

Le autonomie per ripensare la democrazia

(G. Duso)

Nella Introduzione dell'interessante volume *Per governare insieme* curato da Arena e Cortese, dopo avere ricordato che l'etimologia del termine *federalismo* "rimanda al concetto di alleanza, di 'fare insieme'", si afferma: "in questo senso, con questi significati, a noi sembra che si possa intendere il federalismo anche come metodo di governo di una comunità, nel senso in cui il termine 'governo' viene usato per indicare la funzione di direzione di una comunità, paragonata ad un'imbarcazione"¹. L'intento è quello di trovare nuove forme di partecipazione per rafforzare il sistema della democrazia nel nostro Paese, "integrando e rafforzando gli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa". Congiungere i due termini di *federalismo* e *governo* è senz'altro una mossa particolarmente felice e, come cercherò di mostrare, necessaria. Tuttavia se ci si interroga sul significato determinato dei concetti politici e sulla funzione che essi hanno avuto in relazione all'assetto costituzionale democratico, l'accostamento tra un federalismo che richiede la categoria del governo e la democrazia rappresentativa, è tutt'altro che pacifico, come sembra in questo progetto. Il compito per il pensiero appare invece ben più radicale di quello di una semplice *integrazione*.

Se il tema "Rappresentanza e autonomie", a cui è dedicato questo convegno, intende porre il compito di pensare il ruolo che le autonomie possono avere nella nostra democrazia, credo si debba dire che concepire un ruolo efficace delle autonomie nella nostra vita politica e nella costituzione è possibile solo mettendo in discussione il moderno concetto di rappresentanza e la democrazia che su di esso si basa, cioè *la democrazia rappresentativa* come è stata pensata fino ad ora. In altri termini, riflettere sul significato politico delle autonomie significa *ripensare radicalmente la democrazia* e la modalità di partecipazione dei cittadini alla vita politica. Per questo ripensamento un quadro federalistico e la categoria del governo appaiono elementi fondamentali.

1. Crisi attuale e aporie della democrazia

La crisi attuale della democrazia, la degenerazione della rappresentanza, le trasformazioni e la decadenza dei partiti e la lontananza della politica dalla vita concreta dei cittadini sono spesso intese come prodotte da una situazione contingente, magari dovuta al basso livello (per altro evidente) della classe dirigente, e/o alla presenza di alcuni leader politici megalomani, che accentrano su di loro il potere e la decisione politica. Un lavoro di analisi dei fondamentali concetti politici e del loro ruolo nella determinazione dei processi costituzionali mostra invece che questa crisi ha cause profonde e che i concetti con cui si è pensata la democrazia manifestano delle aporie strutturali. Il fatto che di queste aporie non si abbia consapevolezza comporta, nel presente, una *impasse* del pensiero. Per pensare realtà nuove e non inquadrabili nella tradizionale dottrina dello Stato, come ad esempio l'Unione europea, si va diffondendo la necessità di superare il concetto di *sovranità*, e qualche filosofo (ad esempio Habermas) e qualche giurista (ad esempio Bogdandy) si spingono a indicare la necessità di pensare in modo nuovo la *democrazia*. Ma non si riesce in realtà a portare a termine questo duplice compito, perché non si esplicita la logica che lega insieme sovranità e democrazia, e conseguentemente non si interroga criticamente quell'orizzonte concettuale in cui il potere politico è inteso come fondato dal basso e la democrazia come *l'autodeterminazione* del popolo, che ha come strumento fondamentale le elezioni.

¹ Cfr. G. Arena, F. Cortese, *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, Cedam, Padova 2011, p. XI: si tratta della celebre immagine, ripresa per molti secoli, del governo della nave della repubblica.

La necessità di una svolta radicale nel modo di pensare la democrazia emerge nell'ultimo libro di Rosanvallon, e si riassume già nel titolo: *Il buon governo*. Al di là di una riflessione più articolata sul libro, fatta in altra sede², ricordo qui solamente due punti. Ciò che viene messo in luce come caratteristica del presente è un processo di *presidenzializzazione*, che caratterizza anche i paesi con costituzioni non presidenziali, come l'Italia. Il potere si è concentrato nel Governo, in modo tale che la denominazione di "potere esecutivo" sembra un anacronismo³. Tale concentrazione è solitamente considerata una degenerazione nei confronti di una tradizionale concezione della democrazia, che prevede il primato della legge, con la caratteristica dell'impersonalità, e la sottomissione dell'esecutivo al Parlamento, attraverso il quale si manifesterebbe la volontà del popolo. In questo quadro le elezioni appaiono essere il processo costituzionale fondamentale. Ma la primarietà conquistata dall'esecutivo non è considerata da Rosanvallon una semplice anomalia, in quanto ha alla sua base proprio alcune esigenze democratiche, come quella della possibilità di evidenziare la responsabilità delle decisioni politiche, quella della trasparenza del potere, e quella della volontà dei cittadini di contare mediante la scelta di chi governa.

A questa prima riflessione ne è congiunta una seconda: l'opinione che hanno i cittadini di contare per il fatto che eleggono il capo del governo⁴ è solo una illusione, perché la *scelta del capo* non comporta la possibilità di controllare l'esercizio del suo governo e tanto meno di incidere sulle sue decisioni. Insomma si è di fronte a quella che viene definita una *democrazia solamente autoritativa*, nella quale cioè i cittadini autorizzano qualcuno a decidere politicamente, ma non hanno la possibilità di controllare le sue decisioni, e tanto meno di compiere in prima persona azioni che abbiano carattere politico. Giustamente Rosanvallon ritiene inefficace la via che tenta di riaffermare la concezione tradizionale e parlamentare della democrazia – e cercheremo di comprenderne il perché –, proponendo invece l'esigenza di una concezione nuova, che riguardi l'*esercizio* del governo, la *riappropriazione* di azione politica da parte dei cittadini, insomma quella che chiama una *teoria democratica del governo*. Vedremo il senso che una tale espressione può avere nella nostra riflessione sul tema delle autonomie.

Se ci si chiedesse perché nella scelta dell'esecutivo si manifesti una visione *solo autoritativa* della democrazia, dovremmo rispondere che la causa sta proprio nelle elezioni, e dunque nello stesso strumento che sta alla base della scelta di quel corpo rappresentativo che è il Parlamento. Il nodo critico è dunque costituito da quel processo costituzionale in cui si condensa il moderno *concetto di rappresentanza politica*, o meglio dal movimento dal basso che lo caratterizza.

2. Sul nesso rappresentanza-sovranià

Sul moderno concetto di rappresentanza e sul suo nesso indissolubile che esso ha con la sovranità, molti sono i lavori compiuti, a cui non posso non rimandare⁵. Non è in questa sede

² Per un confronto tra l'analisi di uno storico della democrazia quale Rosanvallon e un lavoro filosofico sulla storia dei concetti, rimando alla mia nota *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.

³ Ciò mi pare confermato anche da L. Ferrajoli, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, "Lo Stato", 6/2016, pp.11-33; ma l'indicazione delle cause e delle vie di uscita da una tale situazione sono assai diverse da quelle qui prospettate.

