

Costituzione e federalismo: le ragioni di una trasformazione

(Giuseppe Duso)

Dal momento che l'incontro di oggi vuol essere innanzitutto un omaggio alla costituzione e al ruolo che essa ha avuto nell'uscire da un periodo buio della nostra storia e nell'indirizzare la vita democratica di questi sessant'anni, è da ribadire che sull'ambito dei valori condivisi che stanno al centro della costituzione e che indicano una via in gran parte ancora da percorrere (si ricordi ad esempio l'art. 3) non ci possono essere dubbi. E' sull'alveo di questo giudizio che si pone il ragionamento che seguirà, che riguarda più che lo specifico della costituzione italiana alcuni problemi che sono connaturati alle costituzioni moderne. In relazione alle questioni che emergeranno e all'urgenza di aprire spazi per una reale partecipazione da parte dei cittadini, un atteggiamento di mera celebrazione rischierebbe di perdere il senso vivo e concreto della costituzione, la quale, proprio in quanto viva, deve saper indirizzare la vita politica nelle situazioni che cambiano e deve anche sapersi trasformare.

Affinché non ci siano fraintendimenti, avverto subito che l'intento del mio intervento non è certo quello di avanzare una *proposta* costituzionale (non ne avrei la veste né la competenza), ma piuttosto quello di dar conto - sperando che possa essere utile alla riflessione giuridica e politica attuale - di un lavoro di ricerca che interroga e ripensa i concetti che stanno alla base delle procedure costituzionali a partire dalla Rivoluzione francese, dalla madre cioè delle costituzioni moderne, quella del 1791. In parte legato a questo lavoro di ricerca è il volume *Ripensare la costituzione*, frutto di un convegno internazionale, nel quale sono sviluppate alcune argomentazioni che qui richiamerò¹. Mi sembra che un tale lavoro sulla storia dei concetti che stanno alla base della costituzione sia consonante con l'esigenza avanzata da Zagrebelsky di dare rilevanza e carattere metodologico ad uno sguardo storico sulla costituzione che possa farla uscire dalla cristallizzazione a cui è spesso ridotta e aprire la strada verso il futuro.

Tali concetti vengono dal lontano Seicento e si sono formati nell'ambito delle dottrine moderne del diritto naturale, le quali muovono dalla centralità data all'individuo e ai suoi diritti, innanzitutto uguaglianza e libertà, e concludono ad un diritto di coazione e ad un potere legittimo che appartengono alla totalità del corpo politico e sono fondati dalle volontà di tutti, come risulta dallo scenario del contratto sociale. Dai diritti degli individui dunque al diritto come insieme delle leggi di cui unica fonte è lo Stato. Si viene così a costituire quel dispositivo concettuale per pensare la politica che ha preso forma nella figura dello Stato moderno. Tale dispositivo, secondo cui il potere è impersonale e comune ed è fondato dalla volontà

¹ Mi riferisco in particolare al mio, *Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: Un federalismo senza Stato?*, contenuto nel testo sopra citato. In questo saggio si trovano le indicazioni bibliografiche relative ai lavori di ricerca sulla storia dei concetti politici e giuridici moderni, sul giusnaturalismo, sulla rappresentanza politica e sulla democrazia che stanno alla base del presente intervento e che contengono dunque le analisi e le argomentazioni che sorreggono le affermazioni qui contenute.

di tutti attraverso le elezioni, è dotato di una logica così lineare e così forte da sembrare sufficiente per la vita in comune, in modo tale da indurre ad una lettura riduttiva della costituzione mediante un meccanismo formale, secondo cui in democrazia vale solo ciò che è frutto della maggioranza attraverso lo strumento elettorale.

Tutto ciò comporta che, anche nel dibattito politico, le opposizioni avvengano all'interno di una piattaforma concettuale che è data per scontata e non viene più interrogata. Bisogna avere il coraggio di chiedere ragione di concetti e valori ritenuti indiscussi, non certo per negarli, ma per verificare se la mancanza di tale esercizio di pensiero non alimenti una pigrizia intellettuale che ci impedisce di fare passi in avanti nel tentativo di comprendere e insieme di orientare la realtà che ci sta di fronte. Forse è necessario andare oltre i parametri rassicuranti della democrazia formale, che da soli appaiono insufficienti a rendere effettiva quella partecipazione del cittadino alla vita politica che, pur essendo una delle promesse più peculiari della democrazia, appare spesso disattesa. Si badi bene che mi riferisco ad un senso della partecipazione non opzionale o dipendente dalla scelta arbitraria dei singoli, ma che li coinvolge necessariamente in modo *strutturale e costituzionale*.

