetti moderni. L’elemento contrattuale in Althusius non ha carattere privato, ma caratterizza il politico in quanto tale. Inoltre, non si tratta di un mero scambio, di una relazione convenzionale, in cui si cerca solamente il proprio vantaggio. Il patto, con cui membri diversi formano il regno, o la *respublica* (che è lo stesso), non deriva dalla mera volontà di realizzare meglio i propri interessi, ma consiste nel dar luogo ad una realtà maggiore ed autosufficiente, riconoscendosi in un orizzonte comune. In questo *riconoscimento del comune* stanno sia elementi materiali, quali la stessa costituzione del regno, che non può non riconoscere e rispettare tutti i membri che lo compongono, e ideali, come le leggi naturali e divine, i testi sacri, il buon diritto antico, i diversi costumi. È proprio a questo orizzonte che sarà vincolato, attraverso il contratto di mandato, il sommo magistrato, che non esercita né potere né sovranità, ma appunto una

---

<sup>26</sup> Cfr. Miglio, *Una costituzione* cit., 142

<sup>27</sup> Cfr. *Federalismo e secessione*, p. 22

<sup>28</sup> Cfr. 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”, n. 25 (1996), pp. 65-126.

<sup>29</sup> È curioso che alcuni interpreti, come ad es. Skinner, in base ai loro presupposti interpretativi, tendano a negarne la presenza nella *Politica* di Althusius; sulla rilevanza del patto con Dio, cfr. invece *Ivi.*, pp. 81-87.

<sup>30</sup> Cfr. Miglio, *Una costituzione* cit., p. 107.

funzione di governo. Per *governare*, secondo l'antica immagine del *gubernare navem rei publicae*, bisogna avere punti di orientamento, e questi sono quelli riconosciuti (non decisi dall'arbitrio di una volontà che si ritiene libera) dal popolo, che gli conferisce il mandato e lo vincola alle leggi fondamentali del regno. Insomma, il *foedus* è possibile grazie al riconoscimento di un orizzonte *comune* da parte di membri diversi che danno luogo ad una superiore unità: una unità plurale appunto, a cui si giunge mediante l'accordo e non la decisione sovrana.

L'aspetto contrattuale implica il riconoscimento della pari dignità dei soggetti, che sono non individui, ma associazioni (le *consociationes*). Questo tipo di uguaglianza si evidenzia nella prima legge della politica, che consiste nella mutua comunanza, nell'aiuto reciproco, nella comunione dei beni e delle opere, insomma in quella dimensione della antica *koinonia*, che è ricordata nella *Politica* con il termine greco<sup>31</sup>. La *Politica* di Althusius è un'opera di eccezionale rilevanza nella storia del pensiero politico, fino a poco tempo fa trascurata, e ora rivalutata, ma spesso fraintesa, in quanto considerata, proprio grazie a questa dimensione contrattuale e comunitaria, come una concezione meramente *orizzontale* della politica. Ma in questo modo non ci si accorge che una tale dimensione non esclude il comando politico e la differenza tra governanti e governati, ma piuttosto li implica necessariamente. Il suo pensiero non si comprende se non si intende quanto è espresso magistralmente nel primo capitolo programmatico della *Politica*: che *non c'è comunità senza governo e non c'è governo senza comunità*. Che equivale a dire che non c'è pluralità senza governo e non c'è governo senza pluralità. Questo mi pare il cuore, anche oggi, di una concezione federalista. In questo modo abbiamo certo una costituzione senza sovrano, ma non certo senza *caput*: questo è costituito dalla funzione di governo. Una costituzione senza *caput*, con cui spesso a torto si intende la *respublica*, è da Althusius considerata un *monstrum* (cap. I, § 34). E una dottrina senza *caput*, cioè un *monstrum*, sarebbe per lui il potere rappresentativo caratterizzante la sovranità, che nasce dalla negazione della relazione di governo.

Il pensiero di Althusius è da collegarsi a quello scenario degli *Herrschaftsverträge*, cioè dei contratti tra popolo e principe, caratterizzante le dottrine tra Cinque- e Seicento, che sarà azzerato dalle dottrine del contratto sociale. Essi prevedono due soggetti contraenti – il popolo e il principe – che permangono e danno luogo, nello scenario del dualismo tipico della società cetuale, a quel confronto continuo, che Miglio intende fare rivivere mediante la separazione delle “funzioni non sostitutive”, e cioè la netta separazione di rappresentanza e governo. Ma se si va nella direzione di questa separazione di funzioni, bisogna tener presente che bisogna superare quella logica unitaria che dalle dottrine giusnaturalistiche del contratto sociale giunge a determinare i principi delle nostre costituzioni. Il compito appare allora quello di pensare *rappresentanza* e *governo* in modo radicalmente diverso da quel *potere rappresentativo* a cui siamo abituati nell'orizzonte dello Stato e della democrazia.

