



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2024

**Come pensare un'Europa federale.  
La lezione di Althusius**

di Giuseppe Duso

EDITORIALE SCIENTIFICA

# COME PENSARE UN'EUROPA FEDERALE. LA LEZIONE DI ALTHUSIUS

*di Giuseppe Duso*  
già Professore di Filosofia politica  
Università di Padova

SOMMARIO: 1. LA DIFFICOLTÀ DI PENSARE COSTITUZIONALMENTE L'EUROPA; 2. LA LEZIONE DI ALTHUSIUS: UNITÀ PLURALE E GOVERNO; 3. L'ISTANZA COLLEGIATA E LA FUNZIONE DI GOVERNO; 4. UNA CONCEZIONE PATTIZIA DELLA POLITICA; 5. LA COMPLESSA REALTÀ COSTITUZIONALE E LA CONSOCIAZIONE UNIVERSALE; 6. IL POPOLO PRESENTE COSTITUZIONALMENTE *SOPRA* E *SOTTO* IL GOVERNO; 7. IL POPOLO *DI FRONTE* ALLA DEMOCRAZIA; 8. RESISTENZA E SECESSIONE; 9. PERCHÉ ALTHUSIUS PER L'ASSETTO COSTITUZIONALE DELL'EUROPA.

## 1. La difficoltà di pensare costituzionalmente l'Europa

L'Unione Europea, a causa della novità che rappresenta da un punto di vista storico, prima ancora dei problemi relativi al suo assetto costituzionale, pone il compito di identificare quali siano le categorie atte a concepirla come realtà politica e ad intenderne la *costituzione*, nel significato più ampio ed etimologico del termine. Questo compito non è stato ancora affrontato nella sua radicalità, come mostra il richiamo agli Stati Uniti d'America da parte di coloro che si dichiarano convinti della necessità di una Europa unita e forte. Tutto il dibattito sembra condizionato dall'alternativa, quasi unanimemente accettata, che l'UE possa essere pensata o come una confederazione di Stati sovrani, oppure mediante l'unità dello Stato, sia pure questo federale. Il risultato che ne deriva è che, nel primo caso, l'alleanza debole di Stati con interessi diversi e radicati nella propria sovranità rende evanescente la presenza politica dell'Europa tra le grandi potenze. Nel secondo caso invece, se si concepisce l'Europa come uno Stato, ciò che va persa è la presenza plurale dei diversi membri che la compongono; cosa a cui non sono disposti proprio gli stessi Stati che hanno dato origine all'Unione. In ambedue i casi ciò che non si riesce a pensare è una risposta che tenga unite le due esigenze che vengono spesso avanzate: da una parte che l'Europa sia una entità in grado di confrontarsi con le grandi potenze

per realizzare la pace ed affrontare i problemi che hanno dimensione mondiale, da quelli economici a quelli ambientali (di questo si sente il bisogno), e dall'altra che i suoi membri mantengano una loro autonomia e siano protagonisti politici con le loro diversità, in modo tale che i cittadini dei diversi Stati non percepiscano l'Europa come una entità a loro estranea o addirittura ostile. Se si tiene presente l'attuale situazione si può constatare che nessuna di queste due esigenze risulta soddisfatta.

In effetti esse appaiono inconciliabili tra loro, per il fatto che sia il dibattito politico, sia le analisi teoriche e le proposte, restano condizionati da quella concettualità che è nata con il giusnaturalismo moderno, si è diffusa nel senso comune e nelle stesse scienze (scienza politica, diritto costituzionale, sociologia) e ha costituito la base per le costituzioni, cioè per l'organizzazione della vita politica propria dello Stato<sup>1</sup>. Mi riferisco a quel dispositivo teorico, caratterizzato da una razionalità di tipo formale, mediante il quale nell'epoca moderna è stato concepito il potere politico come potere legittimo. A tale dispositivo ci si è riferiti quando è stato denunciato un *deficit di legittimazione democratica* nel modo in cui funziona l'UE. Dieter Grimm, in modo chiaro e schematico, ha descritto in cosa questa legittimazione consista. Essa presuppone che ci sia un unico popolo, formato da cittadini uguali (i *cittadini europei*), i quali, senza distinzione di gruppo e di appartenenza, diano luogo ad un corpo rappresentativo, il quale deve esercitare l'unico potere a cui tutti sono sottoposti<sup>2</sup>. Le elezioni periodiche sono il mezzo che dovrebbe realizzare il congiungimento tra la volontà dei singoli e l'esercizio del potere. Si tratta di quel *potere rappresentativo* che trova il suo centro nell'impersonalità della legge prodotta dal Parlamento, e richiede che l'azione di governo, a causa del suo carattere inevitabil-

<sup>1</sup> Anche Dieter Grimm ha mostrato il legame esistente tra i concetti nati nelle dottrine del contratto sociale e il quadro fondativo delle costituzioni moderne (cfr. *Die Errungenschaft des Konstitutionalismus und ihre Aussichten in einer veränderten Welt*, in *Die Zukunft der Verfassung*, II Bd., Berlin, 2012, pp. 315-344). Sulla necessità di superare l'orizzonte concettuale della sovranità per pensare l'Europa cfr. G. Duso, *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 31 (2002), pp. 109-139, e più recentemente, ID, *Wie lässt sich eine europäische Verfassung begreifen?*, in *Jahrbuch "Politisches Denken"*, 2017 (Band 27), pp. 159-179.

<sup>2</sup> Cfr. D. GRIMM, *Braucht Europa eine Verfassung?*, München, 1994 (trad.it. *Una costituzione per l'Europa*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO e J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, pp. 339 ss.).

mente personale, sia intesa come mera *esecuzione* della legge. In questo quadro è il *potere legislativo* la vera sede del comando politico, proprio perché in esso si condensa il processo di legittimazione: esso costituisce l'espressione fondamentale della sovranità, sia per l'aspetto dell'irresistibilità del potere, sia per quello della sua legittimazione.

Ben si comprende che si tratta del modo in cui il potere politico è inteso nelle costituzioni moderne a partire dalla Rivoluzione francese. Esso, pur costituendo una *novità storica*, in quanto opera una rottura definitiva con l'ordine dell'*ancien régime*, tuttavia, si basa su una costruzione teorica emersa, già a partire dal Seicento, nelle dottrine del contratto sociale. In queste, contro una presunta derivazione teologica o la passiva accettazione della realtà storica, si intende fondare l'autorità in modo razionale, sulla base della volontà degli individui intesi come uguali e liberi, cioè sciolti da tutti quei legami che caratterizzano la loro esistenza nella società storicamente esistente. Il questo modo l'autorità è frutto di quella *autorizzazione* mediante la quale tutti si dichiarano *autori* delle azioni che l'*attore*, cioè il rappresentante, farà e della volontà che egli esprimerà: azioni e volontà che sono perciò da attribuire al popolo nella sua totalità e unità. Si tratta di quel nesso strutturale di sovranità e rappresentanza che emerge con chiarezza nel *Leviatano* di Hobbes<sup>3</sup>, e che costituisce la base delle costituzioni moderne, i cui pilastri sono appunto la sovranità del popolo e la rappresentanza politica<sup>4</sup>.

Affinché si intenda il filo del ragionamento che ci porta ad attraversare il pensiero di Althusius, è da tenere presente che lo scenario del contratto sociale costituisce la più radicale negazione di un modo pattizio e contrattuale di intendere la politica. Infatti nell'atto del contratto non è un accordo tra volontà diverse che si produce; piuttosto, gli individui *uguali* – al di là delle infinite differenze che li possono caratterizzare – esprimono tutti la stessa volontà della difesa della propria vita, che comporta anche la difesa di quella degli altri. Il

---

<sup>3</sup> Il concetto moderno di rappresentanza, che compare nel XVI cap., è la condizione necessaria per pensare l'unità che la sovranità realizza.