Sulla base di questa interrogazione dei concetti (si pensi a *individuo, libertà, uguaglianza, sovranità, popolo, rappresentanza, democrazia*) e della convinzione che il *federalismo* sia un modo di intendere l'uomo, la società, l'obbligazione politica e la partecipazione diverso da quello che si è consolidato nella forma dello Stato, vorrei tentare di indicare quale ruolo può avere il federalismo in relazione innanzitutto alla interpretazione della nostra costituzione e poi alle trasformazioni verso le quali può essere opportuno andare. Dico fin d'ora che, per comprendere in che cosa consista una tale dimensione federalistica, bisogna non ridurla al senso che il termine di "federalismo" ha nel dibattito non solo italiano, ma anche europeo. E' necessario anche andare al di là della alternativa tra Stato federale e Confederazione di Stati, che resta legata a quella concettualità dello Stato, che, come si vedrà, è da superare. Piuttosto è un pensatore come Althusius che, anche se collocato in un tempo che precede lo Stato moderno, può risultare prezioso, non certo per offrirci un modello che risolva i nostri problemi, ma per aiutare *noi oggi* a pensare in maniera federalistica. Questo rimando ad un pensatore del Seicento, come quello che seguirà ai Greci, è significativo, perché indica che, proprio per comprendere la realtà in cui viviamo, è necessario avere un orizzonte più ampio di quello costituito dai *concetti moderni* e dal modo di pensare la politica che è diventato senso comune.

E' utile iniziare il nostro ragionamento dal problema costituito dall'Unione Europea, perché è una realtà nuova e ancora in via di formazione e perché presenta con evidenza la necessità di salvaguardare la pluralità dei membri che la costituiscono; elemento essenziale questo, insieme a quello connesso della partecipazione, di un pensiero federalista (e centrale nel volume sopra indicato). Potremmo dire che per *pensare l'Europa come entità politica bisogna concepire la realtà e l'obbligazione politica in modo diverso da quanto avviene nelle costituzioni democratiche statali*. Se si resta all'interno del modo di pensare la politica che ha caratterizzato i secoli dello *Jus publicum europaeum*, e quindi la vicenda degli Stati nazionali, non si esce dal celebre dilemma di Calhoun: o restano sovrani gli Stati che

danno origine all'Europa, o diventa sovrana l'Unione Europea, alla stregua di un nuovo mega-Stato e i membri che la hanno costituita spariscono per quanto riguarda la loro dimensione politica e decisionale. Euroscettici e euroottimisti rischiano di pensare tutti sulla base della sovranità: quanta di questa deve rimanere ai singoli Stati, e quanta deve essere ceduta all'Europa. E, a seconda del soggetto a cui si imputa la sovranità, si ritiene maggiormente consono lo strumento della *costituzione* (tradizionalmente legato alla sovranità e alla cifra unitaria che la caratterizza), o quello del *trattato* (che sembra idoneo a mantenere la sovranità degli Stati). Ambedue però queste modalità di impostare la questione dell'Europa, rischiano di essere inefficaci, perché restano ancorate al concetto di sovranità e dunque incapaci di quel nuovo modo di pensare di cui si sente l'urgenza.

Anche il dibattito in corso da tempo, che ravvisa nel processo di formazione dell'Europa un *deficit di legittimazione democratica*, in quanto sono coinvolti i governi e non i popoli, rischia di trovarsi nella stessa difficoltà logica. Anche se non c'è unanimità sui tempi in cui ciò sarebbe realizzabile, la meta verso cui andare consiste per tutti nel superamento di questo deficit. Se però si riflette su come si compirebbe una tale legittimazione, questo compito, che appare a tutti ovvio, viene investito da un dubbio. Per comprendere infatti cosa significhi *legittimazione democratica* ci viene in aiuto un noto costituzionalista tedesco, Dieter Grimm, da parte sua scettico sulla possibilità di una costituzione europea, che in diversi saggi (uno per tutti: *Una costituzione per l'Europa?*) conferisce all'espressione un senso determinato: si tratterebbe del manifestarsi di un unico popolo europeo, del voto uguale da parte di tutti i cittadini di questo popolo, dell'elezione di un unico corpo che esprima *rappresentativamente* la volontà di questo popolo e di un esecutivo che metta in atto questa volontà. Ma ben si comprende che questo è esattamente il meccanismo che caratterizza le costituzioni degli Stati nazionali, basato sul concetto di sovranità e sulla legittimazione di un potere unico che esprima il corpo collettivo.