## 6. Una modalità diversa di pensare la rappresentanza

Un tale compito è affermato chiaramente da Miglio, che ravvisa nel nesso di rappresentanza e governo una concezione della politica diversa da quella che si è affermata nelle costituzioni a partire dalla Rivoluzione francese. Quest'ultima determina storicamente uno spartiacque: mentre prima la rappresentanza consisteva nel rendere presente *di fronte* al re esigenze, interessi, *libertates*, privilegi

---

<sup>31</sup> Si veda il primo capitolo della *Politica*, in cui, in modo magistrale, vengono presentati i capisaldi di questo modo di pensare la politica, che sarà l'obiettivo critico di quel giusnaturalismo nel quale hanno avuto la loro genesi i fondamentali concetti politici e giuridici moderni (cfr. ora la meritoria edizione critica del testo latino con traduzione integrale italiana, J. Althusius, *Politica metodice digesta*, 2 vol. Claudiana, Torino 2009, a cura di C. Malandrino, e la antologia, in cui sono tradotti i capitoli più rilevanti, J. Althusius, *La politica. Un'antologia*, sempre a cura di C. Malandrino, Claudiana Torino 2011).

dei ceti – dunque elementi realmente presenti e presupposti all’atto di rappresentare –, con la Rivoluzione e con la trasformazione dell’Assemblea degli stati nell’unica assemblea della Nazione, si assiste ad un radicale cambiamento. Cadono la possibilità e l’esigenza di trasmettere volontà particolari determinate e la rappresentanza assume il compito, sopra indicato, di esprimere la volontà sovrana della nazione. Rappresentare significa ora non *rispecchiare* una volontà esistente, bensì *dare forma* a qualcosa che non c’è nella realtà, la volontà *unica* del popolo. Non si tratta più di trasmettere volontà politiche determinate, ma invece di *autorizzare*, cioè di istituire il pieno potere del corpo rappresentativo che ha la funzione di esprimere quell’unica volontà. Il parlamento diventa così il soggetto che, *per il popolo*, esprime il comando politico che si manifesta nella legge. Il potere legislativo diventa il potere per eccellenza e il governo è considerato mera esecuzione del comando (potere esecutivo). Ciò che evidenzia il senso della rappresentanza come *autorizzazione* è l’espressione “mandato libero”, formula che appare inconsueta, in quanto il mandato “o è imperativo o non è”<sup>32</sup>.

Ma allora, ciò che Miglio intende mettere in crisi è quel processo rappresentativo che si esprime nelle elezioni, che vede i singoli in quanto tali alla base del processo di legittimazione del potere. Per concepire la rappresentanza come una trasmissione di volontà diverse e determinate, realmente esistenti, come una rappresentanza di interessi, bisogna che essa riguardi gruppi di uomini, associazioni, aggregazioni, e non i singoli individui. È a questo livello che ci può essere quella contrattazione tra interessi diversi di cui egli parla. A questo proposito è utile ricordare – non certo perché possa servire come modello, ma per acquisire un quadro più ampio per la riflessione – la figura medievale della *repraesentatio identitatis*<sup>33</sup>. In questo caso il rappresentante non è autorizzato a decidere liberamente la volontà unitaria di un popolo che non c’è, ma il suo compito è quello di riportare ad un livello superiore e collegiale, quella identità di interessi, vedute e bisogni che caratterizza in modo determinato il gruppo di cui fa parte, distinguendolo dagli altri. Anche per questa modalità rappresentativa è illuminante quanto dice Althusius a proposito degli ordini provinciali. I rappresentanti degli ordini agiscono secondo le prescrizioni che hanno avuto dal proprio ordine e “una volta tornati a casa, sono tenuti a rendere ragione del loro operato”<sup>34</sup>. Viene in tal modo espresso con evidenza ciò che si suole indicare con *mandato imperativo*<sup>35</sup>.

Una concezione federalista della politica comporta il necessario passaggio attraverso gli interessi particolari, e dunque non può non superare quella separazione tra il processo di legittimazione del potere e l’ambito della contrattazione tra diversi interessi che si esprime

---

<sup>32</sup> Cfr. Miglio, *le trasformazioni del concetto di rappresentanza* in RP, II, p.976, e anche *Una costituzione* cit. pp. 70 ss.

<sup>33</sup> Si veda su ciò l’illuminante capitolo di quello che sul tema della rappresentazione, in tutte le sue implicazioni, resta il testo fondamentale, recentemente tradotto anche in italiano, H. Hofmann, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall’antichità all’Ottocento*, Giuffrè, Milano 2007; sulla *repraesentatio identitatis* pp. 225-343.

<sup>34</sup> Cfr. Althusius, *Politica*, cap. VIII, 66.

<sup>35</sup> La discussione odierna sul mandato è indice di una grande confusione concettuale. Infatti, il *mandato libero* non è occasionale, ma intrinseco alla natura della rappresentanza moderna e della sua funzione legittimante, come sopra si è ricordato. La richiesta oggi ricorrente di un mandato imperativo, mossa dalla comprensibile intenzione di trovare una qualche relazione tra volontà degli elettori e quella manifestata dagli eletti, si scontra con la natura della rappresentanza moderna, anche se qualcosa di simile ad un mandato imperativo viene a determinarsi – contro la lettera della costituzione – a causa della presenza dei partiti come esclusivi soggetti politici. La confusione è ancora maggiore quando si ravvisa nel *mandato imperativo* una modalità consona alla democrazia diretta (sulla base della insostenibile opinione che in democrazia i cittadini *sono o devono essere sovrani*, mentre, ovviamente, solo il soggetto collettivo può esserlo). Dal momento che la democrazia moderna comporta la necessità di esprimere la volontà unica del popolo, affinché ci potesse essere mandato imperativo, questa dovrebbe paradossalmente esistere in modo determinato *prima* del mandato e coincidere con la volontà particolare di tutti i cittadini, o con quella che i cittadini *devono* avere (Rousseau). In realtà solo in una società cetuale, in cui il popolo è inteso come plurale e corporato, è stato pensato ed è pensabile un mandato imperativo, in una realtà in cui la rappresentanza è concepita in modo tale da non permettere il presentarsi del concetto di potere rappresentativo. Ma non è cetuale la nostra realtà, e una concezione federalista oggi costringe a superare sia il concetto di mandato libero, sia quello di mandato imperativo.