<sup>4</sup> Per quanto riguarda l'analisi della logica della sovranità nel momento del suo apparire, cfr. G. Duso, *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Bologna, 1987 (poi Milano, 2006). Per la ricaduta di questa logica nella concezione costituzionale della democrazia e per le aporie che in essa si possono rintracciare, rimando al mio *Reinventare la democrazia: dal popolo sovrano all'agire politico dei cittadini*, Milano, 2022 (d'ora in poi *RD*), in particolare il cap. 2.

sovrano-rappresentante, istituito con il contratto, esprimerà un'unica volontà, che è intesa come quella del popolo e di cui tutti sono ritenuti responsabili, in quanto *autori*. Il potere sovrano appare non solo istituito da tutti, ma anche *imputabile* alla totalità del corpo politico. Gli individui non sono *di fronte* al sovrano, ma sono il suo corpo, e la loro volontà è la volontà del sovrano, come è bene espresso dall'immagine del frontespizio del *Leviatano*. Ciononostante gli individui che hanno autorizzato il comando non ne determinano il contenuto e diventano *sudditi*.

Non mi soffermo sulle aporie che questa logica "conseguenziale" contiene. Quello che qui è importante rilevare è che in essa l'unità politica (il popolo sovrano), pur comprendendo tutti, è *altra* e diversa dai singoli: non media le loro differenze. Proprio in quanto si organizza sulla base di questo dispositivo, la forma-Stato prevede la moltitudine dei singoli cittadini e l'unità della volontà pubblica che si manifesta nella legge. Ciò che non è contemplato in questo contesto è la presenza di una *pluralità* di soggetti politici tra di loro differenti. A torto dunque ci si riferirebbe allo scenario del contratto sociale per trovare un antecedente teorico utile a comprendere la genesi dell'UE<sup>5</sup>. Questa richiede di intendere la figura del patto in un modo diverso, nel quale la pluralità, con le diversità che comporta, sia determinante sia nel processo genetico che nell'assetto costituzionale.

Proprio per il modo in cui è concepita, la legittimazione democratica appare indisgiungibile dalla logica della sovranità<sup>6</sup>: sovranità e

<sup>5</sup> Sull'impossibilità di fare ricorso al modello del contratto sociale ha insistito H. HOFMANN, *Zu Entstehung, Entwicklung und Krise des Verfassungsbegriffs*, in *Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle*, Hrsgg. A. BLANKE-NAGEL, I. PERNICE, H. SCHULZE-FIELITZ, Tübingen, 2004, sp. pp. 159-160, 168-171. L'idea di un *contrat social* europeo è stata invece riproposta anche recentemente, tra gli altri, da un giurista come Ingolf Pernice (cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, n. 11/2015, in particolare pp. 550-552). Tuttavia, proprio se riferita al modello di un "costituzionalismo multilivello" (*Multilevel Constitutionalism; Verfassungsverbund*), quale quello avanzato da Pernice, tale idea sembra perdere non solo la sua caratteristica valenza pratico-politica, come sottolinea lo stesso Hofmann, ma anche la possibilità di fungere in maniera coerente da postulato scientifico.

<sup>6</sup> C'è un modo generico di intendere la *sovranità*, che alcuni definiscono *storico* (C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, 2019, pp. 29 ss.), o *politico* (D. GRIMM, *Welche Souveränität?* in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 settembre 2022), quello cioè dell'autosufficienza di una entità politica che intende essere libera, governandosi da se stessa senza ricevere obblighi e condizionamenti dall'esterno. Una tale concezione si può

autodeterminazione democratica fanno tutt'uno. Quando si denuncia in relazione all'Europa un *deficit* di democraticità, questo modo di intendere la legittimazione non vien messo in questione, ma, al contrario, rimane un presupposto indiscusso. Infatti, coloro che sono convinti della necessità politica dell'UE tendono molto spesso a ritenere che, nell'ottica dell'unità e della democraticità, il ruolo decisivo debba essere svolto dal Parlamento. Ma in questo modo non si fa altro che pensare l'UE come Stato, e il famoso dilemma di Calhoun, secondo cui o restano sovrani gli Stati o è sovrana l'Europa, verrebbe risolto intendendo l'Europa come Stato sovrano. Al di là dell'aporia che si presenta, in questo modo ci si preclude la possibilità di intravedere la novità che l'Europa rappresenta e il compito teorico che ci pone.

Ma la possibilità che l'Europa diventi uno Stato è smentita dalla stessa genesi dell'UE, che avviene tra Stati che, pur dando luogo ad una realtà politica nuova, non intendono annullarsi in essa, ma mantenere il loro protagonismo politico e la loro autonomia. La presenza politica dei membri che si uniscono verrebbe persa se si incentrasse la costituzione dell'Europa sul ruolo fondamentale attribuito al Parlamento. Questo non è possibile per l'Europa a causa della sua costitutiva pluralità, che non permette la realizzazione di un governo parlamentare<sup>7</sup>. Ne consegue che, se è necessario parlare di *costituzione* per l'Europa – non nel senso della carta costituzionale, ma in quello del modo in cui questa realtà politica è costituita e organizzata – bisogna superare il nesso di costituzione e Stato che si è imposto nell'epoca moderna, e concepire un *nuovo costituzionalismo*, sulla base di un ampio orizzonte di pensiero storico-concettuale, che non assolutizzi la vicenda della

---

estendere alla *polis*, alla *civitas*, alla *respublica*, cioè a tutte le forme di organizzazione politiche che una società si è data nel processo storico. Ma c'è un significato più determinato e preciso del concetto di *sovranità* nell'epoca moderna (che Grimm qualifica come *giuridico* e Galli *filosofico*), quello dell'*autodeterminazione*, che caratterizza la concezione moderna del potere; autodeterminazione che è insieme del soggetto collettivo e del soggetto individuale. In questo modo il potere appare legittimo e non mero dominio in quanto di esso coloro che sono obbligati all'obbedienza sono anche considerati gli *autori* del comando.

<sup>7</sup> È quanto afferma decisamente A. v. BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011. Ma la negazione che l'Europa possa costituirsi come uno Stato, o uno Stato di Stati, accomuna alcuni intellettuali, giuristi e filosofi.

costituzione dello Stato moderno, e che riesca a concepire una costituzione *oltre* lo Stato, una costituzione *senza* Stato<sup>8</sup>.

Che concepire costituzionalmente l'Europa comporti il compito di pensare in modo nuovo il costituzionalismo, è considerazione avanzata in modo esplicito da molti giuristi. Grimm afferma che «applicato all'UE, il termine “costituzionalizzazione” deve avere un significato diverso da quello consueto»<sup>9</sup>. Bogdandy individua il problema di «un diritto costituzionale europeo come ambito e disciplina specifici»<sup>10</sup>, e riconosce che ciò comporta la necessità di intendere il potere (*Herrschaft*) e anche la democrazia in modo nuovo, diverso dunque da quello della costituzione statale. La novità del compito viene in luce anche in Habermas, il quale, identificando il principio democratico con quello che si realizza nello Stato e negando che l'Europa si possa costituire come nuovo Stato, avanza l'esigenza di *trans-nazionalizzare* la democrazia in una comunità federale e sovranazionale: e questo è per il pensiero un compito che non può dare luogo ad operazioni di mera “cosmesi”<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Che la forma Stato, come è stata finora intesa, sia superata dalla realtà in cui ci troviamo risulta anche dai lavori di Sabino Cassese (si tengano presenti almeno *La crisi dello Stato* e *Oltre lo Stato*, Bari-Roma, rispettivamente 2002 e 2006), come pure dal saggio di H. HOFMANN *Vom Wesen der Verfassung*, Berlin, 2002 (trad.it. in ID., *La libertà nello Stato moderno. Saggi di dottrina della costituzione*, a cura di A. CARRINO, Napoli, 2009, pp. 25-54). Sul dibattito filosofico e costituzionale in cui si presenta il problema di un nuovo costituzionalismo si veda M. BOZZON, *Quali concetti politici e giuridici per una “costituzione” dell'Europa? Dissertazione*, Padova-Berlin, 2018, nel sito *Padua Research Archive – Unipd*. Sulla necessità di pensare in modo diverso la legittimazione democratica per concepire un nuovo costituzionalismo rimando a G. DUSO, *Una nuova “invenzione” per un nuovo costituzionalismo?* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 52/2023, pp. 533-556.

<sup>9</sup> Cfr. D. GRIMM, *Die demokratischen Kosten der Konstitutionalisierung – Der Fall Europa*, in ID., *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, München, 2016, p. 105.