Ma Già Kant ci ha resi avvertiti sulla difficoltà strutturale che un tale processo incontrerebbe a causa delle conseguenze che comporta: non ci può essere uno Stato di Stati perché questi ultimi sarebbero ridotti alla sfera privata perdendo la dimensione politica, come avviene nello Stato ai cittadini. Questa affermazione della riduzione dei cittadini alla sfera privata può sembrare a prima vista strana, in quanto la costituzione che ravvisa alla sua base la volontà degli individui considerati uguali e liberi è sempre stata considerata la modalità più consona al riconoscimento dei diritti politici dei cittadini e al loro coinvolgimento nelle decisioni pubbliche. Appare allora opportuno soffermarsi, sia pur schematicamente, sulla logica della legittimazione democratica e sul nesso, centrale per le costituzioni, dei concetti di *sovranità del popolo* e di *rappresentanza*, quale si esprime nelle elezioni politiche.

In democrazia il cittadino ha un duplice volto: da una parte fa parte del popolo sovrano, dall'altra è suddito nei confronti della legge. Lo strumento che deve realizzare l'unità di questi due aspetti all'interno dell'identica persona del cittadino è quello delle elezioni. Attraverso il voto il cittadino collabora a fare la legge, come si dice, scegliendo i suoi rappresentanti, e si viene così a collocare proprio alla base del comando a cui deve ubbidire: in tal modo sarebbe insieme suddito e sovrano. Se si riflette però sul moderno concetto di rappresentanza, quale si impone a partire dalla

costituzione francese del 1791, una rappresentanza che non è più di ordini, corpi particolari, corporazioni, ma che deve esprimere la volontà dell'intera nazione, se da una parte si è portati a riconoscere la conquista storica consistente nel superamento di particolarismi e privilegi, dall'altra si è costretti a prendere atto di conseguenze inaspettate e a prima vista sorprendenti.

Bisogna a questo proposito superare luoghi comuni che non sono giustificati dalla logica del concetto. Se si tiene presente che il rappresentante, eletto "senza vincolo di mandato", come recita la costituzione, deve *dar forma* alla volontà della nazione e non tanto rappresentare corporativamente una parte o coloro che lo hanno eletto, allora è difficile ravvisare nell'atto del voto una *trasmissione di volontà* determinata. E' ben vero che l'elezione riguarda candidati che si presentano nell'ambito dei programmi proposti dai partiti, ma, al di là della labilità di questi programmi e dell'interesse primo di cui sono veicolo, quello cioè dell'allargamento del consenso e della base elettorale del partito stesso, è da tenere presente ciò in cui consiste da un punto di vista formale il voto. Non in una trasmissione di volontà, ma in un atto di fiducia, mediante il quale il cittadino *autorizza* qualcuno ad esprimere *per lui* la volontà del soggetto collettivo. Il termine "autorizzare" ha un significato preciso: i cittadini si fanno *autori* e dunque responsabili delle azioni compiute dall'*attore* politico: infatti la volontà e le azioni del corpo rappresentativo sono intese come le azioni del popolo.

Nell'atto del voto il singolo cittadino risulta slegato dalle concrete situazioni in cui vive e non mette in campo le sue risorse, la sua competenza, il suo sapere, i suoi interessi, le modalità della sua funzione nella società; esprime invece un atto di fiducia sulla base della sua opinione su persone che non conosce e con cui non ha rapporti e su programmi che sono vaghi e difficili da giudicare sulla base della sua competenza. E' dunque inevitabilmente influenzato da chi ha la capacità e i mezzi di formare l'opinione. E' difficile ravvisare in questo meccanismo elettorale la via per la partecipazione dei cittadini alla vita politica, a meno che non si intenda per partecipazione quella manifestazione di tifo e quel clamore che accompagnano l'elezione di un leader, in una situazione in cui la politica democratica è sempre più legata alla dimensione personale dei capi politici e alla funzione dei *media*, che diventano strumento determinante.