nell'immaginario della separazione di società civile e Stato. La politica pensata nel quadro di questa separazione produce, contraddittoriamente come si è detto, il dominio da parte di alcuni interessi particolari, che si presentano come interessi generali. Invece, al contrario di quanto spesso si immagina, il riconoscimento e la *responsabilizzazione politica* degli interessi fa sì che essi perdano la loro chiusa identità e non siano più legittimati a proporsi in un'ottica egoistica (giustificata dal fatto che la legittimazione del potere avverrebbe in un piano diverso), ma siano vincolati al compito di risolvere i problemi comuni. In questo quadro allora la rappresentanza non può essere ridotta alla funzione di trasmissione e di contrattazione di interessi diversi, ma ha il compito dell'accordo e del riconoscimento del comune. L'assemblea federale, in cui sono rappresentate le diverse parti del popolo, costituisce l'espressione più alta dell'entità politica, e dunque ad essa spetta determinare quelle regole di giustizia, senza le quali non è possibile nessuna società. Ma se nella rappresentanza è costitutiva la presenza di parti diverse, problema fondamentale è quello di capire come la diversità e la pluralità possono essere mantenute politicamente attive nel momento del comando politico: questo è un punto decisivo, su cui, in relazione al tema del federalismo (e della stessa democrazia), mi pare manchi una sufficiente riflessione.

## 7. Un punto decisivo: intendere il comando come *governo*

La difficoltà che emerge in gran parte dei tentativi di pensare la pluralità mediante una concezione federalista, consiste, come si è detto, nel fatto che non viene messo in discussione il modo in cui normalmente si intende la *legittimazione democratica*. La verifica di ciò può venire dalla denuncia diffusa di carenza di legittimazione democratica che caratterizzerebbe l'Unione Europea. Come bene mostra Grimm<sup>36</sup>, una maggiore legittimazione richiederebbe un unico popolo formato da tutti cittadini uguali, un organo legislativo che esprima l'unica volontà di questo popolo, e un governo che sia esecuzione di quest'ultima: insomma, ancora la sovranità e lo Stato. Anche nel caso in cui si prevedesse una pluralità di soggetti in un parlamento in cui si esprime la rappresentanza europea<sup>37</sup>, la formazione di una maggioranza per la decisione di quel comando supremo che è la legge, comporterebbe l'espressione di un'unica volontà, alla quale tutti devono ubbidire, facendo scomparire qualsiasi soggetto politico che non sia questo soggetto collettivo unitario. È questa la logica che caratterizza la prima e principale espressione della sovranità (del popolo), cioè il potere legislativo.

Non è necessario rileggere lo scritto di Schmitt sul parlamentarismo (che resta tuttavia sempre illuminante, al di là del contesto in cui è nato e delle intenzioni politiche che l'autore ha avuto) per comprendere che in un parlamento democratico ciò che avviene non è certo il tentativo di parti diverse di trovare un accordo, facendo prevalere la ragione più valida e cercando di realizzare la più ampia sintesi possibile. Questo è quanto dice la narrazione legittimante che è propria delle costituzioni democratiche. Quello che in realtà avviene è una lotta tra diversi gruppi organizzati per impadronirsi dell'esercizio legittimo del potere. La regola della maggioranza è finalizzata all'espressione di una volontà unica che si impone, senza nessun riguardo o accordo con la minoranza. In mancanza di un partito maggioritario, si assiste a contrattazioni e accordi, ma sempre al fine dell'espressione di un'unica volontà che si fa legge e viene attribuita, sulla base della rappresentatività del potere, alla totalità del popolo<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> D. Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?* Siemens-Stiftung, München 1994 (tr. it. In *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino 1996, pp. 339 ss.).

<sup>37</sup> Oggi non è così, perché, come alcuni a ragione ricordano, i rappresentanti europei non rappresentano i cittadini di un paese, ma i cittadini europei e hanno il compito di esprimere la volontà unica di questo popolo complessivo.

<sup>38</sup> La regola della maggioranza non mette in evidenza ciò che unisce, ma tende a risolvere il conflitto con la prevalenza di un soggetto sugli altri (Cfr. Miglio, *Il mito della "costituzione senza sovrano"* in RP, II, 2, 869).

Per poter concepire una pluralità di soggetti politici in un'entità politica unitaria, bisogna concepire il comando politico non come espressione dell'unico popolo rappresentato nella legge, non cioè come *potere rappresentativo*, ma mediante la categoria del *governo*. Esso cioè non deve essere attribuibile alla totalità, ma a colui che governa. È utile a questo proposito ricordare quel principio di governo che secondo Otto Brunner appare come il principio ordinatore delle discipline dell'economia e della politica per quel lunghissimo periodo in cui queste erano considerate discipline *etiche*. Per dirlo nel modo più semplice, se si pensa un'entità come composta di parti differenti, dal momento che la loro differenza può comportare un loro funzionamento utile a se stesse e all'intero di cui sono parti, ma anche un agire che tende a dissolvere l'entità politica, è necessario che ci sia una funzione di guida e governo, che lavori cioè a mantenere e favorire l'unità. Un tale principio è espresso nel modo teoreticamente più profondo al centro della *Repubblica* di Platone, dove viene collegato all'idea della giustizia. Se questa richiede che ogni parte (dell'anima e della *polis*) agisca secondo quella (quasi) definizione del giusto consistente nel *ta eautou prattein*, cioè nel fare ciò che *proprio*, nel fare il proprio meglio, dal momento che questo riguarda il meglio di ognuna *come parte*, cioè in relazione alle altre e all'intero, è necessaria quella funzione di guida (che comporta anche comando) che i Greci chiamavano *archein*. Questione della giustizia e relazione di governo si trovano così strettamente congiunte tra loro<sup>39</sup>.