⁴ È significativo che di fatto questo non solo avvenga anche in Italia, ma sia addirittura richiesto dalla opinione pubblica come una garanzia democratica, nonostante ciò non rientri nell'orizzonte parlamentaristico della nostra costituzione.

⁵ Per una breve presentazione, si può vedere *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni*, in S. Chignola, G. Duso, *Storia dei concetti e filosofia politica*, FrancoAngeli, Milano 2008, pp. 158-200. Per una distinzione tra la democrazia come forma costituzionale e le istanze sociali e i processi di democratizzazione che sono spesso collegati con il termine, e per la derivazione che tale forma costituzionale ha dal principio di sovranità e dal concetto moderno di libertà (con il conseguente ruolo legittimante delle elezioni), risulta di notevole chiarimento E.W. Böckenförde, *La*

possibile ripercorrere le argomentazioni e i passaggi attraverso i classici; tuttavia appare utile ricordare, anche se in modo schematico, alcuni aspetti del problema, per comprendere la via che seguiremo in relazione al tema delle autonomie.

Spesso quando si parla di *rappresentanza* nel pensiero scatta l'immagine del *rispecchiamento* di realtà, esigenze, bisogni e volontà determinate, preesistenti e oggettivamente presenti, che sarebbero appunto da *rappresentare*. Ma questa concezione in realtà ci riporta al lungo periodo che va dal medioevo alla società attuale, in cui le diverse parti della realtà politica si rappresentavano *di fronte* a colui che governava, principe, re, magistrato. Tutto ciò finisce con la Rivoluzione francese, all'interno della quale, nel passaggio tra la convocazione degli Stati generali dell'89 e la costituzione del '91, si sostituisce alla rappresentanza per ordini la rappresentanza per testa. I rappresentanti non hanno più come riferimento realtà particolari da dover rendere presenti e politicamente attive di fronte a colui che esprime il comando politico, ma sono invece investiti del compito nuovo di esprimere la volontà unica e sovrana del popolo, che non è più considerato come sottomesso a qualcuno, ma al contrario come l'unico soggetto che può obbligare all'ubbidienza. In questo nuovo orizzonte, nel quale il popolo è l'unico sovrano concepibile, non c'è più spazio per un mandato imperativo. È piuttosto la strana figura del *mandato libero* ad esprimere il nuovo senso della rappresentanza, che non consiste più nel rispecchiare qualcosa di esistente, ma piuttosto nel *dare forma* ad una volontà del popolo che non è empiricamente presente e non preesiste al movimento rappresentativo.

Conseguentemente, nelle elezioni non si esprime una realtà determinata che debba essere rispettata. La funzione è tutt'altra, quella di costituire l'autorità politica dal basso, cioè di autorizzare i rappresentanti ad esprimere la volontà del corpo collettivo, una volontà unica, che diviene legge, comando sovrano, a cui tutti devono ubbidire, in quanto tutti la hanno prodotta. Insomma nelle elezioni non si ha una *trasmissione di volontà politica determinata*, ma un *atto di autorizzazione*, in cui tutti si dichiarano *autori* della volontà e delle azioni espresse dal corpo rappresentativo. Infatti si dice che in democrazia sono i cittadini ad autodeterminarsi, a fare la legge, o direttamente (mai) o indirettamente, cioè attraverso i loro rappresentanti. Della legge i veri responsabili (*autori*) sono i cittadini che hanno espresso il voto: per questo sono tenuti ad una ubbidienza assoluta, anche quando le leggi possono sembrare palesemente ingiuste, in quanto tradiscono la caratteristica dell'impersonalità, come quelle che spesso sono state denominate leggi *ad personam*.

Insomma, il concetto di rappresentanza comporta due movimenti: il primo, fondamentale, che costituisce gli attori politici, e il secondo, che è solo conseguenza del primo, per il quale il contenuto del comando, determinato di fatto dal corpo rappresentativo, è inteso come espresso dalla totalità del corpo politico. Si tratta della modalità secondo la quale il potere politico è inteso come *potere rappresentativo* (questo è in realtà il *potere politico* nell'epoca moderna).

Se ci si chiede dove abbia origine un tale concetto, con una certa meraviglia, si può riscontrare non solo che la rappresentanza moderna non segna la lunga via che ci porta fuori da una sovranità assoluta, come spesso recitano molti manuali, ma, al contrario, che *questo* concetto di rappresentanza è stato indispensabile per la formulazione della sovranità moderna, quale si può rintracciare in un autore considerato assolutista quale è Hobbes. Se è nel XVII capitolo del *Leviatano*, dedicato alla figura del contratto sociale, che si istituisce la società politica *insieme* con il sovrano⁶, ciò non sarebbe logicamente possibile se nel XVI capitolo non si fosse trovata la via per

democrazia come principio costituzionale, in *Stato, costituzione, democrazia*, tr. it. a cura di M. Nicoletti e O. Brino, Giuffrè, Milano 2006, pp. 377-497.

⁶ Non è in questo quadro concepibile una società senza il sovrano, che non a caso è spesso indicato come *rappresentante*, poiché non è concepibile, come si vedrà, una unità dei molti senza la funzione della rappresentanza. Se si rilegge il cap. XVIII si può notare che le ragioni che giustificano l'assoluta ubbidienza che si deve al sovrano si

concepire una persona artificiale, la *persona civile*, con la quale poi sarà identificato lo Stato. Questa via è appunto quella in cui tutti si dichiarano *autori* delle azioni che farà l'*attore*: insomma si tratta di quel concetto di *autorizzazione* in cui consiste la rappresentanza moderna. Qui sono presenti, da un punto di vista logico, i due movimenti della rappresentanza, quello dal basso, che costituisce l'autorità, e quello dall'alto, attraverso cui il rappresentante esprime il comando che è attribuito alla totalità del corpo politico. La direzione verticale della sovranità, cioè l'effetto di sottomissione che produce, ha come causa quella orizzontale, che prevede gli individui come uguali, e la pretesa della totale fondazione dell'autorità dal basso, cioè dalla volontà degli individui.

È qui evidente l'aporia che si presenta: gli individui che autorizzano il comando non ne determinano il contenuto. Rappresentante e rappresentati non sono sullo stesso piano, in quanto questi ultimi si consegnano a quella volontà dei rappresentanti, che *a priori* ritengono come la *propria volontà politica*. Così abbiamo cittadini *autori* – e dunque responsabili – di azioni che non sono loro a compiere, e attori politici che compiono azioni che sono da attribuire ad altri, ai cittadini. Si annida in questa logica strutturale il motivo ultimo della difficoltà presente nella nostra democrazia a rintracciare la *responsabilità* delle azioni politiche.