Inoltre è da osservare che, attraverso l'atto legittimante di *autorizzazione*, cioè di costituzione *dal basso* dell'autorità, la volontà del soggetto collettivo, espressa rappresentativamente, viene a-priori concepita come la *vera volontà politica* dei cittadini, che non mantengono *di fronte* ad essa una propria volontà e dimensione *politica*, ma solo la libertà di una opinione privata. Il potere è già il *loro potere* (curiosamente si dice infatti che in democrazia i cittadini sono sovrani), ma proprio per questo è difficile che possano *partecipare* a ciò che già appartiene a loro. Si viene così a determinare una situazione paradossale: la volontà espressa rappresentativamente è intesa come la volontà del popolo e dunque di tutti, ma è anche irrimediabilmente *altra* e diversa nei confronti di quella concreta del singolo. Il singolo non partecipa alle decisioni politiche che riguardano il suo lavoro, la sua città, la sua funzione nella società. Se un tale ragionamento ha qualche fondamento, bisogna dire che l'elezione, così come è concepita, può essere ritenuto uno strumento

indispensabile per dare legittimità a coloro che esercitano il potere, ma non è sufficiente per pensare la *partecipazione*, se si conferisce al termine un senso forte e *costituzionale*. E' questo allora il compito che ci sta di fronte se si vuole dare compimento alle istanze che sono state alla base della nostra costituzione.

Si può a questo punto ritornare al tema dell'Europa. Non è possibile che nella sua costituzione venga cancellata la dimensione politica dei membri che ad essa danno corpo, come avviene nella dialettica di sovranità e rappresentanza qui richiamata. Secondo quest'ultima gli organi eletti esprimerebbero la volontà della nuova realtà politica, che coinciderebbe dunque con la volontà di tutti i suoi membri. Per salvaguardare la pluralità bisogna pensare in modo diverso l'unità e l'obbligazione politica.

Un modo diverso di intendere l'unità di una entità politica è quello *federalistico*, nel quale l'unità è concepita come *costitutivamente plurale*. A ciò mi pare che non si giunga né attraverso le figure dello Stato federale e della Confederazione di Stati, che occupano solitamente il dibattito sul federalismo, né rimanendo ancorati alla differenza tra lo strumento del trattato e quello della costituzione. Infatti l'idea di una unità costitutivamente plurale comporta il superamento dell'autonomia - nel senso della sovranità - degli Stati, che si intende mantenere quando ci si riferisce alla figura della Confederazione e si sottolinea il fatto che alla base dell'Unione Europea stanno i trattati; ma allo stesso tempo anche di una unità tale da fare sparire le differenze e la presenza politica dei membri, come rischia di avvenire negli Stati federali, e come richiederebbe lo strumento della costituzione, qualora venga intesa secondo la funzione che ha avuto nella storia degli Stati nazionali. In un orizzonte federalistico i membri sono piuttosto soggetti politici, che con la loro identità e le differenze che li caratterizzano, si riconoscono come parti di un tutto, di una realtà che li accomuna e nella quale non viene fagocitata la loro dimensione politica.

La legge fondamentale della politica è qui l'agire in comune, quella dimensione che i Greci chiamavano *koinonia*. Ma proprio perché le parti sono diverse (in relazione a fini, interessi, bisogni, modi di vedere i problemi comuni) e non si annullano nell'unità, ma restano istituzionalmente presenti, c'è bisogno di una guida, di un *governo*, che non deve essere inteso nel senso proprio della dottrina dello Stato nazionale, come potere esecutivo, che esprime sulla base della maggioranza parlamentare, la sovranità del popolo. Si tratta piuttosto di un comando che proviene non dall'intero soggetto collettivo (nel nostro caso da un popolo europeo) - e dunque *non lo rappresenta* -, ma da chi ha di volta in volta l'incarico di governo, *di fronte al quale stanno le parti* costitutive di questa realtà nuova, presenti politicamente, con la ricchezza della loro diversità e con il problema costante e *non risolto a priori*, di trovare l'accordo.