<sup>10</sup> Cfr. A. v. BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea*, cit., pp. 15-19. Se si tiene presente il significato che per molti secoli ha avuto la *Herrschaft*, come rapporto del signore con il popolo (io direi come relazione di *governo*), e quello proprio della sovranità moderna, che si compie nella democrazia, si può bene intendere la radicalità del compito che si presenta nelle affermazioni di Bogdandy. Nella prospettiva della presente riflessione, si tratta non tanto di aggiungere una nuova disciplina al diritto costituzionale, ma di ripensare il significato e la funzione della costituzione e del diritto costituzionale.

<sup>11</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Cosa significa transnazionalizzare la democrazia? Un'analisi a partire dall'Unione Europea*, in *Micromega*, n. 3/2014, pp. 3-4.

L'urgenza di un nuovo modo di pensare l'ordine politico porta diversi filosofi e costituzionalisti a riferirsi al *federalismo*, con la consapevolezza di dover superare quell'alternativa tra confederazione di Stati e Stato federale che impedisce la necessaria innovazione del pensiero. Habermas parla di una "comunità sovrastatale", ovvero una "comunità federativa destatalizzata" (*ein überstaatliches Gemeinwesen*, ovvero *ein entstaatlichtes föderatives Gemeinwesen*)<sup>12</sup>. Olivier Beaud riconosce che per concepire una costituzione federale bisogna abbandonare la concettualità propria dello Stato e della sovranità<sup>13</sup>. Perciò il federalismo appare un compito nuovo, che va al di là della tradizione di pensiero che a questo termine si è riferita. Il compito, dunque, che si pone è quello di come pensare tale federalismo, mediante quali categorie – che non possono che essere diverse dai concetti che hanno prodotto la sovranità e sorretto le costituzioni degli Stati nazionali – e quale assetto costituzionale<sup>14</sup>.

Ma la difficoltà ad affrontare questo compito *nuovo*, anche per coloro che in realtà ne avanzano l'esigenza, sta nel fatto che quasi nessuno è disposto a mettere in questione quella *autodeterminazione* democratica che è stata conquistata nell'ambito degli Stati nazionali<sup>15</sup>. È innanzitutto da notare che un tale atteggiamento non tiene conto del fatto che anche negli Stati nazionali la democrazia rappresentativa rivela una crisi oggi particolarmente evidente. I cittadini sempre meno partecipano alle elezioni, ragione per cui la volontà generale che dovrebbe essere formata a partire dalla volontà maggioritaria dei cittadini, si basa in realtà su una percentuale molto esigua di essi. Ho cercato di mostrare come questa crisi non sia solo legata a cause contingenti, ma abbia radici nelle aporie che caratterizzano la logica del nesso sovranità-rappresentanza<sup>16</sup>. Ma, al di là di ciò, è da constatare che la

---

<sup>12</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin, 2011, pp. 9 e 68. Il superamento dell'alternativa tra confederazione di Stati e Stato federale appare legata, appunto, all'esigenza di una transnazionalizzazione della democrazia (p. 55).

<sup>13</sup> Cfr. O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, 2007.

<sup>14</sup> Questo il problema posto in G. DUSO e A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, 2010 (ora nel sito del Gruppo di ricerca padovano sui concetti politici).

<sup>15</sup> Per Habermas, non c'è dubbio che debba essere preservata la democrazia degli Stati, quale si è realizzata (cfr. J. HABERMAS, *Zur Verfassung*, cit., p.72; si tenga presente inoltre ID., *Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist*, in *Leviathan*, n. 4/2014, pp. 524-538).

<sup>16</sup> Cfr. la prima parte di RD.



legittimazione democratica – come è concepita sulla base della volontà espressa dai cittadini e dell'impersonalità della legge – nella realtà di fatto non c'è. Basti considerare che in uno Stato caratterizzato dal protagonismo dei partiti le decisioni del Parlamento sono in realtà prese – al di fuori di esso e indipendentemente dal dibattito – dai capi dei partiti di maggioranza, i quali sono gli stessi che esercitano il potere nel governo, in modo tale che viene vanificata la stessa divisione dei poteri e quella funzione legislatrice e di controllo sul governo che è attribuita dalla costituzione al Parlamento. Ne consegue che è proprio in una democrazia parlamentare che, a causa del protagonismo dei partiti, si determina una concentrazione del potere nell'Esecutivo. Inoltre, sia l'attività legislatrice, sia l'azione di governo sono in realtà condizionate dalla forza di lobbies e centri di potere economici, i quali agiscono al di fuori di quella responsabilità politica e di quella trasparenza che la democrazia richiederebbe. Anche a questo proposito si deve osservare che è proprio il fatto che il mondo degli interessi sia relegato alla sfera a-politica della società civile a consentire che alcuni interessi di fatto si impongano surrettiziamente nelle dinamiche politiche, rendendo vane le procedure di legittimazione. Infine, anche i condizionamenti che provengono da processi, non solo economici, che hanno carattere globale rendono l'autodeterminazione democratica una mera illusione<sup>17</sup>. È dunque anche la democrazia all'interno dello Stato che deve essere ripensata.

In ogni caso è da sottolineare il fatto che con i processi costituzionali che caratterizzano l'*autodeterminazione* democratica non appare possibile concepire costituzionalmente l'Europa. Il compito è più arduo di quanto ritenga Habermas, nel momento in cui propone una sovranità divisa (*geteilte Souveränität*) tra i cittadini dell'Europa e i diversi Stati<sup>18</sup>. Infatti, una tale divisione tra una pluralità di soggetti appare contraddittoria in relazione alla logica stessa che caratterizza la sovranità, la quale non può che essere unitaria. Per concepire una costituzione federale appare, perciò, necessario superare radicalmente la concettualità della sovranità e conseguentemente pensare in modo diverso la democrazia.

<sup>17</sup> Queste considerazioni si possono trovare lucidamente espresse da D. GRIMM, *Bedingungen demokratischer Rechtssetzung*, in L. WINGERT e K. GÜNTHER (a cura di), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas*, Frankfurt a. M., 2001, pp. 489-506 (cfr. anche RD, pp. 305-309).

<sup>18</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Zur Verfassung*, cit., pp. 69-74.

È Hasso Hofmann a intendere questo compito nuovo nella sua radicalità, quando, alla fine della sua magistrale *Abschiedsvorlesung* sull'essenza della costituzione, dopo aver delineato l'arco storico della costituzione dello Stato, che ha postulato la coincidenza tra autodeterminazione individuale e collettiva, individua con acutezza e consapevolezza storico-concettuale, il compito che si pone al pensiero: «Per comprendere da un punto di vista giuridico l'integrazione europea in modo opportuno e per comprendere certi sviluppi interni allo Stato, sarà necessario pensare in modo nuovo i concetti di unità politica e della sua rappresentazione, così come anche quello di democrazia»<sup>19</sup>. In tal modo viene legato assieme il problema dell'unità plurale dell'Europa con la trasformazione che in questo processo di integrazione si determina all'interno degli stessi Stati (non è solo Hofmann a comprendere che l'integrazione europea comporta effetti di *destatalizzazione*), e si indica il *nodo teoretico decisivo* – che è insieme concettuale e costituzionale – consistente nel superamento del modo di intendere l'unità politica che ha caratterizzato la forma politica moderna, quello che trova il suo fondamento nel processo rappresentativo come unica possibilità di concepire l'unità sulla base di una molteplicità di soggetti individuali. Che il compito sia radicale appare evidente se si considera che esso per il diritto pubblico non è soltanto *nuovo*, ma tale da richiedere una trasformazione della stessa disciplina, che ha avuto le sue lontane origini filosofiche proprio nel pensiero hobbesiano, e i suoi presupposti più recenti nella costituzione democratica statale.

E il nuovo modo di intendere la democrazia è quello che comporta la capacità di intendere la pluralità e il federalismo<sup>20</sup>. Non si tratta tanto di riuscire a rendere compatibili tra loro federalismo e democrazia, come spesso viene proposto, ma di intendere il *federalismo come nuovo modo di concepire la democrazia*, cioè la legittimazione del comando politico e la partecipazione dei cittadini alla vita comune e al complessivo processo del governo<sup>21</sup>. Per il presente ragionamento è assai significativo che Hofmann aggiunga che colui che ci può essere

---

<sup>19</sup> Cfr. H. HOFMANN, *Vom Wesen der Verfassung*, trad. it., p. 51.