Una ultima osservazione, utile per il proseguo del ragionamento. Che la rappresentanza così concepita sia l'unico modo di concepire la sovranità⁷, e d'altro canto che essa non sia pensabile se non nell'orizzonte della sovranità (in modo tale che rappresentanza e sovranità formano un nodo indissolubile), è dovuto al punto di partenza decisivo per la logica politica moderna, secondo il quale l'entità politica non è più intesa come corporata, plurale, ma come costituita sulla base della molteplicità indefinita dei singoli individui: insomma, per la prima volta il concetto di *individuo* viene ad essere il punto di partenza (*principio*) per pensare la società politica. A causa di tale principio, Hobbes afferma con rigore che l'unico modo per pensare *l'unità di una moltitudine* è che tale unità sia espressa da un rappresentante. Attraverso la figura del sovrano-rappresentante si evidenzia, nel modo più evidente, che l'unità è *altra* e anche *contro* gli individui da cui nasce, che sono ad essa sottomessi. Individui e sovranità sono i due poli di quella costruzione dualistica che nei nostri Stati democratici si presenta nel binomio cittadini-Stato.

3. Rispecchiamento della società? La presenza dei partiti

A questa - troppo stringata, troppo categorica, e in questa sede poco giustificata - esposizione della logica del concetto giustamente, sulla base di studi autorevoli sulla rappresentanza politica, si può obiettare che, oltre a questo aspetto della indipendenza dell'eletto, esiste un altro aspetto del fenomeno rappresentativo, quello di una certa *vicinanza* tra eletto ed elettore, di una unità di intenti, in modo tale da potere in qualche modo parlare di *trasmissione* di volontà, o di *rispecchiamento* delle volontà dei cittadini. Anche per questo tema non posso che rimandare ad argomentazioni espresse in altra sede, ricordando che tale aspetto, che si presenta anche nella forma della dialettica tra società civile e Stato, implica di fatto il ruolo dei partiti, perché sono i programmi dei partiti a rendere possibile un qualche riconoscimento da parte degli elettori della coincidenza tra la propria volontà e i propositi di azione politica degli eletti. È infatti da

riducono, nella quasi totalità, al fatto che egli *rappresenta* la totalità del corpo politico, cioè che la *sua* voce è intesa come *quella del popolo*.

⁷ Questo, paradossalmente, vale anche per il tentativo compiuto da Rousseau di concepire la sovranità diretta del popolo, negando la funzione rappresentativa: infatti il compito di passare da una moltitudine di individui ad una volontà unica richiede la mediazione personale del Legislatore, in quanto non è pensabile che una realtà indifferenziata, non formata, produca una forma determinata, la forma costituzionale. Anche in Rousseau perciò si crea differenza e opposizione tra la volontà generale e la concreta volontà dei singoli (cfr. in breve "Il popolo contro il rappresentante", in G. Duso, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano 2003 pp. 92-96 (ora www.cirlpge.it), e soprattutto A. Biral, *La società senza sovrano*, in G. Duso (a cura di), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, ora FrancoAngeli, Milano 2006, pp. 191-236).

ricordare che, a partire dalla nascita dei grandi partiti di massa, i partiti sono divenuti i soggetti mediatori tra la società e il comando politico che si esprime nelle istituzioni⁸.

Lasciando da parte una analisi impietosa della situazione a cui si sono ridotti i partiti⁹, mi limito a due osservazioni. Se i partiti sono i mediatori della relazione tra eletti e elettori, la possibilità per questi ultimi di determinare i contenuti delle decisioni politiche, richiederebbe che i rappresentanti fossero vincolati dal partito attraverso un mandato imperativo, cosa questa che va contro, non solo la lettera della costituzione, ma la stessa logica della rappresentanza moderna. Quello “Stato dei partiti”, di cui si parla a partire dal primo Novecento, cioè il ruolo fattuale che i partiti hanno assunto, al di là del tipo di riconoscimento concesso dalla carta costituzionale, ha dato luogo ad una realtà in cui i partiti sono portati ad occupare le istituzioni, identificandosi con esse, e nella quale una serie di elementi concettuali caratterizzanti la carta costituzionale sono divenuti parole vuote. Si pensi non solo alla questione ora ricordata del mandato¹⁰, ma anche al tema della *divisione dei poteri* - che, a partire da Kant, è ritenuta una caratteristica della costituzione indispensabile per garantire la libertà -, del controllo che dovrebbe avere il Parlamento sul Governo, della funzione legislativa che spetterebbe al Parlamento. In un assetto di *parlamentarismo puro* come quello italiano tutti questi aspetti sono destinati ad essere posti in questione dal fatto che le decisioni del Parlamento sono in realtà prese, fuori dalla sua sede, dai gruppi dirigenti (o dai leader) dei partiti di maggioranza, che sono gli stessi che si coordinano e verificano la loro compatibilità nell'azione di governo. Ciò non solo non rende credibile il controllo del Governo da parte del Parlamento¹¹, ma ha una evidente ricaduta anche sulla attività legislativa, e spiega perché questa, al di là delle urgenze che stanno alla base dei decreti legge, sia sempre più assunta dall'esecutivo.

Un'ultima osservazione: i partiti, contro quanto spesso si tende a credere, non sono espressione di una concezione che comporti la pluralità politica. Non solo il pluralismo ideologico e delle opinioni non deve essere scambiato per pluralità reale, ma si può dire che, nell'epoca moderna, la sua affermazione ha come contrappeso la perdita della pluralità politica. Si tratta certo di gruppi diversi che lottano, ma per la conquista dell'unico potere legale, che ha la caratteristica dell'unità e che, mediante la logica rappresentativa, non riconosce nessuna pluralità di soggetti, ma riduce tutti all'unità dell'intero corpo politico. E ogni partito tende a conquistare tale potere da solo, perché in questo modo ritiene (come risulta anche dalle affermazioni esplicite) di essere in grado di fare al meglio ciò che ha promesso ai cittadini. Si accorda con altri solo se è necessario per la conquista del potere, ma il *riconoscimento* dell'altro e l'*accordo* non sono strutturali per la sua esistenza. La lotta tra i partiti rende inevitabile che il loro primo interesse sia quello per il proprio potere e per l'espansione del consenso, anche al fine di fare quel bene dei cittadini che hanno promesso. Conseguentemente, ciò che appare più rilevante non è *cosa* viene fatto, ma *chi* lo fa. Per questo si ha una contrapposizione continua - che spesso nella situazione odierna assume toni ridicoli e insopportabili -, tale da impedire che, almeno per quanto riguarda le regole, ci sia una tensione, sia

⁸ Si fa qui riferimento a G. Duso, *Parti o partiti? Sul partito politico nella democrazia rappresentativa*, “Filosofia politica” 1/2015, pp. 11-38.

⁹ Si può a questo proposito condividere quanto scrive Ferrajoli nel saggio sopra citato, con la differenza però che ritengo che la crisi non sia casuale, ma abbia cause anche strutturali e concettuali e che la soluzione non possa consistere in regole democratiche formali, ma piuttosto in una trasformazione federalistica della costituzione che, conferendo rilevanza politica alle aggregazioni, tolga ai partiti il monopolio della politica e li costringa a trasformarsi agendo in funzione dei bisogni e delle competenze di cui i gruppi sociali sono direttamente portatori.

¹⁰ Non solo il voto dei parlamentari dipende dalle indicazioni del capogruppo, anche in mancanza (spesso comprensibile) di conoscenza diretta dei problemi in campo, ma è presente nel dibattito odierno il tema del mandato imperativo come mezzo per un controllo dei deputati da parte degli elettori, e addirittura lo si invoca come strumento di democrazia diretta. Per un tentativo di chiarimento in relazione al confuso dibattito odierno su *mandato libero* e *mandato imperativo*, cfr. Duso, *Buon governo e agire politico dei governati* cit., sp. pp. 628-631.