In questo modo di intendere l'obbligazione politica, nel quale i membri non riconoscono il comando necessario alla vita comune come proveniente dalla totalità del corpo politico e dunque anche da loro stessi, ma lo imputano ad una istanza che essi istituiscono ma con la quale non si identificano, viene mantenuta la loro dimensione politica. Mi sembra che solo riuscendo a pensare il comando necessario

alla vita comune in una forma diversa da quella del *potere legittimo*, cioè della sovranità, si possa pensare politicamente la pluralità e la partecipazione. Il problema allora che si impone è quello di trovare le modalità attraverso le quali una tale dimensione politica della pluralità trovi espressione a livello costituzionale.

In questo quadro il termine di *partecipazione* viene ad acquisire un significato pregnante e strutturale. Egualmente avviene per quello di *solidarietà*, che non indicherebbe tanto un'esigenza morale, che possa essere soddisfatta o meno sulla base di scelte volontaristiche, ma viene ad assumere un fondamento costituzionale, in quanto le parti di una comune realtà non possono realizzarsi al meglio se non insieme alla realizzazione delle altre, altrimenti l'intero va in rovina. Altra parola chiave di questo modo di pensare la politica è quella di *responsabilità*. Come ci insegnano i classici moderni, da Hobbes a Weber, il moderno concetto di rappresentanza paradossalmente rischia di porre tra parentesi proprio la responsabilità, in quanto il rappresentante, frutto come si è detto di un processo di autorizzazione, diventa *attore* di azioni delle quali è responsabile l'*autore*, e cioè colui che lo ha autorizzato. Allo stesso modo chi vota è *autore* di azioni che non compie, ma delle quali un altro è l'attore. Se si pensa invece secondo la categoria del *governo*, chi governa è totalmente responsabile, perché l'azione che compie è da attribuirsi proprio a lui e non a chi lo ha eletto o istituito, così come sono responsabili i governati, il cui destino non è semplicemente quello di ubbidire, ma di essere piuttosto politicamente presenti e di partecipare alle decisioni comuni.

Resta per altro da chiarire come sia possibile questa partecipazione; a questo fine occorre compiere un ulteriore passaggio nel ragionamento.

Siamo partiti dall'Europa perché è una realtà politica non del tutto pregiudicata dalla concettualità politica e giuridica che si è ormai sedimentata nel nostro linguaggio e con evidenza impone l'urgenza di un modo nuovo di pensare la politica, e anche perché è sul terreno europeo che si deve ormai porre la questione della nostra costituzione. Ma tutto ciò vale anche per la realtà statale – e così torniamo al tema dell'incontro di oggi, che è quello della *nostra costituzione* -, non solo perché gli Stati che si riconoscono nell'Unione Europea vengono a perdere quella caratteristica della sovranità che è stata tradizionalmente legata alla forma Stato e alla logica della legittimazione democratica, ma anche perché, come spero si sia capito, è un modo di pensare federalistico che ci può permettere di *ritenere necessaria e strutturale la presenza politica - e dunque la partecipazione -* dei membri che costituiscono una entità politica.

Ma, per pensare federalisticamente la realtà statale, bisogna andare oltre quel modo di concepire la politica che si muove tra due poli, quello centrale e unitario dello Stato, e quello costituito dalla molteplicità dei singoli cittadini, i quali non possono certo in quanto singoli far valere le proprie differenze e partecipare alle decisioni politiche. Alla bipolare dialettica di individuo-Stato è consona quella distinzione di società civile-Stato che, come dice Grimm, costituisce l'immaginario che sta alla base delle costituzioni, un immaginario che impedisce di pensare ad una pluralità di soggetti politici. Come si può facilmente verificare ai nostri giorni, in base alla struttura istituzionale che risulta da questo immaginario, le aggregazioni più

diverse - quelle costituite sulla base di bisogni, interessi, rapporti di lavoro, realtà territoriali, come pure quelle che si determinano sulla base di scelte volontarie, etiche, religiose e culturali - si sentono legittimate ad avanzare i loro bisogni, interessi e punti di vista, nella forma spesso della protesta. A causa degli effetti della dicotomia qui indicata e del senso di esclusione che i cittadini avvertono di fronte alle decisioni statali, è questo l'unico modo che essi trovano per affermare la loro presenza e la loro dimensione politica.

