

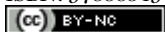
Quaderni di Scienza & Politica

n. 13 ~ 2021



DIPARTIMENTO DELLE ARTI
VISIVE PERFORMATIVE MEDIALI

ISBN: 9788854970625



AlmaDL
University of Bologna Digital Library

Tra melancolia e disciplina.
Per una storia costituzionale delle
dottrine politiche

Festschrift für Pierangelo Schiera

A cura di
Monica Cioli e Maurizio Ricciardi

Quaderno n° 13

Ripensare la politica: l'amministrazione e la categoria del governo

Giuseppe Duso

Per il mio itinerario di ricerca, dal momento in cui si è rivolto al politico e ha assunto e progressivamente elaborato uno strumentario critico storico-concettuale, l'incontro e la collaborazione con Pierangelo Schiera è stata particolarmente importante e anche decisiva per la piega che la ricerca stessa ha assunto. Un incontro rilevante è stato quello del convegno su Schmitt organizzato nel 1980 a Padova per mezzo della sezione veneta dell'istituto Gramsci: in questo convegno è stata centrale la presenza di Schiera e di Miglio, come pure il loro precedente lavoro editoriale sul giurista tedesco³⁰. Ma prima di questo convegno Schiera era stato da noi invitato a Padova per una relazione su Otto Brunner, autore che si è rivelato centrale non solo per problematizzare il pensiero di Schmitt, pure considerato un passaggio indispensabile, ma anche per il modo nel quale il gruppo di ricerca padovano sulla storia dei concetti politici ha inteso e praticato la storia concettuale³¹. Per anni con un gruppo di amici padovani ho partecipato ai seminari organizzati da Schiera presso l'Istituto storico italo-germanico di Trento e poi, nel corso degli anni, ci siamo incrociati in seminari e discussioni sui temi della costituzione, dello stato moderno, della misura, del buon governo, della democrazia, del federalismo. L'esperienza trentina è stata per me preziosa, in quanto, il mio lavoro di storia concettuale inteso come pratica filosofica, anche se rivolto in buona parte ai classici e alla logica

³⁰ Cfr. gli atti del convegno, G. DUSO (ed), *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, Arsenale, 2081 (ora in <https://concepdpd.hypotheses.org>). Sulla recezione di questo testo da parte di Schmitt cfr. M. BOZZON, *Notas sobre la recepción schmittiana de La política oltre lo Stato*, «Conceptos Históricos», 6/2018, pp. 169-187: il numero è dedicato alla questione "Oltre Schmitt?"

³¹ Cfr. G. DUSO, *Storia concettuale come filosofia politica*, in G. DUSO, *La logica del potere*, Bari-Roma, Laterza, 1999, e poi Monza, Polimetrica, (ora in concepdpd.hypotheses.org), e da ultimo, G. DUSO, *El Ganzes Haus de Brunner y la práctica de la historia conceptual*, «Conceptos Históricos», 5/2018, pp. 72-98.

dei concetti, non ha riguardato genericamente elaborazioni teoriche o concezioni del mondo, ma quei concetti e quelle dottrine che, in modi diversi, sono stati strutturalmente intrecciati all'organizzazione della vita concreta della società, dunque alla realtà *costituzionale*, nel senso più complessivo del termine, già introdotto da Brunner, che Schiera ha inteso come la spina dorsale della scienza della cultura e, in analogia con Otto Hintze, come oggetto di una *scienza della politica* nel senso pieno del termine.

La consonanza che ho sempre sentito con il suo lavoro, nonostante la differenza della modalità della ricerca, più rivolta all'analisi teoretica nel mio caso e a quella storica nel suo, può certamente produrre effetti di deformazione nel mio modo di accostare il suo lavoro: non intendo dunque dare ragione della ricchezza e complessità di esso, ma piuttosto ripercorrerne alcuni aspetti, per mostrare il modo in cui essi risuonano nel mio itinerario di ricerca. Si tratta, allora, di una prospettiva in cui ripercorre il dialogo che c'è stato tra noi. La riflessione ruota, in realtà, intorno ad un unico punto, a quello che mi sembra il filo conduttore della ricerca storico costituzionale di Schiera, cioè al tema dell'*amministrazione*. Da diverso tempo mi chiedo quale rapporto ci sia tra questo tema e quella categoria del *governo* che è diventata progressivamente il punto di coagulo dei diversi problemi che mi hanno da sempre impegnato, quello speculativo della struttura del pensiero e della prassi, quello della teologia politica, quello del nesso tra storia concettuale e storia costituzionale, quello del ripensamento della democrazia e del federalismo. Perciò sono tornato a rileggere i suoi testi alla luce di questo interrogativo.

Al di là del fatto che per entrambi (per me grazie a lui, come ho sopra detto) l'orizzonte della ricerca è guidato da quella relazione tra storia concettuale e storia costituzionale per la quale è stata rilevante la *Begriffsgeschichte* tedesca, la scelta del tema della presente riflessione mi sembra giustificata dalla considerazione che si tratta di categorie che sono venute a costituire uno strumento che permette di ripercorrere lo sviluppo storico rintracciando continuità e rot-

ture, ma insieme anche di identificare il problema cruciale che il nostro presente ci pone e che deve essere affrontato sulla base di quella responsabilità politica complessiva che non può non investire il lavoro intellettuale e di ricerca, anche quello che si svolge nell'ambito accademico. Una tale responsabilità, non porta tanto ad avanzare proposte o soluzioni teoriche, ma piuttosto linee di orientamento, che emergono dal carattere insieme critico e storico della ricerca svolta. Un'ulteriore giustificazione viene dal fatto che l'amministrazione per Schiera non riguarda solo i bisogni, gli interessi e la vita buona dei cittadini, ma anche la loro sicurezza e partecipazione alla vita politica, e dunque l'intera convivenza politica, la realtà politica nella sua globalità ("scienza politica in senso pieno" come sopra si è detto). Infine non si può non notare che, sia attraverso la via dell'amministrazione, sia quella del governo, appaiono imporsi come urgenti e decisivi gli stessi due problemi, per i quali lo sguardo rivolto al passato pre-moderno appare fecondo: da una parte la questione della giustizia e dall'altra quella della partecipazione dei cittadini, questioni nei cui confronti appare inadeguata l'attuale fase della politica e la vicenda (crisi) dello Stato democratico nel suo assetto costituzionale. Ecco allora: amministrazione e governo come prassi politica e *costituzionale*, con la necessaria relazione alla giustizia e il coinvolgimento dei cittadini mediante una partecipazione attiva, questo è il tema della riflessione, che mi pare porti ad un modo di intendere la democrazia diverso da quello diffuso non solo nel senso comune, ma anche nelle scienze e nei processi previsti dalla costituzione formale, e questa diversità riguarda sia i concetti, sia l'assetto costituzionale.

1. L'amministrazione e la sua continuità

Nella ricerca storica di Schiera, che tende ad individuare le linee di continuità e di sviluppo della realtà politico-costituzionale, si presenta come tema ricorrente, a partire dal *Buon governo* di Lorenzetti fino a noi, quello del *bene*

comune, che non è riducibile ad una concezione politica del passato ormai superata, ma risulta strutturale per la vita in comune degli uomini. La prassi politica rivolta al bene comune e al governo degli uomini è costituita dall'amministrazione, che appare una dimensione costante della vita politica e di quella che Schiera, come Miglio, intende come la lunga storia dello Stato moderno, che comincia con il XIII secolo. Lasciando qui da parte la considerazione sul significato che viene ad assumere il termine *Stato* qualora venga utilizzato in relazione a quella realtà politica che dal Medioevo arriva fino alla caduta dell'*ancien régime*, ciò che rileva è la considerazione che la scienza dell'amministrazione viene a subire un mutamento radicale nel momento in cui, con la Rivoluzione francese, la politica viene intesa mediante la razionalità formale del diritto (ragione per cui io ritengo che solo a partire dalla Rivoluzione si possa propriamente parlare della *forma-Stato*). Se per *Stato* si intende l'ordine politico che segna quei secoli, la consapevolezza della rottura prodotta dalla Rivoluzione francese porta alla conseguente considerazione che con l'avvento delle costituzioni postrivoluzionarie inizia la *degenerazione* dello Stato così concepito³². Mentre in quei secoli l'amministrazione aveva una sua autonomia e tendeva ad identificarsi con la guida politica necessaria alla società, con la nascita delle costituzioni, invece, non sarà più concepibile una amministrazione che non sia subordinata alla costituzione formale e alla legge. Da questo momento l'amministrazione dovrà essere concepita all'interno del diritto amministrativo, cioè di una scienza delle norme giuridiche che la regolano all'interno dello Stato, la cui razionalità e legittimità è normata dalla costituzione formale.

Questo passaggio è certo legato ad una serie di processi storici, non è un prodotto dei concetti e delle teorie, ma non è in ogni caso concepibile senza quella trasformazione radicale del modo di pensare la politica che può essere

³² Cfr. P. SCHIERA, *Lo Stato moderno: origini e degenerazioni*, Bologna, Clueb, 2004.

ravvisata nell'imporsi dello *stato di diritto*, che ha come suo strumento la costituzione formale³³. Mentre nella realtà storica che arriva fino all'*ancien régime* si ha una società plurale e corporata che si rappresenta di fronte al re, a cui spetta la funzione e la responsabilità del governo, con la rivoluzione si afferma il *popolo* come soggetto unitario a cui solo è attribuibile il potere politico, un popolo dunque che non può più accettare di essere governato se non da se stesso. Qui si afferma il concetto di *potere* come espressione di una volontà obbligatoria la quale, per essere legittima, sulla base del concetto di libertà, divenuto ora pietra angolare della politica, deve fondarsi sulla volontà di tutti, di tutti coloro che al comando politico dovranno obbedire.