Ma è da tenere ben presente che riconoscere l'insopprimibilità della relazione di governo (negata dalla sovranità-democrazia) non significa accettare una situazione gerarchica che comporta la sottomissione dei cittadini. Al contrario, la sottomissione senza resistenza è il frutto della sovranità moderna come prodotto dell'immaginazione che la volontà dei singoli conti tutto. La relazione di governo permette di pensare il popolo come istanza superiore al comando di chi governa. È ancora Althusius che ci può aiutare ad intendere il governo in una concezione federalista. Attraverso la sua *Politica* infatti si comprende che il popolo, in quanto governato, non è ridotto al dominio di colui a cui attribuisce il compito di governare. Al contrario, solo in quanto è governato resta realmente organizzato *sopra* e *sotto* chi governa. Il governo è infatti una *funzione* che è sottoposta all'assemblea in cui è rappresentato il popolo plurale. È questa che, con un *contratto di mandato*, istituisce il sommo magistrato, gli detta le regole per il suo operare e insieme promette a lui ubbidienza, ma una obbedienza che è condizionata e dipende dal suo giudizio sull'operato del governo. Se noi ragioniamo in base al concetto di potere e di decisione sovrana, bene messa in luce da Schmitt, non è possibile comprendere questa relazione, nella quale il popolo ubbidisce e tuttavia rimane superiore a chi governa. In una serie di paragrafi della *Politica* Althusius mostra che questa non è una contraddizione<sup>40</sup>; infatti, anche se ubbidisce, il popolo, non essendo *rappresentato* dal comando del sommo magistrato, e dunque, non essendo ad esso imputabili le azioni di quest'ultimo, e rimanendo organizzato di fronte a lui, può esercitare una azione di controllo, cooperare e anche resistere e destituire colui che ha la funzione di governo.

---

<sup>39</sup> Cfr. O. Brunner, *La 'casa come complesso' e l'antica 'economica' europea*, e *I diritti di libertà nell'antica società per ceti*, in *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. Schiera, Vita e Pensiero, Milano 2000<sup>2</sup>, rispettivamente p. 146 e 202 (tale testo traduce molti dei saggi apparsi in *Neue Wege der Verfassung- und Sozialgeschichte*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1968). Sul nesso tra la questione della giustizia e la funzione di governo in Platone cfr. G. Duso, *Platone e la filosofia politica*, in *La filosofia politica di Platone*, a cura di M. Chiodi e R. Gatti, FrancoAngeli, Milano 2008, sp. pp. 20-21), ma soprattutto A. Biral, *Platone e la conoscenza di sé*, (1998) ora FrancoAngeli, Milano 2013.

<sup>40</sup> Cfr. *Politica*, XVIII, sp. 93-99; cfr. G. Duso, *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, edizioni ETS Pisa e Vrin, Paris 2001, pp.85-106, e *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), sp. pp. 87-107. In entrambi i saggi si cerca di mostrare che l'attribuzione della *maiestas* al popolo da parte di Althusius non solo non è interpretabile nel senso della sovranità popolare, come spesso si fa, ma ha a che vedere con l'autosufficienza di un'entità politica e costituisce un modo di pensare la politica dalla cui negazione si è formato il concetto *moderno* di *sovranità del popolo*.

Viene naturale chiedersi come mai allora il popolo, dal momento che è la grandezza politica maggiore, non si *autogoverni*. Se così fosse, sarebbe giustificata quella concezione di *sovranità del popolo* che è stata spesso attribuita ad Althusius: ma questo è un fraintendimento del suo pensiero che si coniuga con l'incapacità di riconoscere il problema che ci sta di fronte. Qui ci si deve intendere sul significato dei termini: se con *autogoverno* ci si riferisce al fatto che il popolo, nella sua totalità, non è soggetto ad un comando ad esso esterno, questo termine è certamente giustificato; ma non lo è se con esso si intende che la totalità esprima il comando a cui ubbidire, realizzando quella identità di governanti e governati che caratterizza la sovranità e la democrazia moderne. Nella *Politica*, a tutti i livelli del complesso edificio costituzionale, sono presenti le due istanze, dell'assemblea collegiale rappresentativa e della funzione di guida e governo. Si può dire che il popolo *non si autogoverna* perché è una realtà corporata, una realtà plurale, e tale pluralità scomparirebbe se ci fosse un autogoverno consistente nella negazione della distinzione tra chi governa e chi è governato, quella negazione che si risolve nel potere rappresentativo. Perciò si può dire che in Althusius il popolo è una realtà *primaria e politicamente attiva proprio perché non si autogoverna*, e in questo modo resta politicamente presente e organizzato costituzionalmente.