<sup>20</sup> Ivi, p. 53. Nel contesto l'Autore fa comprendere che non è a quelle realtà che spesso si ritengono federaliste che bisogna guardare, in quanto in esse la pluralità è annullata all'interno dell'unità statale. Questo succede anche in Germania per il *Bundesrat*, nel quale «di federazione – *foedus* – non c'è (più) nulla».

<sup>21</sup> Questo è il tentativo portato avanti nella II parte di *RD*, soprattutto nel cap. 10, *Pensare il federalismo: tra categorie e costituzione*.

maggiormente utile per affrontare questo compito *nuovo* è il vecchio e “troppo trascurato” classico Althusius. Anche nel mio itinerario è questo Autore ad apparire non solo utile, ma direi quasi fondamentale; e ciò non tanto in relazione alla sua concezione della *confederatio*, ma a causa dello strutturale federalismo che connota la sua concezione politica, che ha nel *patto* il suo centro e la sua anima<sup>22</sup>. A tale scopo appare utile ripercorrere schematicamente alcuni tratti fondamentali della *Politica*, per mostrare come anche le parole che sono state usate per veicolare concetti moderni, quali *patto*, *rappresentanza*, *popolo*, *imperium*, abbiano in quel contesto un significato radicalmente diverso ed evidenzino un altro modo di pensare la politica e un'altra modalità di organizzazione della vita della società, presentando un quadro *costituzionale* che appare utile tener presente in relazione all'Europa.

## 2. La lezione di Althusius: unità plurale e governo

Innanzitutto, è da ricordare che il presupposto della costruzione teorica hobbesiana è costituito dalla funzione fondante per la società e la politica del concetto di individuo e della sua volontà. Se si concepisce l'unità politica a partire dalla moltitudine degli individui, in quella dimensione formale che caratterizza la legittimità moderna del potere, la conclusione del potere sovrano a cui giunge Hobbes risulta logicamente incontrovertibile. Ma al rigore geometrico di tale deduzione è connaturata anche un'aporia, consistente nel fatto che l'unità politica (e il potere conseguente) è *dei molti*, ma anche *altra*, diversa, estranea e

---

<sup>22</sup> La rilevanza di Althusius per pensare il federalismo, anche in relazione all'Europa, sia pure con una lettura diversa, è affermata da Corrado Malandrino nella sua presentazione del pensiero dell'autore (*Johannes Althusius (1563-1638). Teoria e prassi di un ordine politico e civile riformato nella prima modernità*, Torino, 2016). Il tema specifico dell'utilità del pensiero di Althusius per l'UE è avanzato, anche in discussione con i miei saggi sull'Autore, da Giacomo Rugge (*Le lenti di Althusius: spunti per ripensare l'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2021, pp. 759-782); da Célin Jouin, con particolare riferimento alla posizione di Gierke (cfr. *Althusius et l'Europe. De quoi Althusius est-il le nom?* in *Noesis*, n. 35-36/2020, pp. 163-182, e *Le moment Gierke. Introduction à Althusius et le développement des théories politiques du droit naturel d'Otto von Gierke*, Paris, 2021, presente anche in *Droit & Philosophie*, «Hors-série», 2021); infine da Giovanni Comazzetto (*La solidarietà europea dalle origini al Next Generation EU*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2023, pp. 15-34).

irriducibile ad essi, nei confronti dei quali si manifesta come dominio irresistibile. Naturalmente si tratta, come Hobbes dice esplicitamente, non di un sapere assoluto, ma *condizionale*, atto cioè a dedurre rigorosamente le conseguenze che derivano dai nomi. Si tratta dunque di una *scientificità* che è tale solo in relazione al presupposto da cui parte – quello degli individui uguali e liberi – il quale manca tuttavia del rigore dimostrativo che caratterizza il procedimento che ne segue. Ai fini di una diversa concezione politica è questo presupposto che deve essere messo in questione.

E tale presupposto non è certo rintracciabile nella *Politica* di Althusius<sup>23</sup>, nella quale gli individui non costituiscono il punto di partenza per dedurre la società, ma sono intesi all'interno delle relazioni sociali, nelle quali hanno realtà e perciò anche una dimensione politica. Il termine di “simbiotico” mostra appunto tale natura relazionale dell'uomo. Alla base della politica non stanno dunque i diritti degli individui, ma piuttosto sono gli individui a dover essere pensati all'interno del diritto simbiotico. *Simbiosi* è il termine che esprime l'originarietà della relazione comunitaria che caratterizza l'uomo e la politica<sup>24</sup>.

La prima legge di un tale diritto è quella della *communio*, della *communicatio*, cioè di quella *koinonia* che, a partire dai Greci, esprime l'essenza della politica. Questa è la dimensione fondamentale, al punto che l'oggetto della *Politica*, a differenza da quanto avviene in altri trattati politici ad essa contemporanei, non è tanto o solo la *respublica* o il regno, ma la consociazione in quanto tale. Una tale caratteristica è stata, ovviamente, al centro dell'attenzione degli studiosi, come pure di coloro che ritengono il suo pensiero utile per pensare la realtà contemporanea. Ma essa è fraintesa, quando si ritiene che si tratti di una

---

<sup>23</sup> Un tentativo di riflettere sull'ordine politico concepito dal pensiero di Althusius è stato fatto in E. BONFATTI, G. DUSO, M. SCATTOLA, *Politische Begriffe und historisches Umfeld in der Politica methodice digesta des Johannes Althusius*, Wolfenbüttel, 2002: si vedano in particolare il *Vorwort* e i saggi di Duso e Scattola. Sul significato che può avere per noi l'ordine politico quale è pensato da Althusius cfr. G. DUSO, *Perché leggere oggi Althusius?* in F. INGRAVALLE e C. MALANDRINO (a cura di), *Il lessico della politica di Johannes Althusius*, Firenze, 2005, pp. 39-60.

<sup>24</sup> Ovviamente le consociazioni sono costituite da individui. Quello che si intende sostenere è che l'individuo in quanto singolo, non svolge quella funzione istituyente e legittimante la società che caratterizza la teoria che nasce con il giusnaturalismo moderno. Attribuisce invece un ruolo più rilevante agli individui F. LONARDO, *Sovranità e federalismo. Una lettura de La politica di Johannes Althusius*, Napoli, 2013, pp. 40, 61, 63 e *passim*.

concezione della comunità di tipo *orizzontale*, priva della dimensione verticale del comando politico. In questa ottica noti studiosi hanno ravvisato in Althusius una concezione della *società* piuttosto che dello *Stato*<sup>25</sup>, oppure una concezione della *sovranità popolare* che, anticipando Rousseau, eliminerebbe la sottomissione dei cittadini al comando politico.

A questo proposito, è da tenere presente che la dimensione della comunanza tra gli uomini non è basata sull'uguaglianza, ma piuttosto sulla *differenza*. Il primo capitolo dell'opera, che indica quelli che potrebbero essere intesi come i principi della politica<sup>26</sup>, finisce con un inno alla *diversitas*, senza di cui non vi sarebbe comunità<sup>27</sup>. Viene in tal modo ripresa una caratteristica della comunità politica presente fin da Platone e Aristotele, secondo la quale essa è costituita da parti differenti. Ed è proprio per il fatto che differenza e pluralità sono strutturali per la comunità che appare necessaria quella funzione di governo senza cui la comunità stessa non è concepibile.

Le interpretazioni che evidenziano l'orizzontalità della politica althusiana non tengono conto che quella della *koinonia* è solo la prima

<sup>25</sup> Cfr. H. DREITZEL, *Protestantische aristotelismus und absoluter Staat. Die "Politica" des Henning Arniseus (ca. 1575-1636)*, Wiesbaden, 1970; ma si veda anche C.J. FRIEDRICH, *Johannes Althusius und sein Werk im Rahmen der Entwicklung der Theorie von der Politik*, Berlin, 1975.