Ritorniamo in seguito a determinare più accuratamente questa trasformazione concettuale e a indicarne la genesi. Per ora ci si può limitare ad osservare che di contro alla dualità di istanze costituite dal popolo, che si esprime rappresentativamente, e dal re, che governa, con le costituzioni moderne si afferma la *sovranità del popolo*, unico soggetto politico, che esprime la sua volontà nella forma della legge. È questo nuovo orizzonte ad imporre che il termine di *governo* debba perdere il significato pregnante che aveva precedentemente, per assumere quello di un mero *potere esecutivo* (e Fichte si chiedeva retoricamente che potere fosse quello che deve eseguire gli ordini di un altro). Conseguentemente l'amministrazione, che comporta da una parte una realtà oggettiva, e dall'altra competenze e saperi necessari alla funzione, diventa subalterna alla legge e alla conseguente volontà del legislatore. Sembra che in tal modo venga meno la rilevanza dell'amministrazione come struttura politica portante di una società, tale da avere un carattere architettonico (come la *politica* in Aristotele), in quanto utilizza i diversi saperi che risultano necessari alla vita e al bene comune. Contemporaneamente non appaiono più decisive la responsabi-

³³ Cfr. G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, pp. 258-259. È da notare che a proposito di questo passaggio viene usato il termine di *moderno* in relazione alla scienza dell'amministrazione proprio a causa dell'affermarsi dello stato di diritto.

lità politica che caratterizza l'amministrazione del bene comune e quella dimensione prudenziale, necessaria a comprendere lo specifico della realtà in cui si opera e a realizzare *il meglio* per la società e per i cittadini in una situazione che è sempre determinata e contingente. Si tratta di quel concreto della prassi politica a cui Schiera si riferisce in modo felice mediante la categoria di *misura*, che si presenta innanzitutto come controllo di sé e della propria relazione agli altri, e poi come controllo dell'autorità, affinché i rapporti reciproci siano consoni ai bisogni di tutti e cioè al bene comune³⁴. Questo modo di intendere la misura non può non richiamare il governo di sé e degli altri che è centrale nel pensiero politico di Platone; infatti nel contesto di questa indicazione, come pure in altri testi dedicati alla nozione di misura, Platone viene citato attraverso il contributo rilevante di Milena Bontempi, la quale mostra lo stretto nesso che lega la misura alla nozione di governo e indica come suo nucleo teoretico la duplice necessità di intendere ogni cosa nella sua particolare determinatezza, e nello stesso tempo di superare, proprio per la realtà della cosa e per la sua realizzazione, l'immediatezza del dato, che non può essere misura a se stesso³⁵. In questo modo, indirettamente, è proprio il significato dell'idea nel pensiero politico di Platone che appare punto di riferimento essenziale.

Questi aspetti della prassi concreta dell'amministrazione sembrano non solo neutralizzati, ma anche definitivamente persi, dal momento che essa viene sottoposta alla legge, che, come si vedrà, comporta l'arbitrio della volontà del legislatore e l'assolutizzazione dell'opinione di quei cittadini che stanno alla base di un *potere* che si presenta come *rappresentativo*. Ma tale destino dell'amministrazione è solo decretato dall'astratto quadro teorico che sta alla base della costituzione formale ed è utile alla legittimazione del potere; non si realizza invece nella realtà storica, nella quale continua una certa autonomia

³⁴ P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali. Legittimità e misura in politica*, «Quaderni di Scienza & Politica», 1/2013, p. 10.

³⁵ Cfr. il passo citato da P. SCHIERA (p. 9) di M. BONTEMPI, *L'icona e la città. Il lessico della misura nei Dialoghi di Platone*, Milano, Vita e Pensiero, 2009, p. 23.

dell'amministrazione, al punto che si può dire che una concezione di essa rigidamente formale, cioè dipendente dalla costituzione e dalla legge, in realtà, non è mai esistita³⁶. In tal modo una qualche indipendenza della funzione amministrativa continua anche dopo la riduzione del politico alla logica giuridica, e questo perché la sua motivazione non risiede nella ragione teorico-formale della concettualità moderna, ma piuttosto nell'esigenza che è insita ad una comunità di uomini in quanto tale: appare perciò *prima* e apparirà *dopo* la funzione normante della costituzione formale.

Grazie a questa necessità intrinseca, "già nel pieno del costituzionalismo 'legislativo', dalla metà del secolo XIX in poi, si verifica un complementare incremento di presenza e attività dell'esecutivo"³⁷ e la macchina amministrativa viene sempre più a caricarsi di compiti nei confronti di una società complessa, in modo tale da divenire trainante, invece che dipendente, assieme ad un governo che nella realtà non può essere inteso come semplicemente *esecutivo*, nei confronti dello stesso potere legislativo. In questo modo il diritto amministrativo non appare più semplice esecuzione del diritto costituzionale, ma mostra piuttosto una sua vita autonoma, che prevede una relazione tra decisioni centrali e la vita concreta dei cittadini che non è risolta dalla legge e dal suo fondamento rappresentativo.

Si può dire che tale irriducibilità dell'amministrazione alla logica legittimante che si afferma con la costituzione fa tutt'uno con il fatto che il governo, già a partire da Napoleone, appare non come mero organo esecutivo, ma piuttosto come il luogo in cui si è andato di fatto a concentrare il potere politico, come ha mostrato, recentemente Rosanvallon³⁸, e ciò non a causa di una contrapposizione alla logica della costruzione teorica moderna, che pone nella legge la vera espressione della sovranità del popolo, ma, invece, della conse-

³⁶ Cfr. G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, p. 259.

³⁷ P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*, p. 111.

³⁸ Cfr. P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

guenza contraddittoria di quella stessa costruzione, che non riesce a neutralizzare l'insopprimibile relazione di governo e la differenza tra chi governa e chi è governato³⁹.

L'autonomizzazione dell'amministrazione evidenzia la non tenuta della *teoria* moderna, l'incapacità cioè della legittimazione democratica di dare ragione della complessità del governo dei processi e della determinazione della *giusta misura* che la realtà concreta richiede, ma, nello stesso tempo, pone anche un problema. Tale autonomia ha infatti potuto portare a fenomeni storici come quelli del nazismo e del fascismo, nei quali l'intensificarsi dell'attività amministrativa non è stata condizionata da un orizzonte di giustizia da una parte e dalla partecipazione e dal controllo dei cittadini dall'altra. Tali pericoli non possono essere evitati mediante un semplice ritorno alla funzione democratica che hanno i processi previsti nelle costituzioni, in quanto l'elemento del controllo democratico si esprime nelle elezioni, cioè nella scelta dei **rappresentati**, e non si esercita nella concreta determinazione dell'esercizio del governo. A maggior ragione se è proprio una costituzione di tipo rappresentativo che paradossalmente, in uno "Stato dei partiti" finisce con il produrre la concentrazione di potere nell'esecutivo e ad impedire di fatto il controllo del governo da parte del Parlamento e dei cittadini⁴⁰.

Mi pare che Schiera riconosca ciò quando scrive: "Mi resta il dubbio se la rivitalizzazione delle costituzioni, dopo le esperienze totalitarie del XX secolo, sia realmente sufficiente a garantire una dimensione giuridica e, ancor più, scientifico-giuridica all'amministrazione. Ovviamente la questione non riguarda tanto l'amministrazione in sé, che senza costituzione può operare anche

³⁹ Cfr. G. DUSO, *La democrazia e il problema del governo*, «Filosofia politica», XX, 3/2006, pp. 367-390.

⁴⁰ 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.

meglio, ma noi cittadini, che da un'amministrazione non costituzionale potremmo venir sopraffatti"⁴¹. Mi pare che, se governo e amministrazione appaiono fuoriuscire dal controllo democratico come è ora concepito, e se il modo in cui è intesa la partecipazione dei cittadini appare **contraddittoria** e inefficace⁴², si presenti come urgente il compito di pensare in modo diverso la democrazia. Ma, prima di concludere su questo punto mi pare utile riflettere su amministrazione e governo alla luce di un'ottica storico-concettuale, sempre dialogando con alcune delle indicazioni che si trovano nei testi di Schiera: questo anche per avere una conferma del fatto che pensare *politicamente* l'amministrazione oltre la logica legittimante moderna comporti la necessità di pensare la politica non mediante la categoria di potere legittimo (nel senso della razionalità formale ancora presente nella costituzione), ma piuttosto alla luce della categoria del *governo*.

2. Amministrazione e governo alla luce della storia concettuale

Nella pratica storico-concettuale che ha caratterizzato la ricerca del gruppo padovano, rivolta alla logica dei concetti moderni, può forse sembrare presente una più marcata attenzione al momento della *Trennung* che caratterizza la teoria moderna, mentre in Schiera appare prevalente l'attenzione alle linee di continuità, come mostra la stessa identificazione dello Stato moderno come ciò che ha origine nel XIII secolo e trova il suo compimento nel XVIII. Ma in realtà questa differenza perde la sua radicalità fino a divenire marginale se si tiene presente, da una parte che anche in Schiera risulta evidente lo scarto che avviene con la Rivoluzione francese e le costituzioni moderne, e dall'altra che la considerazione della *Trennung* operata dai concetti moderni si accompagna alla consapevolezza del riemergere di problemi originari per la politica che la

⁴¹ P. SCHIERA, *L'amministrazione pubblica in Europa tra costituzionalismo e solidarietà*, «Scienza & Politica», 38/2008, p. 11.