¹¹ Quando questo sembra avvenire, in quanto si manifesta una divaricazione tra Parlamento e Governo, in realtà la vera causa consiste nella crisi che si determina all'interno di uno o più, dei partiti di maggioranza.

pur difficile, all'accordo, come sarebbe ragionevole in una realtà politica intesa come plurale. La lotta tra i partiti avviene poi nell'orizzonte della regola democratica della maggioranza (già presente, anche questa, nel cap. XVI del *Leviatano*), che ha a suo fondamento l'unanimità e una concezione monolitica del corpo politico: infatti le decisioni della maggioranza sono da attribuire non ad essa, ma alla totalità del corpo politico, compresa naturalmente la minoranza, la cui esistenza è tutt'altro che indice di una realtà plurale. Tutto ciò comporta che, in un quadro democratico di questo tipo, le esigenze plurali delle autonomie rischiano di essere fagocitate dalla logica centralistica che ispira la lotta tra i partiti.

4. Autonomie e categoria del governo

Una *impasse* teorica del dibattito odierno è costituita dal fatto che chi, con palese ragione, ravvisa nella rappresentanza non un legame ma uno iato tra politica e cittadini, si rivolge all'immagine della democrazia diretta. In realtà nemmeno la democrazia diretta supera l'aporia dello iato (cancellare) che si crea nel passaggio tra la moltitudine indefinita dei cittadini e l'unità del popolo sovrano, come si è ricordato a proposito di Rousseau¹². La democrazia diretta, intesa come il *potere diretto di tutto il popolo*, non è riferibile agli antichi, ai Greci, ma è una concezione che nasce nell'orizzonte della sovranità moderna, in quanto prevede la formazione della volontà del soggetto collettivo a partire dalle volontà individuali¹³: perciò condivide alcune aporie con la democrazia rappresentativa. Inoltre l'immaginazione della democrazia diretta non riesce ad uscire dalla difficoltà relativa al fatto che la volontà unica si formerebbe sulla base dell'arbitrio delle *opinioni* individuali, e che in questo modo resta del tutto fuori del campo della riflessione il problema della difficoltà del *governo dei processi* in corso. Il massimo valore proclamato, che "in democrazia sono i cittadini a *decidere*", si mostra palesemente non solo un'immagine indefinita e che non dà conto della pluralità dei bisogni e degli interessi, ma palesemente inadeguata in relazione ai concreti compiti del governo. Il vero problema non è che i cittadini siano gli autori delle decisioni politiche, ma piuttosto che debbano necessariamente *partecipare, contribuire ed essere coinvolti nelle decisioni*; e tale partecipazione si può concepire proprio superando l'opinione che siano essi (indirettamente o direttamente) i soggetti della decisione politica.

La democrazia, sia nella forma rappresentativa, sia in quella diretta, è pensata nell'orizzonte della sovranità¹⁴. Per superare tale orizzonte bisogna concepire una entità politica come *strutturalmente plurale* – problema questo che si presenta con evidenza in relazione a realtà come quella dell'Unione europea – mediante una concezione federalistica, di cui le categorie chiave siano quelle di *governo* e di una *pluralità che non si esprime attraverso il governo, ma resta, di fronte ad esso e sopra di esso, politicamente attiva*. La funzione politica delle autonomie può essere innovativa nella crisi attuale se coincide con un ripensamento della democrazia, nel quale si tratta non tanto di negare le elezioni, quanto piuttosto il loro ruolo come strumento di partecipazione politica dei cittadini. Se si mantiene la concezione attuale della democrazia e nelle autonomie, siano queste le regioni o i comuni, lo strumento per la partecipazione dei cittadini viene ancora identificato con le elezioni, non solo non si superano le aporie che stanno alla base della crisi attuale, ma si rischia di creare doppioni inutili. Non solo, ma, come si è detto, i bisogni e gli

¹² Cfr. nota 7. Le difficoltà intrinseche del pensiero rousseauiano a questo proposito sono oggi rilevanti, in quanto è proprio a Rousseau che fanno esplicito riferimento alcuni movimenti, nel tentativo di far contare politicamente i cittadini.

¹³ Cfr. *Introduzione e Genesi e aporie dei concetti della democrazia moderna*, in G. Duso (a cura di), *Oltre la democrazia Un itinerario attraverso i classici*, Carocci, Roma 2004, pp. 9-29 e 107-138.

¹⁴ Naturalmente non mi riferisco a tutto il pensiero che è rubricabile come *democratico*, nel quale molte sono le istanze che vanno nella direzione, qui seguita, del protagonismo e della partecipazione politica dei cittadini, ma solo al modo in cui si intende da un punto di vista *costituzionale* l'obbligazione politica, cioè la relazione tra il singolo e il comando politico (ancora utile, in questa direzione, Böckenförde, *La democrazia come principio costituzionale* cit.).

interessi dei territori rischierebbero di essere, proprio attraverso le elezioni, fagocitati dalla lotta tra i partiti e dalla logica centralistica che questa comporta. La crisi teorica attuale consiste nella carenza di un pensiero veramente federalista, nel senso non tanto di uno stato federale o di una federazione di Stati, ma di un *modo nuovo* di pensare la politica e la democrazia, che superi la concettualità dello Stato e della sovranità e che parta dalle aporie che in questi concetti emergono¹⁵.

È significativo il fatto che Olivier Beaud, nel suo volume *Théorie de la Fédération* del 2007, che è sul tema un riferimento obbligato, alla fine si chieda come mai tutte le esperienze nate come federalistiche siano state riassorbite dalla logica centralistica dello Stato¹⁶. Credo si debba rispondere che ciò non è dipeso solo da fatti esteriori e contingenti, come egli sembra ritenere, ma dall'imporsi di una concezione della democrazia che nessuno mette in questione e che comporta l'assolutezza del soggetto collettivo – il popolo indifferenziato come soggetto assoluto della politica – e le elezioni come strumento di legittimazione del potere e insieme di partecipazione¹⁷: ma questi sono appunto gli elementi che provengono dalla sovranità con il centralismo che la caratterizza. Per superare un tale centralismo, bisogna allora superare gli effetti prodotti da quella che sembra la massima conquista del pensiero politico moderno, cioè il *potere rappresentativo*. Questo infatti, nel modo in cui è stato concepito, se da una parte risponde all'innegabile esigenza di affermare la libertà individuale contro l'imposizione e il dominio, dall'altra finisce con l'impedire la dimensione politica dei cittadini.