Per superare una tale situazione, che non è contingente ma strutturale, occorre da una parte andare oltre la figura astratta del singolo cittadino e pensare la sua partecipazione politica attraverso le forme diverse di aggregazione, e dall'altra fare in modo che queste aggregazioni siano responsabilizzate politicamente ai fini della soluzione dei problemi comuni.

Si è abituati a pensare una partecipazione federalistica nel senso territoriale, delle realtà locali. Certo, questo delle cosiddette *autonomie locali* è un punto fondamentale all'ordine del giorno. Esso non è tuttavia riducibile alle entità regionali, ma riguarda tutte le aggregazioni territoriali: città e comuni. Bisogna stare attenti al rischio che le regioni non riproducano e moltiplichino la logica del centralismo. Questo succede se si crea tra esse e le città e i comuni lo stesso rapporto che si è determinato tra Stato e regioni, secondo il quale le autonomie locali funzionano grazie alle elargizioni di risorse dal centro: il problema appare piuttosto quello della responsabilizzazione in relazione alla gestione delle risorse di tutte le autonomie locali.

A proposito della declinazione territoriale del federalismo appaiono ancora opportune alcune precisazioni. Innanzitutto non si può pensare di intendere l'autonomia come *separazione*, come parcellizzazione della sovranità. Se il federalismo fosse separazione e creazione di piccole sovranità, non cambierebbe il modo di pensare centralistico, con il conseguente effetto di spolticizzazione del cittadino, ma questo sarebbe riprodotto e moltiplicato, con la conseguente moltiplicazione delle difficoltà. Come si è detto, la novità del federalismo sta nel pensare la realtà politica non in modo tale che l'unità si divida in tante piccole unità autonome, ma che unità e pluralità stiano costitutivamente insieme. Federalismo significa piuttosto che le autonomie locali partecipano, con le diversità che sono loro proprie, a quel comune di cui fanno e si sentono parte (come esprime lo stesso termine di *foedus*, che indica un patto in cui ci si mette assieme e non ci si divide). Questo protagonismo politico delle autonomie che stanno alla base del patto federale non è certo riconosciuto se si intende il processo verso cui andare come semplice *decentramento*. Il decentramento implica la logica decisiva del centro e della concessione che questo fa alle periferie, mentre nel federalismo i membri devono avere in sé i mezzi per la loro gestione e sono totalmente responsabili del loro autogoverno: certo questo in una dimensione di aiuto solidale tra le parti e di delega al centro per le funzioni per le quali è più utile e produttiva una gestione più ampia e generalizzata.

Ma la dimensione territoriale da sola non basta, perché non è sufficiente a superare la carenza strutturale di partecipazione che si è indicata. Bisogna pensare di

coinvolgere politicamente i singoli per quello che sono, attraverso le diverse realtà in cui concretamente si svolge la loro vita e si esprimono i loro bisogni, si costruiscono i loro saperi e le loro competenze. Non c'è partecipazione se si esprime un voto in relazione a persone e programmi che non si controllano e non si è invece coinvolti nei processi che ci riguardano più da vicino e sui quali possiamo dare un contributo.

Forse è proprio quella delle autonomie locali la via per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini. Ci si può riferire all'esperienza dei sindaci, i quali, per ben governare, debbono costantemente confrontarsi e richiedere la cooperazione di sindacati, imprese, scuola, università, aggregazioni di volontariato, gruppi che esprimono bisogni, esigenze e modi di sentire. La necessaria decisione politica di chi governa, non può essere disgiunta dal lavoro finalizzato a trovare l'accordo e la collaborazione delle parti – ora dette *sociali*, ma che devono essere responsabilizzate politicamente attraverso strumenti istituzionali (*questo ancora il problema*) - attraverso le quali i cittadini possono allora avere la percezione di partecipare alla vita politica, cosa che non appare possibile nella dimensione astratta dell'individualità.