⁴² Cfr. G. DUSO, *Ripensare la democrazia: dalla sovranità del popolo ad una concezione democratica del governo*, di prossima pubblicazione.

scienza moderna non è certo riuscita ad annullare. Di conseguenza mi sembra analogo il senso del lavoro “storico”, in quanto l’attraversamento di quella lunga storia politica che precede la Rivoluzione e la costituzione permette di intendere elementi che continuano nelle costituzioni moderne e che, nello stesso tempo, richiedono una trasformazione del modo di pensare la politica per operare in una realtà che il dispositivo dei concetti moderni non riesce più a comprendere. In ambedue i casi il tentativo è quello di riconoscere strutture e problemi che caratterizzano l’esperienza politica al di là della cesura che storicamente si presenta con la nascita delle costituzioni formali. *Amministrazione e governo* sono categorie che permettono di intendere la continuità del problema politico e insieme di porre l’esigenza di una trasformazione della concezione politica diffusa nel presente. È questo un modo di intendere il lavoro storico ben diverso da quello di un pensiero di tipo storicistico⁴³.

Come si è detto, è il *bene comune* che appare imporsi nel lavoro di Schiera come tema innegabile del politico. Nell’età pre-moderna esso porta con sé due valenze, da una parte quella teoretico-universalistica costituita dal nesso giustizia-pace, dall’altra quella pratica della amministrazione-corporazione⁴⁴. Queste due valenze appaiono strettamente intrecciate tra di loro in un modo di concepire la politica che ha come questione fondamentale la giustizia e come fine la pace e il bene comune, ottenibili mediante la prassi dell’amministrazione, che appare funzione unificante – implicante anche la dimensione del comando e dell’obbligazione – necessaria in una società che si presenta come plurale e corporata. Alla politica sono allora essenziali due funzioni, quella della comunicazione e quella dell’amministrazione, che risultano insieme congiunte

⁴³ Un modo analogo di intendere il lavoro storico mi pare di ravvisare, per quanto riguarda il diritto, anche nel lavoro di Paolo Grossi (cfr. G. DUSO, *Fare storia e pensare il presente: in dialogo con Paolo Grossi*, in M. BERTOLISSI (ed), *Scritti Per Paolo Grossi offerti dall’Università di Padova*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 199-226).

⁴⁴ Cfr. P. SCHIERA, *Il bonum commune* tra corpi e disciplina, in P. SCHIERA, *Profili di storia costituzionale*, I, *Dottrina politica e costituzione*, pp. 31-32.

e, tuttavia, tra di loro anche in tensione: si tratta delle due dimensioni che caratterizzano l'essenza stessa della forma politica storicamente espressa dall'Occidente moderno: cioè all'incirca dal 1000 in qua⁴⁵.

Per evidenziare questa concezione Schiera ricorre di frequente all'affresco del *Buon governo* di Lorenzetti, di cui presenta una lettura particolarmente acuta e scevra dell'ingenuo buonismo che caratterizza gran parte dei riferimenti odierni a questa immagine, che sono condizionati dal modo moderno di intendere la democrazia⁴⁶. I due pilastri della politica sono qui la *iustitia* e la *securitas*, cioè l'orizzonte della giustizia che condiziona l'agire politico, e una funzione che abbia l'autorità e la forza di garantire la sicurezza e la pace. Al di là del bene comune, che dà il senso globale dell'affresco, nel *Gran vecchio* viene ravvisata la personificazione di "quell'istituzione operativa e amministrativa, fornita di soldati e magistrati, che andava fondata, preservata e fatta funzionare in funzione del "bene comune"⁴⁷. Si può dire, con un linguaggio antico, che è personificato il *politeuma* della città, non tanto il potere, ma piuttosto la specifica forma del *governo* della città, la cui azione, come si evidenzia nell'affresco, non è caratterizzata da una indipendenza sovrana, ma è piuttosto condizionata dall'alto e dal basso: dalla necessità delle virtù e dalla presenza politica attiva dei cittadini nelle differenze che caratterizzano un popolo corporato.

In relazione a Lorenzetti si potrebbe fare riferimento a Marsilio da Padova⁴⁸, ma ai fini di evidenziare gli elementi essenziali di questo modo di con-

⁴⁵ Cfr. P. SCHIERA, *Dall'amministrazione alla comunicazione. Profili di storia costituzionale europea*, «Scienza & Politica», 41/2009, p. 36.

⁴⁶ Cfr. P. SCHIERA, *Il Buongoverno "melancolico" di Ambrogio Lorenzetti e la "costituzionale faziosità" della città*, «Scienza & Politica», 34/2006, pp. 93-108.

⁴⁷ P. SCHIERA, *Dall'amministrazione alla comunicazione. Profili di storia costituzionale europea*, «Scienza & Politica», 41/2009, pp. 35-47.

⁴⁸ Così anche HASSO HOFMANN, che nel suo prezioso libretto *Bilder des Friedens oder die vergessene Gerechtigkeit*, Siemens-Stiftung, München 1997 mostra con grande chiarezza come il confronto tra l'affresco di Lorenzetti (con il richiamo appunto alla dottrina di Marsilio) e il frontespizio del *Leviatano* palesi in modo evidente due modalità radicalmente diverse di concepire la politica. A seguito di questo lavoro ho cercato di leggere le due immagini mediante la categoria del *governo* (per quanto riguarda Lorenzetti) e il concetto moderno di *potere* (per Hobbes) in *Die Aporien der*

cepire la politica che precede la nascita dei concetti moderni mi sembra particolarmente utile il riferimento alla lezione che viene da Althusius. Ricordare ancora una volta alcuni punti del suo pensiero mi pare porti in questa sede un contributo illuminante in relazione sia al significato pienamente politico dell'amministrazione, sia all'orizzonte complessivo della politica che comporta la centralità della categoria del governo. E tale contributo riguarda sia l'aspetto teoretico, sia quello costituzionale. Innanzitutto è da tenere presente che le due dimensioni fondamentali, che si presentano in ogni consociazione nel quadro costituzionale complesso che caratterizza la *Politica*, sono quella della comunanza (*communicatio* dei beni, delle opere e *communio* del diritto) e quella del governo e dell'amministrazione⁴⁹. Queste due dimensioni, della cooperazione e del governo, che con occhi moderni e in modo non adeguato si potrebbero intendere come *orizzontale* e *verticale*, sono tra di loro indisgiungibili, cosa che viene spesso dimenticata nelle riprese recenti di Althusius, che, condizionate dal modo moderno di intendere la democrazia, tendono a ravvisare nella *Politica* una concezione che fonda il potere dal basso occultando quella funzione del governo che appare fondamentale fin dal primo capitolo dell'opera. Non c'è comunità senza governo e viceversa il governo implica una realtà sociale plurale di relazioni e cooperazione: questa la lezione che viene da Althusius.

Nelle tavole che indicano, in *schema*, le materie della *Politica*, la trattazione della realtà politica più ampia della consociazione universale – regno o *respublica* – si divide in “*symbiotica communione universalis*” e “*administratione juris universalis*”. Qui abbiamo un esempio alto di una concezione in cui l'*admi-*

Repräsentation zwischen Bild und Begriff, in *Philosophie des Rechts und Verfassungstheorie, Geburtstagssymposion für Hasso Hofmann*, hrsg. H. Dreier, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, pp. 65-85.

⁴⁹ In relazione al fatto che Althusius non intende costruire una astratta teoria, ma riferirsi alla concreta prassi degli uomini e delle comunità (Brunner dice che prima della disciplina moderna incentrata sul potere la politica era disciplina *etica*), è significativo che nel titolo del primo capitolo, che è dedicato al quadro teoretico in cui si inquadra l'opera, il termine usato non sia quello di *principi*, ma di *generales affectiones* della politica.

nistratio non è un campo speciale ma coincide con la funzione di governo essenziale alla politica⁵⁰. Che la dimensione amministrativa e di governo comporti comando è esplicitamente affermato (*omnis gubernatio imperio et subjectioni continetur*), ma ciò non comporta una potestà di comando attribuita ad un soggetto che sia svincolato da un orizzonte etico complessivo (testi sacri, diritto antico, costumi e tradizioni del popolo) e contemporaneamente dal controllo e dalla partecipazione del popolo. Infatti il capitolo dedicato agli efori inizia con una riflessione generale sulla natura e sui compiti dell'amministrazione di quel diritto comune della consociazione universale o *jus majestatis* che appartiene al popolo. Dopo questa trattazione generale compare la distinzione tra gli efori e il loro compito e il sommo magistrato (in cui si divide lo schema riguardante l'*administratio juris universalis*). Ora la specifica azione di governo, che comporta comando, spetta al sommo magistrato⁵¹; tuttavia non si tratta di un agire indipendente della volontà del re: il processo complessivo di governo – e cioè l'amministrazione complessiva della comunità – comporta la funzione unitaria del governo e del comando e quella *istituente* e di controllo degli efori, che, nella loro diversità, rappresentano il popolo: *sono il popolo* nella modalità della *repraesentatio identitatis*⁵². Pur essendo attribuito al sommo magistrato il comando che richiede obbedienza da parte del popolo, è tuttavia quest'ultimo a detenere gli *jura maestatis*, e sono gli efori a costituire il *caput regni*, in quanto sottomettono alla legge e alla giustizia il re, ovvero il

⁵⁰ Miglio afferma che, prima che la scienza dell'amministrazione fosse ridotta al diritto amministrativo, «l'amministrazione, lungi dall'assumere valore speciale, appariva esclusivamente come l'esercizio della stessa potestà politica» (G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, p. 63).