Naturalmente non è con lo scenario althusiano che possiamo affrontare il nostro problema. Innanzitutto è da tenere presente la forza (teorica e storica) del principio moderno della libertà soggettiva, che comporta il superamento delle gerarchie e conseguentemente la dimensione politica di tutti i cittadini, anche se, come si è cercato di mostrare, l'esigenza di un pensiero federalista nasce proprio dalle aporie che ha comportato la riduzione del principio della libertà soggettiva a quel concetto nichilista di libertà che ha assolutizzato l'individuo sottraendolo dal concreto delle relazioni e ha prodotto la sovranità moderna. Bisogna dunque pensare quel principio della soggettività al di là della *forma politica* moderna. Inoltre, comprendere cosa significhi *governo* – nel senso della duplice affermazione di politicità di governanti e governati, e insieme della determinazione di un orizzonte comune di giustizia – in una realtà segnata da processi, non solo economici, di carattere mondiale, è compito tutto nostro e assai arduo. Il nostro problema non si pone *prima* dello Stato e della democrazia, ma *dopo*. Perciò condivido, sia pure conferendole un diverso significato, la proposta di Rosanvallon, il quale, dopo aver denunciato la spoliticizzazione prodotta da una teoria meramente *autoritativa* (cioè *rappresentativa*) della democrazia, e la contraddittorietà di una teoria parlamentaristica, che produce proprio il suo contrario, cioè la concentrazione del potere nell'esecutivo, esprime l'esigenza di una "teoria democratica del governo" cosa oggi totalmente assente<sup>41</sup>.

## 8. Il federalismo oltre una concezione dualistica della politica

Il quadro qui delineato, che tende a superare il nesso di sovranità e rappresentanza mediante categorie quali *pluralità* e *governo*, non dà luogo ad una concezione di tipo dualistico, né è assimilabile a proposte (che da quanto sopra detto appaiono inconcepibili) quali quella di una *sovranità divisa* (che Habermas avanza per l'Europa) o di una *sovranità plurale*. Bisogna allora riflettere su quella distinzione di rappresentanza e governo su cui Miglio giustamente insiste. Più volte egli dice che la sua è una concezione dualistica della politica<sup>42</sup>, ma se si riflette sulle stesse

---

<sup>41</sup> Cfr. G. Duso, *Buon governo e agire politico dei governati: un nuovo modo di pensare la democrazia?*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", XLV (2016), pp. 619-650. La differenza nei confronti della posizione di Rosanvallon risulta evidente se si fa attenzione alla sua affermazione che non solo una teoria democratica del governo non c'è mai stata, ma nemmeno una teoria del governo in quanto tale (P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris 2015, p. 187), mentre nell'orizzonte storico-concettuale in cui si muove la presente riflessione, tutto l'arco di pensiero politico che la concettualità moderna cerca di azzerare mediante la logica della sovranità appare caratterizzato dal tema della relazione di governo, pur pensata nei modi più diversi e anche opposti.

<sup>42</sup> Cfr. per tutte l'affermazione presente in Miglio, *Una costituzione* cit. p. 107).

indicazioni che da lui provengono, questa affermazione può essere problematizzata, portando alla convinzione che, in fondo, il federalismo non può non essere che il superamento di una concezione dualistica.

Infatti, come egli dice, il federalismo produce un'unità *impensabile* nei nostri sistemi parlamentari. In altri termini c'è pluralità solo se è all'interno di una unità; altrimenti ci sarebbero tante unità disperse e non una pluralità: si tratta, come si è detto di una *unità plurale*, che è altra cosa da una dualità. Infatti la separazione di rappresentanza e governo non oppone tra loro due *poteri*, ma piuttosto distingue due *funzioni*<sup>43</sup>. Mi pare che il riferimento ad Althusius anche qui sia pertinente, in quanto, quando pone questa divisione, Miglio delinea anche un quadro storico, nel quale rintraccia l'origine di questo dualismo di funzioni proprio in uno scenario cetuale. Ma, anche se Althusius è appaesato in una società cetuale determinata dal dualismo, noi possiamo ritrovare nel suo pensiero elementi utili per il superamento del dualismo, in quanto la funzione dell'assemblea collegiale, in cui si rappresenta la pluralità, è quella di determinare le regole e di istituire quel governo che è da essa dipendente. L'unità della *respublica* non è prodotta da una decisione rappresentativa, ma deriva dall'accordo tra diversi (una tale formazione mediante accordo è alla base oggi della realtà dell'Unione Europea, al di là della funzione unitaria di un potere costituente). È la pluralità costitutiva di questa unità a richiedere la funzione unitaria di guida e comando costituita dal governo. A maggior ragione non è dualistico il quadro di un federalismo oggi, in una società non cetuale, sia per quanto riguarda la realtà che è stata pensata mediante la forma Stato, sia, a maggior ragione, per la realtà europea.

Non è in questa sede mio compito (non ne avrei del resto nemmeno la competenza), quello di produrre uno schema di costituzione federale, che Beaud intuisce dover essere triadico<sup>44</sup>, ma forse, come linea di orientamento, si potrebbe dire che la più alta espressione politica dovrebbe essere costituita dall'assemblea federale, la quale non ha tanto la funzione di esprimere il comando politico nella forma di legge. Come si è detto il *potere legislativo* è l'espressione tipica della sovranità e produce la negazione della pluralità. Sulla base di un diverso senso della legge, non coincidente in un mero atto di volontà, una tale assemblea dovrebbe forse tracciare le regole fondamentali, Miglio dice "le linee guida"<sup>45</sup>, che orientano e limitano l'azione del governo. Insomma, dovrebbe determinare contingentemente quelle regole di giustizia che permettono ad una società politica di esistere. Si può tenere presente che, anche nella fase costituente della nostra costituzione italiana, pur non essendo certo presente una pluralità federale, i padri costituenti, con visioni diverse e collegamenti a forze sociali diverse, hanno trovato un accordo per delineare regole di giustizia che si pongono come valori di fondo della società, al di là della razionalità formale che caratterizza i processi di istituzione dell'esercizio del potere<sup>46</sup>. Una funzione di questo tipo nell'assemblea federale non può essere assolta mediante la regola della maggioranza, ma appunto mediante un accordo che abbia come punto di orientamento l'unanimità, o una larga maggioranza.