<sup>26</sup> Bisogna però avere la consapevolezza che non si tratta di principi propri di una costruzione teorica, ma piuttosto di quella dimensione concreta della politica che si ritrova nell'esperienza e nei costumi. Nel titolo del capitolo non si usa, infatti, il termine di "principi", ma quello di *affectiones* («*De generalibus affectionibus politicae*»), che si riferisce sia a condizioni oggettive che a disposizioni soggettive che caratterizzano lo stare assieme degli uomini in comunità.

<sup>27</sup> Mi riferisco all'edizione J. ALTHUSIUS, *Politica Methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*, Herborn, 1614 (la prima edizione è del 1603, sempre presso lo stesso editore Corvinus di Herborn) rist. an. Aalen 1981, che sta alla base della importante edizione a cura di C. MALANDRINO e J. ALTHUSIUS, *La politica. Elaborata organicamente con metodo e illustrata con esempi sacri e profani*, Torino, 2009 (per quanto riguarda la *diversitas* cfr. I, 35-37), la quale, oltre ad essere completa, ha anche il vantaggio di offrire al lettore, accanto alla traduzione italiana, anche la versione latina. È ben vero che in *Politica* XVIII, p. 18, si afferma che «per diritto naturale tutti gli uomini sono uguali», ma questa affermazione non nega il ruolo strutturale della differenza. Essa infatti si trova nel capitolo che riguarda gli efori e dunque il modo in cui il popolo istituisce il reggitore della *respublica*. L'affermazione dell'uguaglianza originaria tra gli uomini va dunque nella direzione della negazione che qualcuno (ad es. il re) possa governare, grazie ad una pretesa superiorità di sangue o diritti ereditati: chi governa lo può fare solo per consenso e istituzione da parte del popolo.

legge del diritto simbiotico, il quale però ne comporta anche un'altra, secondo la quale, come è naturale la società tra gli uomini, altrettanto naturale è che vi sia chi governa e chi è governato, cioè che nella comunità politica ci sia una guida (*directio*) e un governo (*gubernatio*). Il nesso tra questi due lati del diritto simbiotico è fondamentale: essi sono intrinsecamente legati tra loro, in modo tale che non è concepibile la comunità senza governo e non c'è governo che non presupponga la comunità. Solo il necessario intreccio tra la natura plurale e simbiotica della comunità e il principio del governo determina il modo althusiano di concepire la politica.

Ma quella del governo non può essere intesa come una dimensione meramente *verticale*. “Orizzontalità” e “verticalità” sono termini che appaiono consoni a quella costruzione geometrica che appare con Hobbes, ma non hanno senso in questo contesto. Infatti non si tratta qui del concetto di *potere*, caratterizzato da una razionalità formale, ma piuttosto di quel *principio del governo* di cui parla anche Otto Brunner, che è implicato nelle concezioni della politica a partire dai Greci fino alla nascita della concettualità moderna<sup>28</sup>. Tale significato è bene espresso dal termine latino di *gubernatio* e dall'antica metafora del *gubernare navem rei publicae*<sup>29</sup>. È ben vero che il governo comporta comando e conseguentemente sottomissione e ubbidienza, ma non si tratta di un rapporto formale, secondo cui si ubbidisce ad ogni comando in relazione al fatto che esso proviene dall'autorità legittima. Il comando è legato alla funzione di *direzione* e *guida* che la pluralità richiede, affinché le parti si realizzino al meglio nel tutto e non procedano, isolandosi, verso la dissoluzione del corpo politico. E la guida non dipende dall'arbitrio di chi governa, in quanto implica un orizzonte in cui orientarsi, cioè delle regole di giustizia che sono considerate oggettive e da tutti condivise. Non solo, ma la funzione di governo presuppone l'esistenza della comunità, la quale, in Althusius,

---

<sup>28</sup> Per la differenza tra la categoria del *governo* e quel concetto di *potere* che nasce con il giusnaturalismo moderno, cfr. G. DUSO, *Fine del governo e nascita del potere*, in ID., *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Bari-Roma, 1999 (II ed. Monza, 2007, ora nel sito del Gruppo di ricerca padovano sui concetti politici, pp. 83-122).

<sup>29</sup> Per una presentazione schematica di cosa comporti l'azione di governo attraverso l'immagine della guida della barca, rimando al mio *Il significato politico dell'immagine del nocchiero e la Trennung moderna*, nel sito del Gruppo di ricerca padovano sui concetti politici.

attraverso l'organo che la rappresenta, istituisce e controlla colui che governa ed esercita il comando.

### 3. L'istanza collegiale e la funzione di governo

La simbiosi non comporta una generica relazione tra gli uomini, ma un sistema di *consociazioni* tra loro differenti e di livello diverso. In ognuna di queste, proprio in consonanza con le due dimensioni della politica sopra indicate, sono costitutivamente presenti due istanze tra loro complementari. La prima è quella collegiale, in cui si esprime la totalità della consociazione stessa, la seconda è quella della guida e del governo. A quest'ultima spetta la direzione della consociazione, ma non si tratta di una funzione indipendente, tale da poter esercitare un dominio irresistibile. Sono a questo proposito significativi i capitoli della *Politica* (che sono stati aggiunti alla III ed. del 1614) dedicati alla provincia, dove si vede che, se da una parte il presidente è il capo della provincia a cui tutti giurano sottomissione, dall'altra, tuttavia, sono gli ordini a rappresentare l'intera provincia e ad esercitare una funzione di controllo nei confronti del presidente<sup>30</sup>. La loro partecipazione è così rilevante che, nelle questioni importanti, egli non può fare nulla senza il loro consenso<sup>31</sup>. Egli non sta *sopra* gli *Stände*, né li domina, ma lavora al loro accordo<sup>32</sup>. *Essere governati* non significa essere passivamente sottomessi al comando politico, ma, al contrario, essere politicamente attivi e poter essere anche – *costituzionalmente* – superiori al governante.

L'istanza che manifesta la consociazione nella sua totalità non è definita correttamente con il termine di *assembleare*. In questo caso, infatti, si potrebbe pensare che i membri che la compongono siano presenti in essa come singoli, e che influiscano come tali per dare forma ad una decisione presa a maggioranza, come avviene nei Parlamenti moderni. In questo modo l'Autore verrebbe letto alla luce del moderno concetto di rappresentanza, nel quale si conferisce al rappresentante la pienezza dell'autorità, che egli esercita con gli altri nell'assemblea legislativa. Nel contesto in questione, invece, al rappresentante non è

<sup>30</sup> *Politica*, VIII, 5.

<sup>31</sup> *Politica*, VIII, 50.

<sup>32</sup> *Politica*, VIII, 67.

conferito il *potere di* esprimere come singolo, a partire dalla propria volontà, assieme agli altri membri, la volontà dell'intera consociazione, ma il compito di rendere presente nel collegio la parte che rappresenta, con i suoi bisogni, interessi, costumi, cultura. Insomma si tratta di *rendere presente* una realtà che c'è, e dalla quale si è vincolati. Si tratta di quella che viene da Hofmann indicata come *repraesentatio identitatis*<sup>33</sup>, la quale ha la funzione di rendere presenti e attive di fronte a chi governa le parti diverse della società.

Proprio il fatto che sono le parti della consociazione ad essere presenti nel collegio comporta una modalità di procedimento dello stesso che è diversa da quella che caratterizza le nostre assemblee parlamentari. Infatti, come si può notare già a proposito della corporazione, il collegio può decidere a maggioranza semplice o dei due terzi quando le questioni riguardano il collegio intero, ma invece «sui temi e sulle questioni pertinenti a tutti i colleghi singolarmente, ovvero a ciascuno di loro, non vince la maggioranza, ma *quod omnes tangit, ab omnibus quoque approbari debet, ut unus etiam contradicere possit*»<sup>34</sup>. Ciò mostra che i singoli membri (le parti presenti mediante coloro che le rappresentano) non si annullano nell'unità del collegio, ma mantengono la loro identità, che impedisce che vi possano essere delibere su di loro senza il loro consenso. Emerge così quella regola dell'unanimità che appare tipica di una concezione di tipo federale, e che chiaramente caratterizza la genesi di una realtà federale, che vede l'accordo di tutti i membri che si uniscono<sup>35</sup>.