⁵¹ In diversi saggi ho cercato di mostrare che è coerente con la razionalità del pensiero althusiano che il popolo nella sua totalità non possa autogovernarsi, e questo a causa della sua pluralità.

⁵² Il capitolo dedicato alla *repraesentatio identitatis* in H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 225-343, risulta fondamentale per intendere il senso dell'identità tra popolo e **rappresentati** in questa modalità medievale di concepire la rappresentanza.

sommo magistrato⁵³.

Si può bene intendere che, non solo non si può parlare di *sovranità* in questo caso, ma se si ragiona sulla base del concetto di *potere*, una tale concezione della politica, in cui colui che obbedisce rimane superiore a colui che dà il comando, appare incomprensibile e contraddittoria; a maggior ragione per il fatto che la superiorità degli efori e del popolo non è ideale, ma concreta e costituzionale, come mostrano il diritto di resistenza e la possibilità di secessione, in cui si palesa un significato *costituzionale* del conflitto⁵⁴. Coloro che, anche in seguito ad una illustre tradizione, ravvisano in Althusius l'affermazione della *sovranità del popolo*, che costituirebbe una anticipazione del pensiero di Rousseau, non solo mettono in campo una dimensione formale del rapporto comando-obbedienza impensabile nel contesto del suo pensiero, ma devono ricorrere all'immagine di una *sovranità divisa* o condivisa, che appare contraddittoria in relazione alla logica stessa del concetto di sovranità.

Che la *majestas* attribuita al popolo non abbia niente a che vedere con ciò che, a partire dal giusnaturalismo, sarà inteso come la *sovranità popolare* – che comporta che sia il popolo il soggetto a cui è da attribuire il potere, la decisione politica, il governo – è confermato dal fatto che, come si può osservare nelle tavole della *Politica* sopra indicate, gli *jura majestatis* riguardano l'ambito di ciò che è comune e non la relazione tra *imperantes* e *obsequientes* e cioè l'azione di chi governa ed esprime il comando politico. Infatti, lungi dall'indicare la volontà di un soggetto considerata assoluta e giusta in quanto tale (come sarà il moderno concetto di volontà del popolo), gli *jura majestatis* riguardano tutto ciò che è necessario ad una vita politica buona e giusta, sia riguardo alla sfera ecclesiastica che a quella civile. Questi diritti comportano l'esercizio del culto

⁵³ Cfr. J. ALTHUSIUS, *Politica*, XVIII, 51: è ora da utilizzare l'edizione a cura di C. Malandrino (J. ALTHUSIUS, *La politica*, Torino, Claudiana, 2009), che contiene il testo latino della III edizione e la traduzione italiana.

⁵⁴ Cfr. da ultimo, G. DUSO, *La secessione tra sovranità e federalismo: la lezione di Althusius*, «Filosofia politica», 3/2019, pp. 393-410.

pubblico, l'apertura di scuole, e poi, per la vita civile, la promulgazione e l'interpretazione delle leggi, l'imposizione di obblighi e divieti, e perciò anche l'elargizione di premi e la punizione dei delinquenti. Inoltre riguardano i mezzi idonei al vantaggio della comunità e di tutti i suoi membri, e cioè la regolamentazione dei commerci, il battere moneta, il controllo della lingua del territorio, l'imposizione di obblighi e incarichi, delle imposte necessarie alla vita collettiva. Insomma si tratta di quanto è necessario alla vita di una comunità politica autosufficiente. Questi diritti *appartengono* al popolo, così come il regno, ma la loro *amministrazione* al re, in quanto il popolo, essendo una realtà plurale, non può autogovernarsi. La rilevanza della dottrina di Althusius, nei confronti di quelle a lui coeve, ad esempio di quella di Bodin, che è costantemente l'oggetto della sua critica⁵⁵, consiste proprio in questa attribuzione della *majestas* al popolo e non al principe. Il fatto che il governo del sommo magistrato sia inteso come *amministrazione* di ciò che non gli appartiene, ma che è del popolo, mostra la natura del governo che è teso al bene comune e non è mero potere, ed evidenzia come l'amministrazione, lungi dal ridursi alla dimensione verticale del comando, possa essere intesa invece come *servizio*: "*imperare igitur, gubernare et **paesidere** hic nihil aliud est quam aliorum utilitatibus inservire et consulere*"⁵⁶. In questo contesto si aggiunge, attraverso una citazione di Tommaso: "governare significa condurre in modo appropriato al fine dovuto ciò che si governa". È ancora significativo il fatto che questa natura di servizio del governo si espliciti nella *disciplina* e nella *cura* del corpo dei governati.

Non manca la considerazione degli aspetti più tecnici dell'amministrazione,

⁵⁵ Alla luce di una consapevolezza storico-concettuale si può comprendere che Althusius si oppone a Bodin all'interno di un modo di intendere la politica, mentre Rousseau si oppone ad Hobbes all'interno dell'orizzonte di pensiero determinato dalla sovranità. Se si contrappongono invece, come fa addirittura il lessico della *Begriffsgeschichte* tedesca, Bodin e Hobbes come autori di una sovranità che comporta dominio sugli uomini, ad Althusius e Rousseau che eliminerebbero il dominio facendo risiedere la sovranità nel popolo, non solo si fraintendono gli autori, ma non si comprende il pensiero che comporta la categoria del governo da una parte, e la logica della sovranità, che è concepibile solo come fondata dal basso, dall'altra (cfr. G. DUSO, *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni*, ora in S. CHIGNOLA – G. DUSO, *Storia dei concetti e filosofia politica*, Milano, FrancoAngeli, 2008, sp. pp. 158-172.

⁵⁶ J. ALTHUSIUS, *Politica*, I, 13.

come pure degli accorgimenti che chi governa deve avere in relazione al comportamento del popolo inteso, in questo caso, non come realtà plurale organizzata, ma come massa: insomma aspetti che riguardano ciò che oggi si indicherebbe con il termine di *governamentalità*; ma non è a questa che sono riducibili governo e amministrazione, che, per loro *natura*, non si debbono trasformare in dominio. Contro tale deriva sta non solo l'elemento ideale della finalità dell'amministrazione, che riguarda il bene dei governati, ma soprattutto quello costituzionale, rappresentato da quell'attività di cooperazione e di controllo che i governati esercitano attraverso le diverse consociazione nella quali concretamente sono inseriti. Naturalmente questa *natura della cosa* non esclude certo che si dia un esercizio tirannico del governo (ciò che di fatto spesso avviene); ma questo può, innanzitutto, essere denunciato grazie all'orizzonte di giustizia e di valori condivisi dalla comunità e sulla base della stessa costituzione della *respublica*, e poi combattuto concretamente, proprio grazie al fatto che le consociazioni plurali governate hanno una loro autonomia e presenza politica *di fronte* a colui che governa, e che differenti sono le funzioni del corpo rappresentativo degli efori da quelle del sommo magistrato. Anche qui la conflittualità e la resistenza sono elementi costitutivi di questa concezione politica.

In Althusius possiamo ravvisare un esempio di quanto dice Brunner in relazione all'*economia* e alla *politica* prima che diventassero discipline *scientifiche* sulla base della concettualità moderna: esse erano discipline *etiche* – che riguardavano cioè la prassi, il comportamento, i costumi – e trovavano il loro elemento organizzatore nel *principio del governo*, cioè nella necessità per una realtà complessa e plurale, quali erano l'*oikos*, o la *polis*, ma anche l'anima (come si può riscontrare in Platone) di una *funzione di guida* che lavori al mantenimento della sua unità⁵⁷. La funzione unitaria del governo e la pluralità della realtà sociale sono due aspetti intrinsecamente legati tra di loro e marcano una

⁵⁷ Il riferimento all'origine greca dei termini ha un particolare significato perché è nel pensiero greco che si radica una lunga tradizione con la quale la scienza politica moderna intenderà operare una rottura radicale.

modalità di concepire la politica, all'interno della quale si danno pure realtà storiche diverse e anche dottrine tra loro contrapposte. È nel quadro complessivo di questa concezione della politica, in cui il comando è inteso attraverso la categoria del governo, che l'amministrazione si identifica con la prassi politica in quanto tale. In questo modo mi pare di intendere, pur evitando, per quanto mi riguarda, di usare il termine *Stato*, quella realtà politica che Miglio definisce *Stato essenzialmente amministrativo*⁵⁸. Per dirla in maniera esplicita: l'amministrazione ha avuto una sua autonomia e ha rappresentato una *funzione politica piena* per tutto il tempo in cui la politica era concepita non mediante il concetto di *potere* – come relazione formale comando-obbedienza – ma nell'orizzonte di quello che Brunner chiama il *principio del governo*⁵⁹. E non si trattava di concezioni astratte, ma di linee secondo le quali era organizzata la società politica, potremmo dire *costituita*, se conferiamo al termine il significato materiale espresso dal suo etimo e non ridotto a quello normativo delle costituzioni moderne.

Questo modo di intendere e organizzare la politica trova una sua fine con la Rivoluzione francese, ragione per cui gli storici tedeschi della *Begriffsgeschichte* collocano la famosa *Sattelzeit* tra Sette e Ottocento. Ciò è condivisibile se ci si ferisce alla diffusione sociale dei concetti e alla loro funzione nell'organizzazione costituzionale. Ma se si guarda alla razionalità interna del pensiero della politica, come qui schematicamente si è fatto, e si ricorda che la *Sattelzeit* è la soglia a partire dalla quale antiche parole assumono un nuovo significato e nascono nuovi concetti, come dice Koselleck, allora appare giustificato operare, dal punto di vista della teoria, lo spostamento di questa soglia che abbiamo cercato di proporre con i diversi lavori del gruppo di ricerca padovano. Infatti

⁵⁸ Cfr. G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, p. 313.