---

<sup>43</sup> Cfr. *Ivi.*, p. 69.

<sup>44</sup> Cfr. Duso, *Un dialogo* cit. sp. pp. 1888 ss. Per un tentativo di abbozzare alcune linee di orientamento per una costituzione federale, rimando al mio *Pensare il federalismo: tra categorie e costituzione*, in G. Duso, A. Scalone, *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Polimetria, Monza 2010, pp. 73-118 (ora [www.cirlpge.it](http://www.cirlpge.it)).

<sup>45</sup> Cfr. Miglio, *Una costituzione* cit., p. 81. Miglio concorda con il fatto che il Parlamento non deve avere il monopolio della funzione normativa: gli spetta solo la grande legislazione, mentre una parte della funzione normativa spetta al governo (Ibid, p. 60), una "funzione autonoma anche se secondaria (G. Miglio, *Una Repubblica migliore per gli Italiani*, Giuffrè 1983, p.18). Nel quadro che si cerca qui di delineare, si può parlare di leggi fondamentali che determinino le regole di giustizia e di leggi invece che servono per le decisioni utili a governare).

<sup>46</sup> Questo aspetto è sottolineato con efficacia da P. Grossi, che considera la nostra costituzione come tipica di una epoca post-moderna (*L'invenzione del diritto*, Laterza, Bari-Roma 2017, sp. pp. 39-59 e 63-71). È anche vero che, come dice Miglio (*Una costituzione*, p. 27), nel processo costituente la paura della vittoria alle elezioni della forza avversaria ha determinato un sistema che ha paralizzato l'azione di governo, dando luogo a quel parlamentarismo puro, di cui egli ha ben mostrato le aporie.

Suo compito è poi quello di istituire il governo, il quale non ha carattere rappresentativo, e non è la semplice trasposizione della maggioranza parlamentare. Di fronte alla pluralità della società politica questo deve avere un carattere unitario, e deve avere una sua forza e autonomia (tanta più forza quanto più reale è la pluralità), altrimenti non può esplicare la sua funzione. Tale autonomia non è **significa** però sottrazione al controllo dell'assemblea, dalle cui regole fondamentali dipende. Proprio perché non ha carattere rappresentativo, il governo ha di fronte a sé le varie forme di aggregazioni dei cittadini, attraverso le quali questi ultimi possono esprimere interessi, bisogni, competenze. È con queste che il governo a tutti i livelli, da quelli locali a quelli più generali, si deve continuamente confrontare, lavorando al massimo al loro accordo. Ma se c'è diversità, c'è anche scontro e conflitto, per cui spetta a chi governa ed è investito di questa funzione dover prendere la decisione.

In questo modo emerge però un concetto di *decisione* diverso da quella sovrana di Schmitt. Lo stesso Miglio, che frequentemente ribadisce la necessità della decisione e della sua efficacia, in qualche modo allude a questa differenza. Infatti, interrogato su ciò, precisa di non essere mai stato un decisionista integrale e autoritario, *à la* Schmitt, e continua dicendo “per me quello decisionale è soltanto un *momento* del processo politico; necessario, indispensabile e conclusivo, però inserito nel complesso tessuto di relazioni e di esperienze a cui serve con la sua portata meramente funzionale”<sup>47</sup>. Mi pare che una tale posizione sia consona a quel nesso indissolubile tra le categorie di governo e di pluralità del quale stiamo parlando. Infatti, da un punto di vista *costituzionale* una tale decisione è condizionata dalle regole e dal controllo dell'assemblea federale dall'alto e da tutte le forme di aggregazione dei cittadini dal basso. È tutt'altro che una decisione sovrana.

## 9. Federalismo territoriale e federalismo sociale

Il federalismo è proposto da Miglio come federalismo territoriale. Anche se una dimensione territoriale, da sola, non può consentire un federalismo che sia *un altro modo di pensare la politica*, tuttavia mi pare possa essere di aiuto ad un tale modo *altro*. Si pensi al dibattito recente sul tema delle autonomie. Queste, in effetti, anche nella situazione attuale, potrebbero cominciare a costituire quel contrappeso e quel controllo dell'esecutivo che il parlamento (per il nesso attuale tra parlamento ed esecutivo) non riesce ad essere. A maggior ragione se un federalismo territoriale non è limitato alle regioni, ma è pensato a cascata per le città e i comuni. La responsabilizzazione di tutte le autonomie in relazione all'uso delle risorse appare tipico di una concezione federale, anche se l'autonomia non va pensata mediante quell'indipendenza che caratterizza la sovranità.