È da ricordare che la sovranità moderna nasce sulla base del concetto di libertà, che comporta la denuncia di quella relazione di governo tra gli uomini che è stata al centro di tutte le dottrine politiche per duemila anni, e che nei secoli è stata costantemente evidenziata dalla eloquente immagine del nocchiero della nave. Il *governo* è l'obiettivo vero ed esplicito della critica di Hobbes, che lo considera causa di schiavitù, dunque in *quanto tale* una forma di *dominio*. Questo sarebbe confermato dal fatto che non c'è nessuno che non ritenga (questo fatto è dunque una *opinione soggettiva*) che, per essere libero, sia meglio governare se stesso piuttosto che essere governato da un altro (*autogoverno* appunto come negazione della relazione di governo)¹⁸. Mi pare che una tale convinzione, che il governo sia in quanto tale dominio, sia presente anche in una serie di posizioni attuali che si muovono nell'orizzonte del pensiero foucaultiano. Questa è la causa della difficoltà di pensare oggi la nozione di governo: alle nostre orecchie democratiche il termine comporta la nozione di *dominio* e dunque di subordinazione e di negazione della libertà e della autodeterminazione dei governati.

Se, al di là della teoria del potere rappresentativo, si riconosce che c'è pur sempre differenza tra chi governa e chi è governato, è all'interno di tale relazione che bisogna denunciare le più terribili manifestazioni di dominio, e tuttavia il compito per il pensiero politico consiste nel pensare il *governo come non dominio*, di pensarlo in modo democratico, in modo che i cittadini possano non solo istituire il governante, ma anche controllare le sue azioni di governo, e soprattutto incidere sulle decisioni politiche. Ma perché ciò sia possibile, bisogna andare oltre il concetto di potere rappresentativo. La categoria di governo permette da una parte di imputare le azioni politiche a chi le compie, e dall'altra di pensare la *presenza* politica dei cittadini *di fronte* a chi governa. Insomma i

¹⁵ Alcuni elementi interessanti erano presenti nelle proposte di Gianfranco Miglio, quando intendeva il federalismo come un modo diverso di pensare l'unità politica, e l'assemblea federale come tale da render inutile una camera delle regioni e da superare il dualismo esistente tra l'espressione universale del cittadino e i suoi interessi particolari (si veda almeno *Una costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla terza repubblica*, Laterza, Roma-Bari 1999).

¹⁶ Cfr. O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, PUF, Paris 2007, pp. 323-325.

¹⁷ Per una discussione sulla difficoltà di intendere e superare la logica della sovranità cfr. G. Duso, *Un dialogo con Olivier Beaud sul federalismo*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 38 (2009), pp. 1881-1897.

¹⁸ Cfr. *Leviatano*, cap. XV, a proposito della IX legge di natura (su ciò cfr. Duso, *La democrazia e il problema del governo*, "Filosofia politica", XX (2006), n. 3, sp. pp. 378-379).

cittadini devono essere attivi politicamente come *governati*, non in quanto eleggono i rappresentanti e, indirettamente o direttamente, colui che governa. *Partecipare* significa non pretendere di contare tutto (secondo l'onnipotenza del soggetto che caratterizza il pensiero democratico), con il risultato di non contare niente, ma invece contare *un poco, in parte*, assieme agli altri. E contare non per le proprie opinioni, come avviene nelle elezioni¹⁹, ma per il concreto dei propri bisogni e delle proprie competenze.

Naturalmente pensare il governo oltre il potere rappresentativo non significa ritornare a concezioni premoderne, nelle quali erano presupposte differenza di dignità e gerarchia tra gli uomini. Da questo punto di vista quelli di *uguaglianza e libertà* sono nozioni che comportano un avanzamento del pensiero che non permette di rintracciare modelli nel passato²⁰. Tuttavia tali concetti, nel significato determinato che hanno assunto, hanno avuto la funzione di *produrre* la sovranità. Se la sovranità è la conseguenza del concetto di libertà e della posizione del singolo come fondamento della politica, il problema che si pone è quello di ripensare la libertà individuale in modo tale che non venga assolutizzato l'individuo nel suo isolamento, ma venga piuttosto riconosciuto nella sua realtà, che consiste nell'essere nella relazione. Se si ritiene che l'espressione politica dei cittadini li debba prevedere nella loro isolata singolarità, allora non c'è altro esito che la sovranità e la spolitizzazione che questa comporta. In questo caso l'affermazione hobbesiana che l'unico modo di pensare l'unità sia quello della rappresentanza (e cioè della sovranità) appare insuperabile. Bisogna pensare l'attività politica dei cittadini all'interno delle relazioni nelle quali concretamente sono, nei gruppi, nelle forme diverse di aggregazione²¹. Questo è il senso della *pluralità* implicata, insieme alla categoria del *governo* dal federalismo. Non è pluralità quella costituita dalle molteplicità degli individui, in cui le differenze indefinite non possono contare per la formazione dell'unità. Le differenze possono contare solo se sono definite, *determinate*, e dunque proprie delle diverse realtà associative.

5. Le autonomie in un quadro federalistico

Avendo come orientamento l'idea di una trasformazione della costituzione in chiave federalista²², si può comprendere che, mentre è illusorio, in questa situazione di *Stato dei partiti*, cercare nel Parlamento un contrappeso all'esecutivo, questo si può invece rintracciare proprio in un nuovo ruolo delle autonomie. La categoria del governo comporta la dimensione politica della pluralità che è governata, in modo tale che chi governa sia in continua relazione con le istanze e le forze delle aggregazioni plurali e non possa decidere senza questo continuo confronto: è da questo *condizionato*. Perciò si può dire che le autonomie hanno una loro vita politica e si autogovernano.

¹⁹ Sul ruolo dell'arbitrio e dell'opinione nella democrazia cfr. il numero 3/2006 di "Filosofia politica", in particolare il saggio di B. Karsenti, *Elezioni e giudizio di tutti*, pp. 415-430.

²⁰ Sulla differenza tra le concezioni del governo che precedono la nascita della sovranità e il compito che noi abbiamo di una *concezione democratica del governo*, si veda brevemente sempre *Buon governo e agire politico dei governati* cit., sp. pp. 632-645.

²¹ Per intendere l'originarietà della relazione, insieme alla rilevanza del concetto di libertà soggettiva, appare efficace la lezione hegeliana (cfr. G. Duso, *La società politica tra pluralità e governo: la lezione di Hegel*, "Filosofia politica", 1/2016, pp. 37-58).

²² Rimando per i chiarimenti necessari ad alcuni miei saggi e al dibattito in cui sono inseriti: per la posizione del tema **a** *Per una trasformazione della costituzione in direzione federalistica*, in M. Cacciari, G. Duso, M. Bertolissi, G. Napolitano, *La costituzione domani*, Marsilio, Venezia 2008, pp.19-40; inoltre a *Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: un federalismo senza Stato?*, in M. Bertolissi, G. Duso, A. Scalone, *Ripensare la costituzione: la questione della pluralità*, Polimetrica, Monza 2008, pp. 183-210, volume questo teso a mostrare la difficoltà che hanno le nostre costituzioni a pensare una pluralità di soggetti politici. Infine a *Pensare il federalismo: tra categorie e costituzione*, in G. Duso, A. Scalone, *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Polimetrica, Monza 2010, pp. 73-118, in cui si tenta non tanto di prefigurare una costituzione federalista, quanto piuttosto di indicare in che direzione orientarsi per ripensare l'assetto costituzionale (questi testi, come altri citati, sono on-line in www.cirrlpge.it).