⁵⁹ Brunner parla del *Prinzip der Herrschaft*, ma non occorre ricordare che nella lingua tedesca il termine *Herrschaft* viene utilizzato sia per la relazione di governo, sia per il concetto moderno di potere, che sono in Brunner ben distinti e contrapposti. Ho cercato di mostrare la differenza radicale tra il modo moderno di intendere la politica sulla base del concetto di potere legittimo (la sovranità) e quello che implicava la questione della giustizia e la relazione di governo tra gli uomini in *Fine del governo e nascita del potere*, in G. DUSO, *La logica del potere*, pp. 83-124.

se è vero, come sopra si è detto, che lo scarto in relazione alla scienza dell'amministrazione avviene con l'affermarsi nelle costituzioni dello *stato di diritto*, è da riconoscere che i concetti fondamentali che ne determinano la razionalità nascono nel Seicento con il giusnaturalismo delle dottrine del contratto sociale. Questo spostamento della *Sattelzeit* è a maggior ragione giustificato sulla base della consapevolezza che il dispositivo dei nuovi concetti nasce esplicitamente come negazione di tutti quegli elementi che caratterizzavano una politica pensata sulla base della questione della giustizia, della pluralità della società e di un comando politico inteso sulla base della distinzione tra chi governa e chi è governato.

3. Hobbes e la *Trennung* dei concetti moderni

Con Hobbes nasce un ordine che non può più contemplare al suo interno quella conflittualità che Schiera, riferendosi a Lorenzetti, denominava come *costituzionale*: il fine della sicurezza comporta la neutralizzazione della conflittualità e l'uso di una macchina amministrativa, che viene modernizzata "grazie all'uso sempre più tecnologico del diritto"⁶⁰. La lettura che Schiera fa di Hobbes, sembra seguire un'altra linea da quella di Biral, che costituisce un asse fondamentale di quel libro collettaneo sulle dottrine del contratto sociale che è risultato decisivo per lo sviluppo del nostro lavoro storico-concettuale successivo⁶¹. Questo anche perché egli ha spesso come guida l'interpretazione di Bobbio⁶², che ha una lettura della logica interna della dottrina del contratto sociale e dello stesso giusnaturalismo ben diversa dalla nostra, la quale non ravvisa in

⁶⁰ Cfr. P. SCHIERA, *Dall'amministrazione alla comunicazione*, p. 41.

⁶¹ G. DUSO (ed), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Bologna, Il Mulino, 1987, che contiene i due saggi fondamentali di Biral su Hobbes e Rousseau, e cerca di mostrare (nell'*Introduzione*) che la logica di questi concetti nasce come negazione di quel modo di pensare la politica di cui Althusius è stato un momento particolarmente significativo.

⁶² Cfr. P. SCHIERA, *Felicità, disciplina e melancholia in Thomas Hobbes*, in P. SCHIERA, *Profili I*, pp. 173- 197.

questo una limitazione del potere, ma piuttosto la genesi di un potere caratterizzato dall'assolutezza, come è appunto la sovranità. Hobbes viene visto da Schiera in continuità non solo con quanto avverrà dopo, dal momento che è giustamente considerato come uno degli anelli più forti del costituzionalismo⁶³, ma anche con il modo in cui è stata pensata *prima* la politica, come mostrerebbe il fine “della pace e dell'ordine del *Commonwealth* (cioè del Bene comune)”. Questo atteggiamento è condivisibile, in quanto la stessa rigorosa logica che nasce con Hobbes non dà ragione non solo della realtà, come vedremo, ma nemmeno dell'intero suo pensiero e del fatto che la stessa *nuova scienza politica* nasce per dare risposta alle questioni della giustizia, del bene comune e della pace, che sono state centrali per il pensiero politico precedente. Tuttavia è proprio con Hobbes che si determina quella *Trennung* con l'antica concezione della politica di cui parla insistentemente Brunner, mediante la nascita del dispositivo formale che comporta la priorità della legge, ridotta all'espressione di volontà del legislatore, e questo sulla base del concetto di potere e della sua legittimazione formale, che secondo lo stesso Schiera deve essere criticato e superato per affrontare i problemi del presente.

Non è qui possibile soffermarsi per l'ennesima volta sulla genesi e l'analisi della logica della sovranità. Cerco di ricordare, in modo arrischiatamente schematico, in cosa consista il processo che la caratterizza, al fine di evidenziare le diverse conseguenze che il potere sovrano e la categoria del governo vengono a produrre in relazione al tema della politicità dell'amministrazione. Se punto di partenza per la concezione razionale della politica è l'individuo, con l'uguaglianza e la libertà che lo contraddistinguono razionalmente, si può già comprendere ciò che viene esplicitato nella IX legge di natura, e cioè che l'obiettivo

⁶³ *Ibidem*, p. 188. Questa convinzione è certamente condivisibile da parte di chi ha letto i classici del contrattualismo moderno come i fondatori di quel nesso di sovranità del popolo e rappresentanza politica che costituiscono per lo stesso Schmitt i concetti chiave delle moderne costituzioni.

critico di questa costruzione teorica è il principio di governo e la relazione-differenza tra governanti e governati⁶⁴. Se gli uomini sono uguali non c'è nessuna ragione (differenza di qualità, virtù, sapere, esperienza) che giustifichi il fatto che qualcuno governi gli altri. Inoltre l'obbedienza al comando di chi governa è considerata una subordinazione che equivale alla schiavitù, cosa che il principio di libertà – la nuova pietra angolare della politica che occuperà il posto centrale avuto finora dalla questione della giustizia, come evidenzia bene Hasso Hofmann⁶⁵ – non può ammettere. Allora, che ci sia governo tra gli uomini lo si può certo riscontrare nelle società storicamente esistenti, ma questo perché sono “irregolari” cioè irrazionali. Al contrario per quella società razionale che è costruita nella teoria bisogna riconoscere che il fatto che ci sia governo non è cosa naturale, razionale e anche giovevole, come diceva Aristotele, ma ciò di cui la *nuova scienza politica* ci deve finalmente liberare.

Contro le interpretazioni che intendono i diritti degli individui come opposti al potere, è invece la logica stessa della teoria, non solo di Hobbes, ma, sia pure con diversità, di tutti i classici del giusnaturalismo moderno ad esigere un potere a cui tutti devono essere sottomessi. È il nuovo concetto di libertà, inteso come indipendenza della volontà individuale, a richiedere regole che impediscano la sopraffazione di qualcuno sugli altri, e una spada, cioè una forza immane superiore a quella di ognuno (monopolio della forza), che possa dare ai singoli sicurezza garantendo la loro libertà. Ma la stessa libertà individuale, posta all'inizio del processo logico di questa nuova scienza, richiede che il potere sovrano sia non solo necessario per la libertà dei singoli, ma anche prodotto da questa. Qui emerge il concetto che costituisce il segreto e la genesi stessa della sovranità: quello di *rappresentanza*. Bisogna ricordare che, secondo lo stesso Schiera, è il concetto di rappresentanza il vero punto discriminante tra l'antico

⁶⁴ Cfr. la IX legge di natura in *Leviatano*, cap. XV, e G. DUSO, *La democrazia e il problema del governo*.

⁶⁵ Cfr. H. HOFMANN, *Bilder des Friedens*.

modo di intendere la costituzione e quello moderno, quello che consente di rendere componibili la pretesa statale al monopolio del pubblico e la pretesa degli individui ad essere titolari in proprio dei principi fissati dalla costituzione e, potremmo dire, della legge⁶⁶. Bene, questo *concetto moderno di rappresentanza* nasce con Hobbes, e comporta la negazione di quella pluralità del corpo politico e di quella categoria di governo che formano il quadro in cui trovava il suo significato la rappresentanza corporativa. È questo nuovo concetto che permette, di intendere, non solo come sia possibile l'esercizio della sovranità e quale sia la ragione della sua assolutezza, ma, prima ancora, come sia possibile che si costituisca una entità politica – non un accordo momentaneo, ma *una persona civile* – se alla sua base non sono previsti gruppi o associazioni che possano accordarsi, ma individui, appunto liberi e uguali. Come è noto, ciò è pensabile se tutti si fanno *autori* delle azioni che l'*attore* (il rappresentante) farà. La rappresentanza è cioè un processo di *autorizzazione*, secondo il quale *autori* del comando politico sono non i rappresentanti, ma coloro che al comando dovranno obbedire. La logica della sovranità comporta che il comando sia attribuibile non a chi lo esprime (che è solo rappresentante, cioè attore), ma al soggetto collettivo, al popolo (i chiarimenti di Hobbes e di Pufendorf a questo proposito sono particolarmente efficaci), e abbia tutti gli individui come *autori*. Ecco perché la sovranità è una e assoluta e l'obbligazione moderna non ammette resistenza.

Si può allora condividere con Schiera la considerazione che il grande Leviatano non è nato per fare paura, ma per scacciarla, grazie alla prevedibilità del suo funzionamento e alla razionalità formale dei suoi meccanismi⁶⁷, e ugualmente quella che ravvisa nell'obbedienza il segreto della sovranità, cioè “una partecipazione consapevole (dei cittadini), anche se spesso automatica”⁶⁸, in consonanza, mi pare, con il modo in cui viene intesa la relazione tra potere e

⁶⁶ Cfr. P. SCHIERA, *Dal bene comune ai governi privati*, in P. SCHIERA, *Profili di storia costituzionale*, II, *Potere e legittimità*, sp. pp. 209-211.