In questo modo si può pensare di superare il dualismo che si determina tra un comando politico che si esprime statualmente, il quale è legittimato dalle elezioni democratiche, e quella espressione di bisogni che proviene dalle realtà locali e dalle aggregazioni di cittadini, che a sua volta sembra rappresentare una esigenza della democrazia. Questi due aspetti della democrazia, il primo che si esprime nel meccanismo formale delle elezioni e si basa sull'astrazione della nozione di individuo, e il secondo che manifesta l'esigenza della partecipazione e si determina in azioni comuni, non appaiono in armonia tra di loro e indicano una contraddizione da superare. E' allora *questa concezione della democrazia che deve essere ripensata*, ed un federalismo quale è stato qui delineato ci può essere di aiuto in questo compito. A questo fine può avere un ruolo anche il termine, di *governance*, a cui per altro si ricorre oggi in modo illusoriamente taumaturgico. Esso non indica una nuova forma di legittimazione, ma mette piuttosto in luce la debolezza che il meccanismo della democrazia formale presenta in relazione al governo effettivo dei processi e alla partecipazione di tutti i soggetti interessati: non si tratta di una soluzione, magari sotto la bandiera della produttività e dell'efficacia, come spesso si tende a credere, ma della presentazione di un problema che richiede il riproporsi della questione politica della giustizia.

Il fatto che un federalismo di questo tipo non si traduca immediatamente in un modello costituzionale, ma indichi piuttosto una direzione per una continua trasformazione della costituzione, non significa che abbia il carattere dell'utopia. Al contrario, esso è necessario per intendere il concreto del nostro presente, che spesso sfugge ai concetti formali della carta costituzionale. Non solo questi mostrano in molti casi di non avere presa sui processi in corso, ma sembra essere venuta scemando anche quella capacità normante che è stata caratteristica chiave della costituzione, al punto che alcuni costituzionalisti parlano di un processo di de-costituzionalizzazione (si vedano gli ultimi lavori di Hasso Hofmann sull'essenza e sulla parabola della costituzione). Si pensi, per indicare solo alcuni aspetti di questa

trasformazione e dello scarto esistente tra le enunciazioni e la concreta realtà, alla rilevanza politica dei gruppi di interesse in relazione alle decisioni degli organi rappresentativi (legislativo e governo), ben al di là dell'uguaglianza che dovrebbe caratterizzare il peso espresso dal voto dei cittadini; e anche alla dislocazione che le decisioni politiche hanno in relazione alle sedi istituzionali a cui spetterebbero. Si pensi al ruolo che ha l'esecutivo nel fare le leggi, attraverso non solo i decreti, ma anche la messa in forma e il ricatto nei confronti della maggioranza parlamentare. Si pensi inoltre alla rilevanza dei partiti, che per la costituzione non sono "soggetti politici", ai fini delle decisioni prese nell'ambito dei diversi poteri - intesi dalla costituzione come separati ed autonomi - e del comportamento dei singoli parlamentari, che, a differenza di quanto avveniva nell'età pre-moderna, dovrebbero essere liberi da un mandato "imperativo". Si pensi infine a quanto poco di autonomia decisionale resti alle autorità statali (contro la pretesa legittimante che dovrebbe caratterizzare la sovranità democratica) a causa dei processi economici, ma anche giuridici, che hanno dimensione mondiale e a causa delle conseguenze che comportano inevitabilmente i processi di unificazione europea.

Bisogna capire questa realtà. Ma *comprenderla* significa non accettarla o giustificarla come si presenta, bensì *saperla pensare*. Il federalismo a cui qui ci si riferisce vuole insieme essere strumento per la comprensione della realtà e per l'orientamento dei processi in atto: perciò indica una via da battere piuttosto che un modello da attuare, una via che appare necessaria se si è consci di alcune debolezze e aporie che si trovano al cuore della forma politica e della democrazia, qualora questa sia ridotta, come spesso avviene, ad una dimensione meramente formale.

Certo il compito è arduo, ma, abbandonando l'illusione di un modello risolutivo, si può pensare in questa direzione le trasformazioni costituzionali, tentando cioè di conferire sempre più peso e responsabilità politica alle entità territoriali e alle forme di aggregazione. In tal modo la stessa costituzione verrebbe intesa come viva e legata al concreto della vita sociale, che non è cristallizzabile in una forma una volta per tutte, e si potrebbero trovare modalità più consone per quella partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica che è una promessa dalla costituzione, ma per la cui attuazione non è stata trovata finora una via efficace.