Molto spesso nel dibattito attuale il federalismo è a volte utilizzato per pensare a qualcosa come ad una sovranità in dimensione minore, o alla creazione di un nuovo Stato, mediante la secessione. Ma questo non è consono ad un modo di pensare in cui unità e pluralità stanno costitutivamente insieme, in cui cioè le cosiddette autonomie sono e si sentono parte di un tutto. Esse dunque da un lato hanno una responsabilità di autogoverno, e dall'altro devono potersi esprimere in relazione alla determinazione delle regole (leggi generali, non quelle che servono per governare) che avviene a livello più ampio della Federazione. Questo protagonismo politico delle autonomie, che stanno alla base del patto federale, non è certo riconosciuto se si intende il processo verso cui andare come semplice *decentramento*, perché questo implica evidentemente la logica decisiva del centro e della concessione che questo fa alle periferie<sup>48</sup>, mentre nel federalismo i membri devono avere in sé i mezzi per la loro gestione e sono totalmente responsabili del loro autogoverno: certo questo in una dimensione di aiuto solidale tra le parti e di delega al centro per le funzioni per le quali è più utile e

---

<sup>47</sup> Cfr. Miglio, *Una costituzione cit.*, 143.

<sup>48</sup> Anche la sussidiarietà è considerata giustamente da Miglio come dipendente dall'ottica centralistica che caratterizza lo Stato (Miglio e Barbera, *Federalismo e secessione cit.*, p. 115). Ma sul tema si veda, F. Pizzolato, P. Costa, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano 2013.



produttiva una gestione più ampia e generalizzata. La *solidarietà* ha nel federalismo una caratterizzazione non morale, ma, potremmo dire, *costituzionale*, perché dipende dal modo in cui è costituita l'entità politica.

Ma ci si può chiedere se un federalismo solo territoriale sia sufficiente. Miglio non lo afferma; dice piuttosto di limitarsi alla dimensione territoriale per la complessità di una costituzione federale, per semplicità, per motivi di urgenza e opportunità<sup>49</sup>. Ma se le autonomie territoriali sono concepite sempre alla luce della democrazia *autoritativa* (in cui, oltre a quella rappresentativa, si risolve anche la democrazia diretta), di cui si sono mostrate le aporie, le cose cambiano poco e le stesse regioni diventano un duplicato in scala minore dello Stato centrale. Se federalismo è un modo diverso di pensare la democrazia, è necessario considerare che la politicità dei cittadini si espliciti in modo diverso da quello delle elezioni.

Miglio critica la *partecipazione*, considerandola “un mito”<sup>50</sup>. Tale affermazione può essere condivisa, se si tratta di ciò che si intende con questo termine nella nostra situazione: cioè il consenso verso un partito, l'espressione del voto per un candidato, l'entusiasmo per un leader. In questo senso, la cosiddetta partecipazione altro non è che l'altro lato dell'espropriazione politica implicita nel concetto moderno di rappresentanza, che giunge a compimento nelle elezioni. Una reale partecipazione non è realizzata nemmeno dalla pretesa di prendere le decisioni politiche mediante un metodo assembleare, che si ispira alla democrazia diretta. Ma il federalismo si basa invece proprio sull'idea che i cittadini debbano contare, non tutto, come sembra promettere la democrazia (*sovranista*), ma in parte, e non tanto per le loro opinioni (come avviene nelle elezioni), ma per i loro bisogni e le loro competenze, per il concreto delle loro esperienze e della loro vita. E questo è possibile se si pensa la partecipazione politica dei cittadini non nella loro dimensione di individui singoli (come avviene nelle elezioni), ma attraverso le forme di aggregazione, cioè di tutti quei gruppi che sono presenti di fronte al governo e con i quali questo deve fare costantemente i conti. In questo senso si potrebbe parlare di federalismo *sociale*, se non ci si dovesse correggere subito, in quanto il termine, nella nostra accezione moderna, si oppone a *politico*; invece, nel caso del federalismo si riferisce ad una concezione politica che supera il dualismo di società civile e Stato (perciò un *federalismo oltre lo Stato*). La dimensione territoriale può costituire un aiuto, una facilitazione e anche un tramite per questa modalità della partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Miglio, a ragione, parla di *complessità*, perché questo tipo di coinvolgimento dei cittadini non è pensabile mediante una rappresentanza corporativa, come a suo tempo ha ritenuto Hegel: ogni cittadino è più cose, non si identifica solamente con l'ambito del lavoro (anche se questo è un aspetto rilevante). Il compito è forse piuttosto quello di responsabilizzare politicamente tutte le forme di aggregazione nelle quali il singolo è coinvolto o che hanno riferimento ad aspetti dei suoi bisogni ed esperienze. Qui si presenta un problema costituzionale di non facile soluzione, in quanto ci troviamo in una società che non è liquida, ma certo caratterizzata da una grande mobilità. Quindi si tratta di far sì che contino gruppi determinati, senza che ciò produca la cristallizzazione delle relazioni sociali. Ma anche questa difficoltà mostra che una costituzione federale non è pensabile come risolta nella sua forma, e deve essere quanto più possibile aperta alla mobilità della realtà.

## 10. Comprensione del presente e indicazioni per le riforme

Qui si dovrebbe aprire un capitolo sulle proposte di riforma che Miglio ha avanzato sulla base di una concezione federale. Mi limito a due osservazioni. Innanzitutto mi pare significativo il fatto

---

<sup>49</sup> *Federalismo e secessione*, p. 100.