⁶⁷ Cfr. P. SCHIERA, *Complessità politica dell'idea di costituzione*, in P. SCHIERA, *Profili I*, 211.

⁶⁸ Cfr. P. SCHIERA, *Felicità, disciplina*, p. 197.

obbedienza in Max Weber⁶⁹. Ma qui si colloca il contributo rilevante di Schiera, che mostra, indirettamente, la parzialità del mio lavoro *teoretico*: si tratta del richiamo alla *disciplina*. Se nel dispositivo concettuale della sovranità di Hobbes sta la genesi teorica dello Stato costituzionale moderno, questo non spiega il processo storico nel quale lo Stato si impone come ordine politico⁷⁰. La disciplina invece, e su questo Schiera ritiene fondamentale la *Sozialdisziplinierung* di Oestreich, può far comprendere non solo il reale funzionamento dello Stato, ma anche la sua genesi storica. Si tratta di una categoria che Schiera utilizza proficuamente anche nella lettura di Hobbes e di Weber.

4. La costituzione democratica e la sua trasformazione

Si è visto che Schiera, come Miglio, ravvisa nell'amministrazione l'asse portante dell'esperienza dello stato contemporaneo, nonostante nelle costituzioni postrivoluzionarie essa sia ridotta nell'alveo del diritto. Analogamente io ho cercato di mostrare che la relazione di governo continua a presentarsi nell'epoca moderna benché la costruzione teorica della sovranità abbia tentato di negarla⁷¹. La *Trennung* che si è sopra indicata è tale dal punto di vista della teoria, cioè del dispositivo concettuale con cui si pensa la politica e si legittima il potere, ma questo dispositivo non dà ragione della realtà storica dell'epoca moderna e la realtà politica di cui abbiamo quotidiana esperienza non è compresa dai concetti dello stato di diritto. Tuttavia questa considerazione non comporta la riduzione della teoria moderna a mera ideologia, in quanto essa ha operato nella realtà e sta alla base di processi costituzionali fondamentali. I concetti moderni hanno effetti reali, anche se non permettono di intendere

⁶⁹ Cfr. G. DUSO, *Tipi del potere e forma politica moderna in Max Weber*, in G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, FrancoAngeli, 2003 (ora in <https://concpolpd.hypotheses.org/>).

⁷⁰ Come osserva criticamente nei miei confronti J.L. VILLACAÑAS, *Modernidad, Capitalismo e irreversibilidad*, «Conceptos Históricos», 3/2016, pp. 12-63 (per la discussione di questo saggio si veda la mia nota *Consideraciones acerca de "Irreversibilidad de la modernidad"*, de José Luis Villacañas, «Conceptos Históricos», 5/2018, pp. 208-219).

⁷¹ Cfr. G. DUSO, *La democrazia e il problema del governo*.

quella stessa realtà che hanno contribuito a determinare.

Uno degli aspetti più rilevanti e nello stesso tempo sconcertanti del passaggio che ha subito l'amministrazione con l'istaurarsi dello stato di diritto e la conseguente sottomissione alla legge è che la presenza degli interessi reali degli amministrati viene ridotta all'opinione che essi hanno nel momento in cui danno effettività al diritto politico del voto⁷². Questo perché la partecipazione democratica viene identificata con la scelta che essi compiono (o credono di compiere) delle persone dei rappresentanti, e conseguentemente dei governanti; ma alla base di tale scelta più che interessi reali stanno le opinioni che i cittadini si fanno sul governo di processi di cui non hanno competenza e su chi può meglio esercitare questo governo. In tal modo l'*elemento democratico* si risolve nell'arbitrio dell'opinione e non comporta una reale partecipazione al processo del governo e dell'amministrazione⁷³.

Nei termini sopra utilizzati anche in riferimento a Rosanvallon, si potrebbe dire che non è senza conseguenze il fatto che ci troviamo in una costituzione che è ancora organizzata sulla base dei concetti propri di una democrazia semplicemente *autoritativa*. È ben vero che nelle costituzioni democratiche i cittadini non sono considerati come astratti individui, che c'è attenzione alle relazioni sociali, al mondo del lavoro, alla pluralità delle associazioni; tuttavia i processi decisivi per la legittimazione del potere e per la formazione della legge dipendono ancora dal nesso concettuale di sovranità e rappresentanza che è stato sopra indicato. In più luoghi Schiera ritorna sulla necessità di superare la razionalità formale dello stato di diritto che innerva la costituzione democratica, ed afferma esplicitamente che non solo è possibile, ma è storicamente necessario e perfino inevitabile che s'instauri un nuovo ordine delle cose, oltre la sovranità statale⁷⁴. Credo che questa esigenza sorga da una parte a causa della

⁷² Cfr. G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, p. 310.

⁷³ Cfr. B. KARSENTI, *Opinione e giudizio di tutti*, «Filosofia politica», 3/2006, pp. 415-430.

⁷⁴ Cfr. P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*, p. 66.

strutturale inadeguatezza della razionalità formale con cui è pensata la democrazia, e dall'altra dalla dimensione degli Stati nazionali ad affrontare i concreti problemi del governo di quei processi globali che condizionano le nostre vite e le stesse decisioni degli Stati.

Segno dell'insufficienza delle procedure democratiche nei confronti del reale governo dei complessi processi che oggi hanno dimensione globale è il ricorso sempre più frequente al concetto di *governance* e ad organismi di controllo e di verifica che non sono legittimati da elezioni democratiche. Che colui che decide sia scelto democraticamente dai cittadini niente dice sulle capacità effettive di prendere decisioni di governo efficaci nei confronti del bene comune e degli stessi bisogni dei cittadini. Tuttavia se la *governance* in quanto tale venisse intesa come la nuova forma di legittimazione del potere, la politica sarebbe ridotta a mera funzionalità tecnica, con la perdita del riferimento alla giustizia e a quel protagonismo responsabile della comunità e dei cittadini nei confronti del proprio destino che caratterizza il fine dell'organizzazione politica. La *governance* appare piuttosto una occasione per prendere coscienza della insufficienza della dimensione formale della democrazia e per ripensare, con tutto quello che implica, quella categoria del governo a cui lo stesso etimo della *governance* rimanda.

In relazione alle difficoltà emerse in quella degenerazione dello Stato che si determina nell'orizzonte dello stato di diritto, la proposta di Schiera è quella di rimettere l'amministrazione al centro dell'attenzione politica e dell'assetto costituzionale. In questo modo il problema politico non è ridotto alla razionalità formale e deve misurarsi con la contingenza delle situazioni e con la specifica realtà nella quale si deve realizzare il bene comune. Si tratta di quella determinatezza della realtà che richiede uno sforzo costante di decidere secondo la giusta *misura* (per usare un termine caro a Schiera), una misura che non è giusta in quanto si riferisce a norme o ad astratte teorie, ma in quanto tende al meglio della situazione determinata in cui ci si trova. Anche il problema della legittimazione e della partecipazione democratica andrebbe allora posto nel terreno

dell'amministrazione. Che nella proposta di Schiera l'amministrazione venga ad assumere un carattere pienamente politico lo si può bene intendere dal momento che viene ad implicare da una parte la questione della giustizia e dall'altra la partecipazione attiva dei cittadini. In questo modo mi pare superata la distinzione weberiana tra la dimensione politica che comporta scelta di valori e la dimensione amministrativa che è connotata dall'aspetto tecnico che caratterizza la burocrazia. L'amministrazione richiede sapere, competenza, esperienza e tecnica; tuttavia, se viene pensata come dimensione essenziale della politica, essa non può essere ridotta a mera tecnica, in quanto comporta l'individuazione di una direzione, scelte e decisioni. Mi pare di poter dire che per questa considerazione dell'amministrazione è necessario intendere il comando politico non mediante il concetto formale di potere rappresentativo (legittimazione democratica, autorizzazione), ma piuttosto alla luce della categoria di governo. È infatti la categoria di governo che, come sopra si è visto, implica un orizzonte di giustizia in cui orientarsi, le capacità e i saperi necessari al governo dei processi, e insieme l'autonomia e la partecipazione dei governati.

Quando Schiera propone “di trasferire anche sull'amministrazione i principi del costituzionalismo che finora sono stati quasi esclusivamente riferiti alla funzione legislativa (nella congiunzione di sovranità popolare e rappresentanza parlamentare) e a quella giurisdizionale”⁷⁵, in realtà propone una trasformazione del modo di intendere la politica e la democrazia ben più radicale di quanto a qualcuno possa sembrare. Infatti, in quanto è riferita alla legge, la legittimazione democratica si riduce a quella *autorizzazione* che è costitutiva della sovranità. Un costituzionalismo centrato nell'amministrazione comporta invece il superamento di questo modo di intendere il potere, la legge e il comando politico; e insieme anche di quella divisione dei poteri che prevede il primato del legislativo, in quanto espressione del comando politico, e la riduzione del governo, da cui dipende la macchina amministrativa, a mero *potere*

⁷⁵ Cfr. P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*, p. 129.

esecutivo. Insomma è l'assetto costituzionale che deve essere trasformato, non solo, ma lo stesso significato che viene ad assumere la *costituzione*. Trasferire la legittimazione democratica all'amministrazione, non comporta una mera estensione del processo di autorizzazione (magari attraverso l'elezione diretta dell'organo di governo), ma richiede di intendere in modo diverso la legittimazione: in altri termini di *superare una democrazia concepita nell'orizzonte della sovranità o del potere rappresentativo*. In questo modo una dimensione politica quale è quella del *governo*, che ha caratterizzato i lunghi secoli che precedono la Rivoluzione francese, si ripresenta come strutturale per la società e per la politica; ma deve essere pensata in quel modo nuovo che il nostro presente impone, un presente che si è formato grazie all'emergere dei diritti di tutti, alle vicende dello stato costituzionale, e principalmente al passaggio attraverso il principio moderno irrinunciabile della libertà soggettiva. Si tratta, a mio avviso, di una trasformazione radicale del modo di pensare la politica e la democrazia.