Ben diversa è invece quella rappresentanza moderna che nasce nel contesto hobbesiano, e che costituisce la condizione necessaria per

---

<sup>33</sup> Per la rappresentazione in Althusius e per la sua differenza dal concetto moderno di rappresentanza politica, è da vedere H. HOFMANN, *Repräsentation in der Staatslehre der frühen Neuzeit. Zur Frage des Repräsentationsprinzips in der "Politik" des Johannes Althusius*, in *Politische Theorie des Johannes Althusius*, Hrsgg. W. DAHM, W. KRAWIETZ, D. WYDUCKEL, *Rechtstheorie*, Beiheft 7, Berlin, 1988, sp. p. 518; per la *repraesentatio identitatis* cfr. ID., *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte vor der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Berlin, 2003 (trad.it., *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007, pp. 225-343).

<sup>34</sup> *Politica*, IV, 20. Sul significato della massima "*quod omnes tangit, ab omnibus quoque approbari debet*" e sull'uso improprio che se ne fa solitamente quando la si applica alla nostra democrazia, cfr. *Sulla ripresa democratica del principio Quod omnes tangit*, in *RD*, pp. 89-106.

<sup>35</sup> Cfr. O. BEAUD, *Le pacte fédérative*, Paris, 2022, pp. 109 ss.



concepire il potere sovrano. In questo caso non si tratta di rispecchiare una realtà che c'è, ma al contrario, di dare forma a ciò *che non c'è* nell'esperienza empirica, cioè la volontà unitaria del popolo. *Rappresentare* non ha più il carattere del rimando fedele a ciò che viene rappresentato, ma assume invece il significato che ha nel teatro, o nell'opera pittorica, in cui si produce, si crea qualcosa che prima non c'era<sup>36</sup>. Si tratta di *dare forma* all'unità politica, a quel popolo che, come soggetto, non esiste nella realtà e che non è riducibile alla somma dei singoli individui. Solo rappresentativamente può essere prodotta tale volontà, che, essendo *una*, richiede un'unica voce; perciò, già nel *Leviatano*, nel caso che la funzione rappresentativa sia svolta non da una persona, ma da un'assemblea, si fa riferimento alla regola della maggioranza<sup>37</sup>. È questo concetto di rappresentanza a calarsi nelle costituzioni moderne, fino alle costituzioni democratiche contemporanee, nelle quali si ritiene che il rappresentante sia presente nel Parlamento come singolo e libero dal vincolo di mandato. Il concetto strano di *mandato libero* ha infatti il significato del divieto di mandato; e ciò non riguarda un aspetto contingente, ma fa tutt'uno con la funzione legittimante che la rappresentanza ha nei Parlamenti moderni. Per intendere la radicale differenza della rappresentanza identitaria pre-moderna, è da tener presente che non solo in quest'ultima c'è il vincolo del mandato, ma spesso anche un mandato *imperativo*.

#### 4. Una concezione pattizia della politica

Se la concezione simbiotica e il significato che hanno le leggi nella *Politica* mostrano un orizzonte di pensiero nel quale la volontà non svolge un ruolo primario e decisivo (come avviene, invece, nella razionalità formale che caratterizza la legittimazione moderna del potere),

<sup>36</sup> Sul tema della rappresentanza politica dal punto di vista storico-concettuale rimando a G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003 (ora nel sito del *Gruppo di ricerca padovano sui concetti politici*), ma soprattutto al lavoro fondamentale di H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione*, cit.

<sup>37</sup> Cfr. T. HOBBS, *Leviatano*, a cura di A. PACCHI, Roma-Bari, 1989, pp. 134 «Se il rappresentante è costituito da molti uomini, bisogna considerare come voce di tutti quella del maggior numero»; e in questo capitolo, in cui si assiste all'invenzione della rappresentanza moderna, si aggiunge che, a questo scopo, è necessario che l'assemblea sia costituita da un numero dispari di membri.

tuttavia ciò non significa che la consociazione non comporti l'intervento attivo e volontario degli uomini. Infatti a tutti i livelli consociativi l'elemento determinante è costituito dal *patto*. Questo risulta con evidenza in quella *Disputatio* politica in cui emerge il primo nucleo del pensiero di Althusius<sup>38</sup>. In essa, infatti, tutta la tematica politica è organizzata attorno ai tre patti: quello tra i membri del regno che costituisce il popolo, quello tra popolo e sommo magistrato e quello con Dio, che rappresenta l'obbligazione più alta e la garanzia (evidentemente esposta continuamente al rischio) del rispetto dei patti<sup>39</sup>. Nonostante l'opinione contraria di alcuni studiosi, si può ritenere che anche nelle edizioni della *Politica* il patto sia fondamentale e risulti legato strutturalmente alla figura della *consociatio*: non si dà consociazione, ad ogni livello, se non attraverso il gesto dell'accordo, del patto. Infatti già nell'apertura della *Politica*, a seguito della definizione secondo cui «la politica è l'arte di unire gli uomini nella costituzione, nella cura e nella conservazione della vita sociale», si aggiunge: «pertanto l'argomento della politica è la consociazione attraverso la quale, con patto esplicito o implicito, i simbiotici si obbligano reciprocamente alla mutua partecipazione a ciò che è utile e necessario alla pratica e al consorzio della vita sociale»<sup>40</sup>.

Questa centralità del patto ha portato Otto von Gierke a fare di Althusius l'iniziatore delle moderne dottrine contrattualistiche, che stanno alla base della dottrina dello Stato. In realtà è vero l'opposto: cioè nelle moderne dottrine del contratto sociale la posizione del con-

---

<sup>38</sup> Mi riferisco a *De regno recte instituendo et administrando, disputatio* difesa da Hugo Pelletarius sotto la presidenza di Althusius, e pubblicata a Herborn nel 1602. Questa *Disputatio politica* è ora edita a cura di M. SCATTOLA in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXV, 1996, pp. 23-63, e accompagnata dalla traduzione del saggio di Stolleis, che ha avuto il merito di riscoprire questo scritto e di attribuire ad Althusius il pensiero politico in essa contenuto, e da un saggio (G. DUSO, *Una prima esposizione del pensiero politico di Althusius: la dottrina del patto e della costituzione del regno*, pp. 65-126), che mostra la consonanza tra le Tesi della *Disputatio* e le edizioni della *Politica* del 1603 e 1614, in cui le tesi ricorrono, spesso anche nella stessa formulazione letterale.

<sup>39</sup> Tale patto è assai significativo, in quanto mostra che, a causa della dualità dei soggetti che entrano nel patto – il popolo e il sommo magistrato – manca in Althusius quella sicura garanzia dell'ordine che sarà cercata nella razionalità formale del potere sovrano da parte delle dottrine giusnaturalistiche del contratto sociale (cfr. DUSO, *Una prima esposizione del pensiero politico di Althusius*, cit., p. 86, n. 43).

<sup>40</sup> *Politica*, I, 1 e 2.

tratto all'origine della costruzione teorica comporta la genesi del potere sovrano, nei confronti del quale non c'è più contrattazione, ma ubbidienza. L'unità che si produce con il patto assorbe in sé i contraenti, che non mantengono la loro soggettività e la loro iniziativa politica. In Althusius, invece, a tutti i livelli consociativi, è ben vero che il patto dà luogo a qualcosa di nuovo, ad una più ampia consociazione, ma in questa i membri (che non sono i singoli, ma sempre realtà associate) che la hanno istituita rimangono soggetti attivi e protagonisti: non solo costituiscono l'unità con il loro accordo e con il continuo consenso, ma rimangono politicamente presenti, come mostrano le espressioni che spesso accompagnano, determinandolo, il termine "popolo": «ovvero i membri consociati del regno»<sup>41</sup>, oppure «i corpi consociati». Questo avviene anche nel contratto con cui viene istituito il governante, dopo il quale il popolo rimane organizzato rappresentativamente nel collegio degli efori di fronte al sommo magistrato.

Il patto appare allora il gesto costitutivo di ciò che si può intendere come il *federalismo* althusiano, al di là dell'uso più limitato e parziale che nella *Politica* viene fatto del termine *foedus*, che riguarda la *confederatio*, cioè l'unione di più popoli<sup>42</sup>. È alla concezione pattizia e alla complessa struttura costituzionale che culmina nella *consociatio universalis* che si intende qui riferirsi nel momento in cui si ravvisa in Althusius una *concezione federale* della politica, con la consapevolezza che si tratta di un modo di intendere la politica radicalmente diverso da quella *forma politica* moderna che nasce con le dottrine del contratto sociale, e dunque dallo Stato<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> *Politica*, IX, 16. E si badi bene che in questo caso si parla del regno, cioè della consociazione politica complessiva, nella quale emerge quello *jus majestatis*, che molti interpreti intendono mediante il concetto di sovranità.