Ma questo *autogoverno* non ha il senso della isolata decisione su di sé ispirata dal concetto di sovranità: non si tratta di una sovranità, magari più ristretta, ma della vita politica di quelle che si riconoscono *parti di un tutto*, ognuna delle quali è dunque in necessaria relazione con le altre parti: deve con queste trovare l'accordo. Ma se si ha una autentica pluralità, le differenze possono portare con sé elementi di conflitto: quello del governo è un orizzonte tutt'altro che idilliaco. Per questo, tanto più i poli plurali sono forti e organizzati, tanto più è necessaria una funzione di guida che lavori all'unità della società, e sappia anche decidere. Non si tratta della *decisione* sovrana, di cui parla Schmitt, ma di una decisione che non è pensabile se non nel rapporto costante con le istanze plurali, che assumono ruolo politico.

È da tenere presente che il federalismo non è una concezione che tenda alla scissione e all'isolamento delle parti (in questo caso sarebbe ancora condizionata dall'ottica della sovranità), ma, al contrario, un modo di concepire l'unità di una entità politica. Non a caso il termine *foedus* allude al patto, all'accordo ed implica un orizzonte in cui la dimensione originaria è quella della relazione, del ritrovarsi insieme. Tanto più si impone come necessario questo modo federalistico di intendere l'unità, quanto più *l'unità della forma politica moderna*, realizzata a partire dagli individui attraverso la rappresentanza, si mostra aporetica, perché non media in realtà i loro bisogni e interessi, ma si mostra nei loro confronti come estranea ed opposta: per questo lo Stato, pensato nella logica della sovranità, è sentito dai cittadini come estraneo, come ciò che non sta nell'ambito della loro possibilità di intervento.

Quando poi si parla di *autogoverno* a proposito delle autonomie, bisogna tenere presente che il termine, in questo caso, non ha il significato della negazione della relazione di governo, come avviene nella genesi della sovranità. Non significa cioè che alla totalità dei membri venga attribuita l'azione di governo, in modo tale da togliere la distinzione tra chi governa e chi è governato, ma piuttosto che non c'è una semplice sottomissione nei confronti di una istanza esterna. In realtà al suo interno si ripresenta una pluralità attiva politicamente e qualcuno a cui è affidata la funzione di guida e di governo (funzione che è dunque derivata dalla totalità plurale), della quale è responsabile. Il nesso di *governo e pluralità* si ripresenta a tutti i livelli della realtà politica.

Le autonomie, così intese, possono costituire un contrappeso all'esecutivo, in quanto danno luogo ad una nuova modalità per la partecipazione dei cittadini: in altri termini consentono un ripensamento radicale della democrazia. Questo comporta l'attribuzione di responsabilità politica a tutte le forme di aggregazione presenti nella società, attraverso le quali i cittadini abbiano la possibilità di intervenire politicamente, non sulla base delle loro opinioni, che non possono essere adeguate alla complessità dei problemi, ma dei loro diversi bisogni e competenze. *Tutti debbono ugualmente partecipare, ma in modo differente*. Naturalmente si tratta di un compito difficile per il diritto costituzionale²³, ma questa mi sembra la direzione da battere in relazione al ruolo delle autonomie²⁴.

²³ Riferimento indispensabile sulla situazione in cui si trova oggi lo strumento della costituzione è H. Hofmann, *Riflessioni sull'origine, lo sviluppo e la crisi del concetto di Costituzione*, in S. Chignola, G. Duso, *Sui concetti politici e giuridici della costituzione dell'Europa*, FrancoAngeli, Milano 2004, sp. pp. 236-237.

²⁴ È interessante il dibattito che si è svolto tra i costituzionalisti in relazione all'uso dei termini di *autonomia* e *autarchia* (Cfr. a questo proposito le belle ricerche di L. Mannori, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel vocabolario amministrativo italiano dal Settecento alla costituente*, in "Il Piemonte delle autonomie", n. 1, 2014, pp. 1-12, e *Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico", 45 (2014), pp. 65-134), dibattito nel quale è stata proposta la sostituzione del termine *autonomia*, che comporta un riferimento alla legge, prerogativa che nella forma politica moderna spetta alla sovranità, con il termine di *autarchia*, considerato più "modesto", in quanto si riferirebbe all'ambito non della legge, ma della amministrazione. Un tale spostamento semantico è sembrato meno inquietante, in quanto, poste sul piano amministrativo, le autonomie sembrerebbero non intaccare il dogma della sovranità statale, con le procedure di legittimazione democratica che questa comporta. In realtà il federalismo di cui parliamo nasce dalla considerazione delle aporie intrinseche ai concetti

Ciò significa che non è una vera innovazione un federalismo che si limiti alla dimensione territoriale, continuando ad intendere la partecipazione democratica mediante il concetto di rappresentanza e lo strumento delle elezioni. Un federalismo territoriale può modificare veramente la politica e la democrazia solo se costituisce il tramite per un *federalismo* che, approssimativamente, può essere indicato come *sociale*, in quanto mobilita e responsabilizza politicamente le forze presenti nella società²⁵. Quest'ultima è tuttavia una espressione equivoca, in quanto rischia di essere intesa mediante quella distinzione-separazione di società civile e Stato che, posta alla base delle nostre costituzioni democratiche, impedisce di concepire al loro interno una pluralità di soggetti politici²⁶. Invece si tratta di dare alle aggregazioni carattere politico e di intenderle come tramite per la partecipazione democratica²⁷.

Come si comprende, sono concetti e valori di fondo che vanno modificati. Non solo, da un punto di vista costituzionale, la distinzione società civile-Stato, ma anche, come si è detto, il ruolo dell'individuo e il concetto di libertà. Inoltre lo stesso modo di intendere la razionalità, in quanto, da un punto di vista teoretico, va superata la distinzione-opposizione tra universale e particolare. Un universale che non media i particolari, ma è pensato come *altro* da essi, in un'ottica dualistica, diventa esso stesso particolare e, contraddittoriamente lascia i momenti particolari nella loro identità, nella loro pretesa autosufficienza, conferendo ad essi un valore autonomo e paradossalmente permettendo quell'ottica che viene spesso rubricata con il termine di *corporativa*. Solo nel particolare va rintracciato l'universale e viceversa solo nell'universale sta il senso del particolare.

Il dualismo che caratterizza quello che spesso è considerato il valore più alto del comportamento politico, cioè la identificazione di un bene comune che astrae dagli interessi particolari²⁸, appare produrre effetti contraddittori. Ugualmente, la separazione che si ha nella democrazia tra le procedure politiche della legittimazione e l'esistenza degli interessi particolari, che sono confinati nella società civile, produce il risultato paradossale che, proprio attraverso le elezioni, si afferma come volontà generale una volontà particolare e si impongono come interesse comune quelli che sono in realtà interessi particolari, proprio quelli che dovrebbero, secondo la

della sovranità, e mette conseguentemente in questione la netta separazione, di stampo weberiano, tra sfera politica e sfera amministrativa. Se si risale alla genesi del termine *autarchia* non si può non riferirsi al significato che ha l'*arché* nei Greci, un significato che riguarda il comando politico, ma che è comprensibile nell'orizzonte del principio del *governo* e non mediante il concetto di *potere* (meno ancora di *sovranità*). Inoltre è anche da ricordare che in un autore importante per un pensiero federalista come Althusius, il termine *administratio* connota l'attività politica di governo, che costituisce una delle due dimensioni della politica, insieme alla *communio*, alla *koinonia*. L'ambito amministrativo, in un'ottica federalistica assume rilevanza per la realtà della democrazia. Cfr. a questo proposito l'interessante riflessione di Pierangelo Schiera, *Il federalismo tra comunicazione, amministrazione e costituzione*, in *Come pensare il federalismo* cit., pp. 171-186 e la sua proposta di un *federalismo amministrativo*.