Gli elementi fondamentali del *costituzionalismo amministrativo* proposto da Schiera sono innanzitutto *governo* e *giustizia*⁷⁶, una giustizia che irrompe necessariamente nel quadro politico e che non è riducibile ad una prospettiva strettamente giuridica, ma che deve avere carattere *costituzionale*, nel senso del suo carattere sostanziale e materiale e non semplicemente formale⁷⁷. Non si può non riconoscere che in questo modo si ripresenta come innegabile quella questione della giustizia che è necessariamente implicata dalla nozione di governo e caratterizzava il modo di pensare la politica che il dispositivo concettuale moderno riteneva di superare. Ma ad un tale costituzionalismo appare essenziale anche la *partecipazione* dei cittadini. Se l'amministrazione richiede capacità, saperi e unitarietà della funzione, che in qualche modo si presenta come verticale, come obbligante, ciò significa che può anche dar luogo ad una

⁷⁶ Cfr. P. SCHIERA, *Dal costituzionalismo alla via amministrativa*, p. 99.

⁷⁷ Cfr. P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*, p. 117.

forma di dominio nei confronti dei cittadini, o, in ogni caso ridurli ad una condizione di passività. Ma dopo la Rivoluzione francese l'amministrazione non può più essere dipendente dall'istanza del principe, bensì deve essere pensata *dal punto di vista dei cittadini*⁷⁸. E questo non solo nel senso che a loro è finalizzata l'amministrazione, ma soprattutto in quello della loro partecipazione attiva al processo amministrativo, cioè tale da implicare per i cittadini un protagonismo politico, il che equivale alla possibilità reale, per gli uomini, di essere parte attiva nella vita in comune, di prendere in mano responsabilmente il proprio destino⁷⁹. Senza questa partecipazione non ci può essere effettivamente governo, che comporta un processo complessivo di cui la funzione unitaria verticale è solo un elemento. La responsabilità politica riguarda insieme governanti e governati, tutti politicamente attivi.

Quanto si è sopra detto in relazione alla critica di Miglio alla riduzione dell'interesse degli amministrati alla loro opinione è sufficiente per intendere che una reale partecipazione dei cittadini non comporta la loro *autoamministrazione*, cosa che cancellerebbe le qualità, le competenze e i saperi necessari necessarie. Mi pare che tale partecipazione debba contribuire al processo complessivo del governo, ma proprio per questo non può tradursi in quell'*autogoverno* che è la chiave di volta della sovranità. Ma questo vale se si concepiscono i cittadini politicamente attivi in quanto singoli. Di *autoamministrazione* invece si può in qualche modo parlare se ci si riferisce ai gruppi e alle diverse istituzioni, che hanno una loro organizzazione e una loro autonomia. Nelle diverse forme di aggregazione sono presenti non solo bisogni e interessi, ma anche competenze e saperi che l'amministrazione non può trascurare. Tuttavia tale indispensabile partecipazione dei gruppi al processo complessivo dell'amministrazione, proprio per le differenze che caratterizzano i gruppi in una

⁷⁸ Sulla necessaria partecipazione dei cittadini Schiera interviene insistentemente (cfr. ad es. *La comune storia europea del diritto amministrativo e della sua scienza*) come pure Bogdandy (*Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, entrambi i saggi in S. CASSESE – P. SCHIERA – A. BOGDANDY, *Lo stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013).

⁷⁹ Cfr. P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*, p. 71.

realtà politica plurale, non esclude, ma al contrario esige una funzione unitaria e di guida dell'amministrazione.

Se è così, mi pare che tale partecipazione dei cittadini all'amministrazione comporti un modo diverso di pensare la democrazia: della legittimazione l'aspetto fondamentale non consisterebbe più nell'opinione espressa nel voto, ma piuttosto nella partecipazione che i cittadini hanno in quanto i loro interessi, i loro bisogni, le loro competenze, e anche i loro desideri sono presenti e condizionano il governo e l'atto amministrativo, che non può semplicemente partire dall'alto⁸⁰. I cittadini devono partecipare concretamente, in quanto *governati*, e non solamente in quanto scelgono i governanti. Per questo, accogliendo una formulazione di Rosanvallon, ho cercato di dare determinazione a questa trasformazione proponendo l'urgenza di una "concezione democratica del governo", che comporti un modo diverso di relazionarsi costituzionalmente dei cittadini tra di loro e con il governo⁸¹. Una tale formula evidenzia immediatamente la differenza di una democrazia concepita attorno alla dimensione del governo - e che conseguentemente intende in un senso pienamente politico l'amministrazione -, da quella dello stato costituzionale democratico attuale, concepita sulla base del nesso tra sovranità e rappresentanza.

Per una tale trasformazione, che prevede la partecipazione concreta dei cittadini, è centrale la considerazione che questa non può avvenire se la loro espressione politica viene ridotta a quella che essi possono avere in quanto singoli (come nelle elezioni). Se la politica ruota attorno al dualismo di individui (cittadini) e soggetto collettivo, allora non c'è altra possibilità che la teoria della sovranità e una costituzione su questa basata. Anche per Schiera appare necessario intendere l'espressione politica dei cittadini non solo in quanto singoli, ma all'interno di quelle aggregazioni e gruppi nei quali spesso concretamente

⁸⁰ Paradossalmente il comando e la funzione amministrativa partono esclusivamente dall'alto proprio quando si nega che ci sia governo tra gli uomini, in quell'orizzonte cioè in cui la legittimazione si riduce all'atto di autorizzazione che viene dal basso.

⁸¹ Cfr. G. DUSO, *Buon governo*.

sono⁸². È infatti nei gruppi che possono emergere quelle differenze tra bisogni, esperienze e competenze che connotano una vera pluralità e che devono contare nel processo amministrativo. Non è possibile ravvisare differenze determinate nella massa indefinita degli individui: infatti, nel momento in cui il concetto di individuo ha assunto un ruolo fondante, le differenze hanno perso la loro rilevanza politica. Allora, data per scontata l'uguale dignità di tutti, i singoli devono essere pensati nelle relazioni nelle quali concretamente sono: è infatti in queste che le differenze acquistano determinazione e possono contare politicamente. Si pone allora il problema di come pensare una entità politica nella quale i gruppi abbiano una loro dimensione e funzione politica. Problema rilevante, che richiede una trasformazione radicale del modo di pensare la politica e dell'organizzazione costituzionale, se si ha la consapevolezza che la concezione dello Stato (anche *democratico*) è fondata su quella relazione tra soggetto individuale e soggetto collettivo che è costitutiva del dispositivo della sovranità.

5. Locale e globale: il federalismo e il governo dei processi globali

Si presenta, allora, un ultimo punto della presente riflessione, quello riguardante il *federalismo*, tema che è stato al centro di discussioni e iniziative comuni. Con questo termine non si intende richiamarsi ad una tradizione di pensiero o a esperienze storicamente determinate, ma piuttosto indicare un *compito nuovo* che nasce dall'itinerario storico e critico che è stato delineato⁸³.

⁸² La valorizzazione dei gruppi per l'espressione politica e la partecipazione dei cittadini sono collegate a quel diverso modo di intendere la pratica democratica e l'organizzazione politica che pone al centro la funzione amministrativa (così P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*, p.114: «a me pare che questa linea di lettura filosofica [i gruppi in Durkheim e Duguit], o antropologica, non sia in contraddizione con quella che ho prima avanzato di un possibile recupero in senso democratico dell'amministrazione nel suo più specifico radicamento locale»).

⁸³ In un saggio significativamente dedicato al compito di pensare la politica "Oltre Schmitt", in relazione alla proposta di democratizzazione dell'amministrazione che comporti la partecipazione attiva dei cittadini e dei gruppi, Schiera scrive: «Se questo non si chiama federalismo, non so cosa sia. Il problema è di inquadrarlo nella prospettiva delle forme di governo più che in quella più consueta delle forme di Stato. In tale ottica, potrebbe essere di aiuto una considerazione attenta

Nell'ambito di questo compito esso poi non si riduce ad una dimensione territoriale, ma indica anche e soprattutto una dimensione *sociale*⁸⁴ – che fa tutt'uno con *politica* – in quanto riguarda il concreto della vita dei cittadini e la loro relazione con il processo di governo. In una linea di ricerca storico-concettuale il *federalismo* è cosa *nuova*, specialmente in relazione al modo in cui è intesa la democrazia e la costituzione democratica; nuova in quanto comporta un modo diverso di intendere la relazione del singolo con la comunità e con il comando politico, e in quanto la sua urgenza dipende dall'emergere delle aporie che caratterizzano oggi l'ordine democratico⁸⁵. Ma tuttavia anche *antica*, in quanto si ripresentano una serie di elementi e di problemi che avevano caratterizzato il pensiero e l'esperienza storica pre-moderna; e soprattutto cosa effettuale e *strutturale* “da mettere in relazione con la legittimazione, con la politica, o addirittura con l'amministrazione”⁸⁶. Certo, non si può non essere d'accordo, se ha qualche giustificazione il tentativo qui portato avanti di mostrare come il senso pieno e politico dell'amministrazione comporti un orizzonte politico segnato non dal concetto formale di potere, ma dalla categoria di governo come funzione unitaria che una realtà politica plurale richiede. E pluralità e governo sono le due categorie strutturali di un federalismo quale è quello che si intende qui riproporre.

dell'esperienza dell'Unione Europea» (*Il diritto e lo Stato in Carl Schmitt, nella legittimazione del nazionalsocialismo. E oltre? Dallo Stato di diritto al costituzionalismo amministrativo*, «Conceptos historicos», 6/2018, p. 98: il numero è dedicato al tema “Más allá de Schmitt?”). Non si tratta dunque di una forma di Stato, cioè di una costituzione che riceva la sua legittimazione dall'assetto formale, ma di un modo di organizzare la politica che ha al suo centro il processo del governo con la concretezza, contingenza e processualità che ciò comporta. Rilevante è poi il riferimento all'Europa, perché, come si vedrà, è quello europeo l'orizzonte che con evidenza mostra l'esigenza di una organizzazione federale, e contemporaneamente l'esaurimento di un quadro come quello dello *jus publicum europaeum* basato sulla sovranità degli Stati nazionali.