<sup>42</sup> È Malandrino ad avvertire che è il termine *pactum* ad essere centrale nella concezione consociativa althusiana, mentre il termine *foedus* ha una utilizzazione più ristretta e limitata alla relazione tra popoli, anche se si avvicina alla funzione del *pactum* a proposito della *confederatio plena* (cfr. C. MALANDRINO, *Johannes Althusius*, cit., p. 73).

<sup>43</sup> Per questo mi riferisco alla consociazione universale con i termini usati da Althusius di *regno* e *repubblica*, evitando il termine "Stato" che porta con sé, anche se inconsapevolmente, una serie di elementi come quello dell'unico potere, della sovranità, della rappresentanza moderna, che portano al fraintendimento del pensiero di Althusius e conseguentemente anche alla perdita della lezione che ne possiamo trarre.

## 5. La complessa realtà costituzionale e la consociazione universale

La concezione federale di Althusius comporta una realtà costituzionale complessa, che prevede una serie di consociazioni che vanno dalla famiglia fino alla *repubblica* o regno<sup>44</sup>, cioè a quella entità politica che appare necessaria anche per la vita delle consociazioni minori. È questa complessità che lo distingue dagli altri autori dell'epoca e lo rende particolarmente utile al fine di pensare oggi una costituzione federale, soprattutto in relazione ad una realtà sovrastatale come l'Europa. Alla base abbiamo le consociazioni minori e *private*, quella domestica e quella della corporazione, che sono il materiale con cui sono costituite le consociazioni *pubbliche* (città, province, regno)<sup>45</sup>. Ogni consociazione ha origine pattizia e richiede costantemente la regola del consenso; ognuna mantiene la sua specificità e la sua sfera di autonomia, anche nella più ampia consociazione in cui confluisce; e ognuna, a causa della sua pluralità costitutiva, richiede due istanze diverse e complementari, quella collegiale, in cui si esprime la totalità della consociazione, e quella di governo che è affidata ad una o più persone, denominate in modo diverso nelle diverse consociazioni.

Si viene in tal modo a presentare un disegno nel quale dalle consociazioni più basilari si arriva alla *repubblica*. Si potrebbe essere tentati di ravvisare in ciò una costruzione complessa nella quale tutto proviene dalle consociazioni minori e dai cittadini che le costituiscono, una sorta di fondazione del potere dal basso, che si realizzerebbe attraverso un processo rappresentativo, come richiede la rappresentanza moder-

---

<sup>44</sup> Non c'è opposizione tra i due termini in Althusius, perché, in qualsiasi forma di governo, anche in quella monarchica sempre la proprietà del regno è del popolo, mentre al monarca spetta l'amministrazione, cioè il governo. Il termine *respublica*, esprime il senso del *comune* che caratterizza una realtà politica. Perciò, con Cicerone, egli ripete il detto «*res publica est res populi*» (*Politica*, IX, 4). Come si vedrà è al popolo che è da attribuirsi lo *jus majestatis* e la connessa *summa potestas*.

<sup>45</sup> La distinzione tra associazioni *private* e *pubbliche* non deve trarre in inganno. Tutte le associazioni sono politiche, anche l'*oikos*, a differenza di Aristotele, perché è la *consociatio* in quanto tale ad essere oggetto della politica. Il termine "privato" non indica la non politicità delle associazioni primarie (quella naturale della famiglia e quella civile della corporazione), ma piuttosto la limitatezza della sfera dell'unione, la sua particolarità legata alla scelta delle persone, al tipo particolare del lavoro e degli interessi e ai minori sussidi e sostegni di cui hanno bisogno (*Politica*, II, 3). Le associazioni pubbliche, invece, riguardano tutte le persone che si trovano all'interno di un ambito territoriale, sia esso quello cittadino, o provinciale o dell'intero regno.

na<sup>46</sup>. Ma non è così, perché la funzione della rappresentanza, come si è visto, è diversa, e perché il patto comporta un livello più alto e più pieno di comunanza, nei confronti dei singoli membri che si sono uniti.

Il fatto che le consociazioni minori diano luogo alla consociazione universale, non porta ad una limitazione della loro libertà, alla diminuzione di una loro piena politicità; al contrario, consente l'aumento della loro potenza e una piena vita politica. Esse non possono, infatti, perseguire nel loro isolamento il fine di una vita buona e libera. Con la consociazione universale si raggiunge quella *autosufficienza* che è necessaria per la vita politica, quella che i Greci ravvisavano nella *polis* e che nel pensiero medievale veniva identificata nella *la civitas* o nella *respublica*. Si può dire che ci troviamo di fronte a quella *istituzione di istituzioni* che rappresenta l'ordine concreto di una società<sup>47</sup>. Infatti è solo a questo livello che nella *Politica* si parla degli *jura maiestatis*. I diritti di maestà sono solitamente intesi con il termine di *sovranità*, e il fatto che Althusius li attribuisca al popolo ha indotto al fraintendimento alcune interpretazioni che leggono il suo pensiero con le lenti dei concetti moderni e dunque sulla base del dispositivo del potere sovrano<sup>48</sup>. In realtà la concezione politica di Althusius non è compa-

---

<sup>46</sup> Questa potrebbe sembrare la direzione del lavoro rilevante e pionieristico di T.O. HÜGLIN, *Sozialer Foederalismus*, Berlin, 1991), con il quale, per altro, la presente riflessione concorda, nel momento in cui egli intende il federalismo come una concezione politica alternativa allo Stato moderno, ne determina alcuni elementi fondamentali (comunità vs. individualismo, solidarietà, rappresentanza consiliare), e ne mostra la rilevanza per pensare politicamente il presente (dello stesso si veda anche *Il federalismo come categoria alternativa nel pensiero politico*, in S. CHIGNOLA e G. DUSO (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Milano 2005, pp. 265-278). Per quanto riguarda il più recente dibattito si veda T.O. HÜGLIN, *Althusius in Question: Interpretation and Relevance*, e G. DUSO, *Perché leggere oggi Althusius?*, entrambi in F. INGRAVALLE e C. MALANDRINO (a cura di), *Il lessico della politica di Johannes Althusius* cit, rispettivamente pp. 61-74 e 39-60.

<sup>47</sup> Si tratta di quell'ordine concreto che viene a volte trascurato nella ripresa odierna del tema dell'istituzione (cfr. G. DUSO, *L'istituzione e il "politico"*, in *Filosofia politica*, n. 1/2022, pp. 143-157).

<sup>48</sup> Althusius come precursore di Rousseau è proposto, pur con diversi accenti e sfumature, da C.E. VAUGHAN, *The political writings of Jean Jacques Rousseau*, Cambridge, 1915, O.v. GIERKE, *Giovanni Althusius e lo sviluppo delle teorie politiche giusnaturalistiche*, trad.it., Einaudi, Torino, 1974 (ed orig. Berlin, 1880), R. DERATHÉ, *Jean Jacques Rousseau et la scienza politica del suo tempo*, trad.it., Bologna, 1993 (I ed. 1950), e più recentemente anche D. WYDUCKEL, *Althusius – ein deutscher Rousseau?* in DAHM, KRAWIETZ, WYDUCKEL (hrsg.), *Politische Theorie des Johannes Althusius*, cit., pp. 465-493. Contro tale interpretazione è da affermare che solo azzerando il con-

tibile con quella logica della sovranità che nasce con Hobbes, la quale si oppone radicalmente al significato che i termini di *imperium*, *legge*, *popolo* e *rappresentanza* assumono nel pensiero althusiano.