²⁵ La necessità di intendere le autonomie come sede per una reale partecipazione dei cittadini, oltre la dimensione della legittimazione e delle elezioni, è proposta da F. Pizzolato, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in "Costituzionalismo.it", 1/2015, pp. 1-69. Sulla rilevanza di Althusius nella direzione di un federalismo sociale è da ricordare T.O. Hueglin, *Sozialer Föderalismus*, De Gruyter, Berlin-New York 1990 e la discussione presente nei due saggi G. Duso, *Perché leggere oggi Althusius*, e T. O. Hueglin, *Althusius in Question, Interpretation and Relevance*, in *Il lessico della Politica di Johannes Althusius*, a cura di F. Ingravalle e C. Malandrino, Olschki, Firenze 2005, rispettivamente pp. 39-60 e 61-71.

²⁶ Secondo Dieter Grimm è proprio a causa dell'immaginazione della distinzione di società civile e Stato che le costituzioni non riescono a concepire una pluralità di soggetti politici, come avveniva prima della formazione dello Stato moderno (Cfr. D. Grimm, *Die Zukunft der Verfassung*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1991, p. 431; Cfr. su ciò G. Duso, *L'Europa e la fine della sovranità*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 31 (2002), sp. pp. 134-139).

²⁷ Il problema per il federalismo è quello di pensare politicamente la società oltre la distinzione di società civile e Stato, problema per il quale, anche se può sembrare strano, mi pare di trovare una indicazione teoretica già nel pensiero hegeliano (cfr. *La società politica tra pluralità e governo: la lezione di Hegel* cit).

²⁸ Si ricordi, a monte del pensiero democratico, la scissione che caratterizza il cittadino in Rousseau, che deve intendere come *sua vera* volontà politica la volontà generale *contro* la sua volontà particolare.

logica della democrazia, essere neutralizzati. Al contrario, gli interessi particolari, una volta responsabilizzati politicamente nell'ottica politica del *comune*, non restano più chiusi nella loro identità e i diversi soggetti non sono più legittimati a procedere esclusivamente secondo il proprio utile. Piuttosto sono condizionati e devono mostrarsi funzionali alla soluzione del problema comune, e se non lo sono, a modificarsi. Ciò vale per i gruppi all'interno delle autonomie territoriali e per le autonomie nel quadro della totalità statale. In questo caso la categoria della *relazione*, che appare originaria, in luogo del concetto di individuo, comporta che in *questo* federalismo la *solidarietà* sia una categoria *costituzionale*.

L'accento qui fatto al tema degli interessi permette una ulteriore osservazione. Ci si può chiedere come in quest'ottica, che tende a valorizzare politicamente le autonomie, si venga a modificare la rappresentanza. È evidente che in relazione alle autonomie non può funzionare il concetto di rappresentanza sopra indicato, connotato dal mandato libero e consistente nella mera autorizzazione. Qui sono gli interessi e i punti di vista delle autonomie, il loro specifico, che devono essere rappresentati, e dunque ribadire semplicemente il *mandato libero*, tipico del processo di *autorizzazione*, come fa la riforma attualmente in discussione all'articolo 8, rischia di azzerare la presenza politica che le autonomie devono avere. D'altra parte la soluzione non può certo consistere nella introduzione di un *mandato imperativo*, perché nel senato i punti di vista dei territori dovrebbero essere in relazione tra loro, confrontarsi, per trovare un accordo e un fine comune, e dunque perdere la loro fissa identità. Forse la soluzione empirica nel presente potrebbe essere quella della relazione stabile tra il rappresentante in senato e la realtà locale collegiale da cui proviene, e nella trasparenza di questo rapporto. Ma in questo modo ho introdotto il tema della riforma costituzionale, sulla quale non intendo in realtà intervenire (non è mio compito, né ho la competenza giuridica per farlo- togliere). Presento solo alcune considerazioni consone al piano di riflessione qui praticato, che riguarda i concetti, le categorie e i problemi che stanno sullo sfondo della attuale discussione politica.

6. Sulla riforma costituzionale

L'orizzonte *federalistico* a cui mi riferisco non connota certo il quadro teorico all'interno del quale si muove la riforma e nemmeno quello che è implicito nel dibattito attuale, salvo pochissime eccezioni. Il tentativo di dare voce a livello legislativo alle autonomie appare debole e confuso, e il senato viene ad essere una Camera indebolita e secondaria, cosa che non risponde proprio ad una intenzione federalistica. Manca poi sia la consapevolezza delle aporie di fondo della democrazia rappresentativa, sia l'elaborazione delle categorie che dovrebbero orientare un mutamento costituzionale. In modo particolare l'aumento di potere dell'esecutivo non è pensato mediante la categoria di *governo* e un nuovo assetto costituzionale, ma - sia da parte di coloro che difendono la riforma, che di coloro che si oppongono - ancora all'interno dell'orizzonte del parlamentarismo. La conseguenza è che la concentrazione di potere dell'esecutivo resta in realtà priva di bilanciamenti. È stata del tutto trascurata l'indicazione, data ormai molto tempo fa, da Gianfranco Miglio, di separare la rappresentanza dal governo. Una tale indicazione aiuterebbe ad uscire dalle aporie sopra ricordate, che connotano il *parlamentarismo puro* in una realtà segnata dal monopolio politico dei partiti. Qualora fosse stata tenuta presente, avrebbe forse consentito soluzioni più produttive e innovative nella situazione di crisi prodotta in Italia dalle ultime elezioni politiche. L'orizzonte federalistico a cui si fa qui riferimento, richiederebbe di intendere la concentrazione di decisione nell'esecutivo in un quadro in cui le autonomie assumono dimensione e forza politica e in cui il governo è condizionato da un Parlamento rinnovato nelle sue funzioni e tale da riuscire ad esprimere la pluralità, non solo territoriale, del Paese, cioè un Parlamento inteso nell'ottica di una assemblea federalista.