<sup>50</sup> Cfr. Miglio, *Una costituzione cit.*, p. 29.

che siano in lui strettamente collegati lo sforzo teorico di pensare una costituzione federale e l'impegno a proporre riforme immediate che riguardano il nostro assetto costituzionale. Nell'introduzione ai suoi scritti (p. LXVII), Miglio dice che i suoi sforzi relativi a nuove forme costituzionali dipendono dall'intenzione di dare indicazioni sulle strade da battere per non ricadere nella crisi odierna. Allora, se da una parte ritiene, giustamente, una costituzione federale *radicalmente altra* da quella delle nostre democrazie, specie quella italiana, dall'altra si impegna ad avanzare proposte per la modificazione della nostra costituzione, senza idee di purezza. Ciò significa che il federalismo non consiste in una soluzione formale, che intende essere garanzia decisiva di un giusto ordine, come avviene per il meccanismo di legittimazione democratica del potere, ma si tratta di una *idea regolativa* della prassi e della costituzione, che, in quanto regolativa, opera all'interno della *contingenza* in cui siamo. Interviene qui un modo diverso di intendere la relazione tra il pensiero e la prassi di quello che si è affermato nella forma politica moderna. Non si tratta di dare luogo ad una costruzione teorica che risolva l'idea di giustizia, ma di una idea che serva da orientamento nella prassi e nelle trasformazioni dell'assetto costituzionale<sup>51</sup>. A conferma di ciò sta la convinzione di Miglio che le costituzioni non sono eterne e anche le riforme devono avere la prospettiva breve, di un qualche decennio. Anche qui non posso non ricordare Hegel che considera la costituzione *cosa vivente*, che, in quanto tale, non può non essere continuamente in trasformazione.

In secondo luogo, vorrei ricordare un punto centrale delle proposte di Miglio, cioè la necessità di superare il *parlamentarismo puro o integrale* che caratterizza la costituzione italiana. Le contraddizioni della concezione parlamentaristica sono così evidenti che resta sorprendente come il suo richiamo sia caduto nel vuoto, e come, anche del dibattito relativo all'abortita recente proposta di riforma costituzionale, la maggior parte dei costituzionalisti si sia schierata a difesa della costituzione attuale, facendo ritenere che in tal modo si sarebbe sfuggiti alla concentrazione di potere nel governo e si avrebbe avuto un parlamento veramente in grado di controllare il governo.

Il *parlamentarismo puro* porta a massima evidenza le sopra indicate aporie della sovranità, aporie che vengono non risolte ma acuite dal fatto che, come hanno ben detto i sociologi della prima metà del Novecento, lo Stato contemporaneo si è venuto caratterizzando come uno "Stato dei partiti", quello cioè in cui i partiti, al di là della funzione di raccordo tra forze e bisogni sociali e comando politico, sono diventati i soggetti che hanno di fatto il monopolio della politica, al di là della lettera costituzionale. È ben difficile pensare che il parlamento possa esercitare un effettivo controllo dell'esecutivo, se le decisioni parlamento sono prese dai partiti (o, meglio ancora, dai capi partito) di maggioranza al di fuori dell'assemblea, e se è proprio nell'azione di governo che i partiti di maggioranza verificano, giorno per giorno la possibilità del loro agire. Sparisce così quella divisione dei poteri che viene comunemente intesa, da Kant in poi, come una garanzia di libertà<sup>52</sup>.

Inoltre, sono le diverse funzioni stabilite dalla costituzione a venir messe in questione. È infatti ben comprensibile che sia il governo a legiferare, non solo per quanto riguarda i decreti-legge, ma anche per le leggi normali, a causa di quell'accordo che prendono i partiti di maggioranza al di fuori del parlamento<sup>53</sup>. Insomma, paradossalmente, è proprio una concezione parlamentaristica della democrazia, quella che sta alla base della costituzione italiana, a produrre la concentrazione del potere nell'esecutivo, e l'incapacità di controllo da parte del parlamento. Appare perciò contraddittorio richiamarsi alla costituzione attuale per limitare e controllare il potere dell'esecutivo.

---

<sup>51</sup> A questo proposito sarebbe necessario, al di là del rapporto con il pensiero di Miglio, ripensare la relazione tra pensiero (filosofia) e prassi e dare una direzione diversa alla tematica della teologia politica (per un tentativo in questa direzione cfr. Duso, *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 41 (2012), pp. 9-47).

<sup>52</sup> Anche Miglio interviene decisamente su ciò: cfr. ad es. *Una costituzione* cit., pp. 32-34, ma si veda soprattutto *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale* (1984), in RP, pp. 951-970.

<sup>53</sup> È poi da ricordare come la presenza dei partiti complichino quella libertà da mandato che, secondo la costituzione dovrebbe caratterizzare l'attività dei rappresentanti.

La crisi oggi evidente della rappresentanza e dei partiti non è solo contingente, ma ha ragioni strutturali: dipende dallo stesso concetto moderno di rappresentanza e dalla funzione che esso ha nello Stato, in particolare nello “Stato dei partiti”. Il federalismo mi pare offra l’indicazione di una via per uscire da tale crisi. Anche per uscire da quello strapotere dei partiti che, invece che un’opportunità per la partecipazione dei cittadini, sono divenuti un ostacolo a questa. Se fossero dati maggior peso e maggiore responsabilità politica a gruppi e aggregazioni, i partiti, che da se stessi non saranno mai disposti a trasformarsi, cesserebbero di essere soggetti esclusivi della politica e sarebbero costretti a diventare momento di mediazione e di raccordo nei confronti dei cittadini, i quali acquisirebbero quella soggettività politica che la democrazia aveva promesso.