⁸⁴ Cfr. P. SCHIERA, *Il federalismo tra comunicazione, amministrazione e costituzione*, in G. DUSO – A. SCALONE, *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, Polimetria, 2010, p. 182 (ora in <https://concepold.hypotheses.org/>).

⁸⁵ Cfr. G. Duso, *Miglio e il federalismo: oltre lo Stato e oltre Schmitt*, in D. PALANO (ed), *La politica pura, Il laboratorio di Gianfranco Miglio*, Milano, Vita e Pensiero, 2019, pp. 75-104.

⁸⁶ P. SCHIERA, *Il federalismo*, p. 176. Ciò non esclude che lo stesso Schiera affermi che un federalismo, come è qui pensato, costituisca un “nuovo costituzionalismo” (*Ibidem*, p. 180).

Se si volessero indicare alcuni caratteri che denotano un tale *costituzionalismo federale*, si dovrebbe innanzitutto segnalare che esso richiede una concezione *dinamica* della costituzione: non solo nel senso che essa riguarda l'organizzarsi di una società che è sempre in mutamento (in questo senso non si può non ricordare il concetto hegeliano di *costituzione* come cosa viva, e perciò sempre in mutamento), ma anche perché in essa agisce continuamente la *potenza costituente* del tutto. Di contro alle due soluzioni che sono state avanzate, quella dell'esaurimento del potere costituente nel potere costituito da una parte, e quella, rivoluzionaria, di un potere costituente che nella sua dinamicità ed eccedenza nei confronti della forma comporta l'opposizione ad ogni ordine, ciò che appare necessario e insieme difficile da pensare è un ordine che mantenga sempre la consapevolezza (non solo da un punto di vista ideale, ma anche nel concreto assetto costituzionale) della eccedenza strutturale della potenza costituente⁸⁷, un ordine che non si chiuda in una *forma*, ma rimanga *costituzionalmente* aperto a quella potenza.

Un tale ordine potrebbe essere il federalismo, il quale, oltre che avere al suo centro la funzione del governo, ha contemporaneamente la necessità di includere la partecipazione politica degli uomini dai livelli più ristretti a quelli più complessi e sovranazionali, quali ad esempio l'Europa, in modo tale da poter coniugare insieme *locale* e *globale*⁸⁸: cioè da tenere presente i processi globali che sono da governare, e insieme la necessità di organizzazione responsabile degli uomini – in cui consiste la politica – che non può non riguardare tutti i livelli comunitari. In una tale prospettiva diventa essenziale la nozione di *autonomia*, cioè della titolarità politica piena e responsabile di ogni comunità politica, dai livelli più circoscritti a quelli più ampi, quale può essere l'Europa. Autonomia è ben altra cosa dall'indipendenza di un soggetto sovrano, in

⁸⁷ Così Schiera: «Il mio discorso non si riduce a ordine costituito, ma aspira a essere sempre costituente: esso vorrebbe essere al servizio di un potere dinamico, non statico, e contribuire a rendere quest'ultimo partecipato e partecipante. E a dare il tempo a tale dinamica potrebbe essere proprio, nuovamente, la misura» (*Dal potere legale ai poteri globali*, p. 124).

⁸⁸ Cfr. P. SCHIERA, *costituzionalismo e amministrazione*, p. 96.

quanto riguarda una entità che non è isolata, ma interna ad un ordine complessivo: in un orizzonte federalistico, infatti, le comunità si trovano in strutturale relazione tra di loro e come parti di un intero. Questa nozione di autonomia è legata in modo intrinseco a quella di una *unità politica strutturalmente plurale*, nella quale solo ha senso il termine di *pluralità*, che non è attribuibile a monadi che non sono in relazione tra di loro; cosa questa che dovrebbe essere presente anche nella ripresa attuale del tema dell'istituzione. Ma appunto autonomia e protagonismo politico delle parti possono essere pensati se si supera quell'indipendenza e incondizionatezza della volontà che caratterizza la sovranità; e ciò vale sia per le parti, sia per il tutto.

La strutturale relazione delle comunità nell'ottica federale comporta che la *solidarietà*, su cui Schiera ripetutamente ritorna, venga ad avere un carattere non semplicemente morale, ma invece *costituzionale*, carattere che difficilmente può essere ravvisto all'interno di un orizzonte politico in cui la libertà del singolo è assolutizzata e non condizionata dalla relazione costitutiva con agli altri⁸⁹. Certamente in questo quadro viene a mutare lo stesso concetto di *obbligazione politica*, nei confronti di quel processo contraddittorio secondo il quale proprio la fondazione dal basso del potere da parte della volontà degli individui produce la sottomissione ad un comando irresistibile, il cui contenuto viene dall'alto. In questo caso invece, proprio in quanto si accetta la funzione di governo, ma la si intende come condizionata da una unità plurale che si genera dall'accordo di membri diversi, l'obbligazione è al fondo una auto-obbligazione che non è frutto della mera volontà, ma del riconoscimento di un co-

⁸⁹ Significativo è un passo che lega tra di loro in una sintesi riepilogativa gli elementi qui considerati- solidarietà, autonomia, federalismo, costituzionalismo: «È troppo ipotizzare il lancio di un discorso che porti dalla sovranità alla solidarietà attraverso l'autonomia? Ed è eccessivo vedere in ciò la traccia di una possibile rifondazione del federalismo? Nonché, in certa misura, anche di una rivisitazione aggiornata dello stesso costituzionalismo? In termini anche di maggior peso dei gruppi umani rispetto agli uomini individui?» (*Il federalismo*, p. 180) Come non essere d'accordo sul fatto che in ciò risieda il nucleo portante di una concezione (nuova e antica insieme) del federalismo?

mune in cui i membri diversi si ritrovano. Proprio in una situazione (costituzione) in cui è riconosciuta come politicamente centrale la funzione di governo e amministrativa, una funzione che comporta competenze e capacità e non è riducibile alla volontà (opinione) dei singoli, paradossalmente i cittadini possono venire ad acquisire quel protagonismo e quella partecipazione che è in realtà preclusa in un assetto costituzionale concepito sulla base dell'immaginazione che il potere è del popolo e ha i cittadini come *autori*. Il riferimento alla *simbiosi* come caratterizzante la politica in Althusius è, anche in questo caso, significativa⁹⁰.

Ma il problema per un costituzionalismo federale non si limita all'organizzazione interna dei diversi ambiti; la vera sfida è costituita dal fatto che esso non ha oggi significato se non riesce ad esercitare un effettivo governo politico (che comporta dunque la questione della giustizia e la partecipazione dei cittadini) di quei processi che hanno carattere globale e non sono racchiusi nei tradizionali confini degli Stati, e in ogni caso di organizzazioni politiche territoriali. Il fatto che tali processi siano spesso in parte eccedenti l'ambito spaziale non comporta che non siano necessarie forme di organizzazione territoriale, di tipo appunto federale. Ma certo queste non possono più essere gli Stati nazionali, che, al di là delle aporie sopra ricordate, non hanno possibilità e capacità di governo di quei processi, che in realtà spesso subiscono anche quando prendono decisioni democraticamente legittimate. In questo quadro è l'Europa che può costituire una dimensione all'altezza del tentativo di governo di questi processi, ma non un'Europa costituita da Stati sovrani che si accordano, ma un'Europa organizzata in modo federale, in cui l'unità della potenza si coniughi con il protagonismo e la partecipazione delle parti; un'Europa strutturata anche per via regionale, e più generalmente locale, nella quale sarebbe possibile ravvisare l'attività politica degli amministrati, cittadini e gruppi, dal livello più

⁹⁰ Cfr. P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*, p. 103.

basso a quello più alto, sempre in base alla già ricordata categoria dell'autonomia che è strutturale per una concezione federale⁹¹.

Certo questa mia riflessione è riduttiva e forse anche distorta nei confronti della ricerca di Schiera; ma riprendere in mano i suoi testi ha costituito per me una felice occasione per pensare e per risentire quella consonanza nell'identificare il problema politico attuale che mi ha fatto proseguire negli anni la collaborazione e il dialogo con lui e che ci fa ancora trovare occasioni di incontri e discussione ... perché il problema resta, specialmente nella forma ricordata qui alla fine, quella consistente nel pensare insieme un costituzionalismo federale e il governo dei processi globali.

⁹¹ Cfr. P. SCHIERA, *Il diritto e lo Stato in Carl Schmitt*, p. 98.