In relazione al dibattito in corso avanzo solo due osservazioni. La prima sul metodo. È stato giustamente ricordato che una riforma costituzionale richiederebbe la ripresa di quello *stile* che è stato proprio dei padri costituenti, cioè la ricerca di un accordo pur – o meglio, *proprio* - nella consapevolezza delle differenze delle diverse posizioni. Questa osservazione non si può non condividere. Tanto più che io tenderei a pensare che un atteggiamento di questo tipo dovrebbe caratterizzare un Parlamento rinnovato, che si dedica alle regole fondamentali piuttosto che alle leggi che servono di volta in volta per governare²⁹. Però bisogna avere presente che la mancanza di questo spirito *costituzionale* non è casuale; rischia piuttosto di essere il prodotto dell'intreccio tra la regola della maggioranza democratica e la lotta tra i partiti per la conquista del potere e delle istituzioni. Dunque è certamente vero che una riforma in cui il governo si trasforma in costituente è una anomalia, ma è anche vero che la mancanza di uno stile costituzionale è prodotta dal modo in cui si è assestata la nostra democrazia. Non è possibile superare tale anomalia richiamandosi semplicemente a quella concezione parlamentaristica della democrazia che nel concreto la ha generata. Per tentare di superarla bisogna ripensare il quadro concettuale e costituzionale.

Per il piano in cui si pone, questa riflessione non ha il fine di schierarsi per il sì o per il no alla riforma, ma piuttosto di fare emergere alcuni problemi che stanno sullo sfondo. Da quanto è stato detto, si comprende che non ritengo efficaci le opposizioni alla riforma che si richiamano ad una concezione parlamentaristica della democrazia e dunque alla divisione dei poteri prevista dalla lettera della costituzione. Tali posizioni rischiano di non avere presente la realtà che si è venuta a determinare e il ruolo che in essa hanno svolto alcuni concetti fondamentali e alcune procedure tipiche delle costituzioni democratiche. Più interessanti sono le critiche che provengono da chi assume una direzione federalista, e dunque ravvisa proprio nella pluralità delle autonomie il vero contrappeso all'esecutivo. A questo proposito sono in buona parte condivisibili le obiezioni che avanzano da tempo Roberto Bin e Ilenia Ruggiu in relazione ad un senato delle regioni³⁰. È vero che, anche nella riforma, uno dei pericoli maggiori proviene proprio dal fatto che la logica partitica può assorbire in sé, azzerandola, l'esigenza di rappresentanza plurale delle autonomie. Ciò accadrebbe ovviamente nel caso che i senatori fossero direttamente nominati dai partiti. Ma nemmeno l'elezione diretta dei senatori da parte dei cittadini, per la quale molti si battono in nome della democrazia, riuscirebbe ad evitare tale pericolo. Al contrario, per la logica che si impone nelle elezioni e per il ruolo che in esse hanno i partiti, esso verrebbe confermato e rafforzato. Non è all'interno di questa alternativa che bisogna rimanere ingabbiati.

Una via per tentare di sfuggire alla logica partitica è forse quella di fare emergere in modo unitario l'espressione dei territori all'interno del senato, evitando la aggregazione dei senatori secondo l'appartenenza partitica, e mantenendoli invece in un rapporto costante e condizionante (anche in assenza di un mandato imperativo) con la specificità della realtà locale e le relative assemblee³¹. Si può poi osservare che forse non sono le regioni come oggi sono concepite a costituire la pluralità. Lo potrebbero fare solo se fossero ripensate nel loro numero e grandezza e nella loro specificità, e fossero intese come il luogo della manifestazione plurale degli enti locali, i quali, a loro volta, dovrebbero essere pensati nell'orizzonte della relazione tra la funzione di governo e la presenza politica attiva delle aggregazioni sociali.

²⁹ Per questo nuovo modo di pensare il Parlamento rimando a *Pensare il federalismo: tra categorie e costituzione* cit.

³⁰ Da ultimo, *Il futuro senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, "Costituzionalismo.it", 3/2015, pp. 115-134.

³¹ Come si è detto, per costringere i partiti a trasformarsi, e necessario intendere *costituzionalmente* in modo diverso la partecipazione democratica nei territori (e conseguentemente nello Stato): cioè non come ridotta alle elezioni, nelle quali gioca il protagonismo dei partiti, ma piuttosto legata al rafforzamento costituzionale di tutti i tipi di aggregazione attraverso i quali i cittadini possono esprimersi.

Un'altra considerazione interessante è quella che proviene dai due autori quando, opponendosi al *senato delle regioni*, affermano la maggior efficacia che potrebbe avere (non tanto che ha avuto) il sistema delle conferenze³². Tale scelta è legata alla constatazione che, nella attuale situazione della nostra democrazia, il Parlamento conta sempre meno ed è sempre più dipendente dalle decisioni del Governo, constatazione che si incrocia con l'analisi sopra ricordata. Dunque i territori devono dialogare con il Governo per avere la capacità di incidere sulle sue decisioni. In questo modo possono costituire un contrappeso e un condizionamento dell'esecutivo.

Ciò appare condivisibile, tuttavia se una tale considerazione fosse condotta fino ad opporsi all'affacciarsi delle istanze territoriali nell'ambito della rappresentanza nazionale, ciò rischierebbe di fare emergere una accettazione del dualismo tra la logica della rappresentanza moderna e la rappresentanza di interessi particolari, contro quel superamento di universale e particolare che mi sembra connotare la razionalità propria del federalismo³³. Una trasformazione della concettualità che sta alla base dello Stato nazionale mi sembra debba prevedere una radicale trasformazione del corpo rappresentativo che sta *sopra* il Governo, in quanto lo istituisce e deve controllarlo. Una riflessione e un'analisi storica della categoria del *governo* comporta che questo sia una *funzione* necessaria, ma anche dipendente, in una entità politica autosufficiente (che non significa di per sé *sovrana*) intesa come strutturalmente plurale. Dunque tale funzione presuppone la totalità plurale del corpo politico e come primaria l'assemblea che la esprime. Ora, se è vero che la pluralità condiziona il governo dal basso, è anche vero che essa deve emergere anche *sopra* il Governo, nell'assemblea che lo istituisce e che determina le leggi che ne regolano e orientano la funzione. Ciò non comporta necessariamente l'assunzione del "dogma bicamerale", in cui una Camera sia intesa come rappresentanza dei territori; al contrario una *assemblea federale* può tendere al superamento di una Camera di questo tipo, in quanto assume in sé la pluralità a livello legislativo. In ogni caso, la presenza dei territori anche al livello legislativo appare rilevante, in modo particolare per quanto riguarda le politiche europee, in quanto attraverso di essi divengono maggiormente presenti le differenze che rischiano di essere azzerate nell'ottica centrale dello Stato.

Con la consapevolezza dell'assenza di un orientamento federalista nella presente riforma costituzionale, si tratta di comprendere se in essa ci siano, magari in modo maldestro e confuso, elementi utili in questa direzione, o se sia, sempre alla luce di un orientamento federalistico, da preferirsi l'assetto attuale, un assetto per altro, di cui si sono cercate di vedere le difficoltà strutturali.

³² Cfr. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, (in corso di pubblicazione su "Le istituzioni del federalismo").

³³ Un tale pericolo sembra presentarsi nella accettazione di quella separazione tra rappresentanza nazionale e interessi particolari dei territori che si richiama alla distinzione teorica determinatasi nel dibattito tedesco a partire dai lavori di Carl Schmitt e Gehrard Leibholz, tra *Repräsentation* e *Vertretung* (cfr. Id., p. 6- 7. Su ciò rimando al mio *Rappresentazione e unità politica nel dibattito degli anni Venti: Schmitt e Leibholz*, in *La rappresentanza politica* cit. pp.145-173).