Come si può notare già nella *Disputatio De Regno*<sup>49</sup>, i diritti di maestà, in cui risiede l'autonomia del regno, e senza dei quali nessun regno può sussistere, consistono nelle potestà di promulgare le leggi, difendere il territorio e garantire la sicurezza pubblica, battere moneta, garantire il commercio, indire la guerra, organizzare le scuole, imporre le tasse, istituire i giudici, punire i delinquenti. Si tratta di tutto ciò che è utile e necessario per «realizzare l'*autosufficienza*, l'*autarchia*, il *buon ordinamento* e il *buon governo* della consociazione universale»<sup>50</sup>; insomma di ciò che serve affinché una società sia autosufficiente e autonoma. Naturalmente questi diritti comportano una *potestas*, cioè una istanza che traduca in atto tutto ciò. Sarà nella parte riguardante l'amministrazione che si tratterà delle persone e dei modi che eserciteranno questa *potestas*. Invece, a riprova che non si tratta di un *potere*, o del comando politico, o di una volontà sovrana, nelle tavole che presentano schematicamente la *Politica*, i diritti di maestà sono indicati nella tavola riguardante la comunione simbiotica e non l'azione di amministrazione e governo (nella quale si esprime il comando)<sup>51</sup>.

La posizione specifica che Althusius assume nel dibattito del suo tempo consiste nell'attribuire questi diritti al popolo e non al principe, come fa Bodin. Anche la *potestas* relativa alla loro attuazione risiede nel popolo, ma questo non la esercita da sé, ma istituisce per questo compito il sommo magistrato. In nessun caso si può individuare nel testo althusiano il concetto di una volontà sovrana, di una volontà che possa essere considerata *in quanto tale* giusta e legittima, e conseguentemente avere il ruolo della decisione ultima. Non è assoluta la volontà del sommo magistrato, che è vincolata dalle leggi fondamentali, dalle leggi divine e, *costituzionalmente*, dal controllo effettivo del popolo.

---

testo in cui sono pensati da Althusius il popolo e la sua *majestas*, può nascere il concetto moderno di sovranità, che sta, nonostante il richiamo agli antichi, al centro della costruzione teorica del *Contrat social* di Rousseau.

<sup>49</sup> Per il significato e il ruolo che vengono a svolgere i diritti di maestà, cfr. G. Duso, *Una prima esposizione del pensiero politico di Althusius*, cit., sp. pp. 87-95.

<sup>50</sup> Cfr. *Politica*, IX, 15.

<sup>51</sup> Si vedano le tavole riportate in *Appendice* a G. Duso, *Una prima esposizione*, cit., pp. 125-126, e lo schema della politica nella sua interezza, in *Politica*, vol. I, pp. 210-217.

Ma una volontà sovrana non è attribuibile nemmeno al popolo. È il concetto stesso di potere assoluto – o pienezza del potere – inteso come la volontà che unica può fare la legge, ad essere contrario alla natura dell'uomo e ad infrangere i limiti che caratterizzano la società umana<sup>52</sup>.

È la volontà politica in quanto tale ad essere condizionata da una quantità di elementi: dalla costituzione materiale del regno e dalla stessa pluralità dei membri che lo costituisce, da un orizzonte di giustizia considerato reale, costituito dalle leggi divine, dai testi sacri, dal buon diritto antico e dai costumi. Si tratta di quell'orizzonte, che potremmo indicare come l'*ethos* collettivo della comunità, che non è un mero prodotto della volontà degli uomini.

## 6. Il popolo presente costituzionalmente *sopra e sotto* il governo

In questo quadro il popolo viene a costituire la grandezza politica maggiore, e non in senso solo ideale, ma *costituzionale*. Il popolo è infatti rappresentato dal collegio degli efori secondo una modalità rappresentativa che fa ritenere che, quando gli efori agiscono è il popolo stesso che agisce. Ciò è pensabile in quanto gli efori sono espressione di una realtà consociata in cui le varie parti e i vari ordini si esprimono e contano politicamente. In relazione allo scopo della presente riflessione, che ha lo sguardo rivolto all'UE, è da osservare che gli efori si dividono in due specie: quelli generali, che nascono assieme alla consociazione universale, e quelli speciali, che altro non sono che coloro (duchi, principi, marchesi, conti, baroni) che hanno nel loro territorio il compito di governo<sup>53</sup>. Se si tiene presente in cosa consiste la *repraesentatio identitatis*, non deve sorprendere che il popolo sia rappresentato da chi governa; i governatori possono rappresentare il loro popolo in quanto nel consiglio non sono liberi, ma vincolati dalla realtà della loro comunità, all'interno della quale non esercitano un potere autonomo, ma sono condizionati sia dall'organo collegiale, che come

<sup>52</sup> *Politica*, XIX, 10. Che ravvisare in Althusius la *sovranità popolare* sia un equivoco, lo afferma decisamente Hofmann, secondo il quale la complessa realtà politica della sua concezione, segnata da diverse funzioni e istanze, non rende concepibile nemmeno qualcosa come *la sovranità dello Stato*, cioè una volontà indipendente e legittimata *in quanto tale* ad esprimere il comando politico (*Rappresentanza-rappresentazione*, cit., p. 444).

<sup>53</sup> *Politica*, XVIII, pp. 110 ss.

abbiamo visto è l'istanza superiore, sia dalle consociazioni minori, che sono sempre presenti politicamente, anche singolarmente: dunque dalla totalità del loro popolo.

Non c'è dubbio che il popolo, rappresentato nel collegio degli efori, costituisca l'espressione più alta della realtà politica. Gli efori, infatti, sono i difensori della giustizia e del diritto, costituiscono le basi e le fondamenta della società universale, e sono «la testa (*caput*) del corpo politico, sottomettono alla legge e alla giustizia il re ovvero il sommo magistrato»<sup>54</sup>. Sono essi che hanno il potere, proprio del popolo, cioè dell'insieme dei suoi membri, di stabilire il diritto del regno e di obbligarvisi, e dunque sono essi ad essere garanti per il popolo delle leggi fondamentali – che derivano da Dio, ma prendono la loro forma specifica nella realtà secolare a seconda dei costumi e della diversità dei diversi paesi – e inoltre della costituzione materiale del regno, cioè dei membri e territori diversi che lo costituiscono. Tale superiorità risulta evidente dal fatto che il sommo magistrato è istituito dal popolo (mediante gli efori) con un *contratto di mandato*, nel quale il mandante è evidentemente superiore al mandatario.

Se si adopera la terminologia di “patto di unione” e “patto di subordinazione”, consueta negli studi riguardanti le dottrine contrattualiste, si deve riconoscere che quello che istituisce il governante è un patto di subordinazione: infatti con esso si stabiliscono i modi e le forme della sottomissione e del comando (*subjectionis et imperii*). Ma l'orizzonte in cui si muove Althusius non è quello del contratto sociale moderno, ma piuttosto quello degli *Herrschaftsverträge*, che erano stipulati dal popolo e dal principe. Nel patto il popolo promette obbedienza, e dunque istituisce il governante sopra di sé. Ambedue i soggetti si obbligano, il magistrato a governare secondo le leggi divine, quelle del corpo della repubblica, e per il bene di quest'ultima, e i membri del regno a obbedire al sommo magistrato<sup>55</sup>. Si tratta bensì di un patto di soggezione, ma con esso è il popolo il soggetto che rimane superiore.

Ci sono alcune pagine assai significative della *Politica* nelle quali ci si preoccupa di chiarire che *non è una contraddizione (nec absurdum est) che il popolo sia superiore e anche inferiore in quanto ubbidisce*: che ponga, cioè, il re *sopra* di sé e non *sotto* di sé<sup>56</sup>. Ciò è impensabile se si

---

<sup>54</sup> *Politica*, XVIII, pp. 49-51.

<sup>55</sup> *Politica*, XIX, pp. 6-7.

<sup>56</sup> *Politica*, XVIII, pp. 93-99. Si tratta di passi fondamentali per comprendere la



ragiona nell'ottica della sovranità. Lo si può invece comprendere se si tiene presente il *principio del governo*. Ciò significa che il comando è collocato non nella legge, ma nella funzione di governo; ma è un comando condizionato dalle regole che emergono nel patto di mandato, che non solo sono stabilite dal popolo, ma permettono a questo di opporsi quando il magistrato non si attiene ad esse. E il controllo è effettivo, in quanto il popolo resta organizzato costituzionalmente nel collegio rappresentativo, e può dunque esercitare la sua funzione sorvegliando l'azione del governante. Perciò è possibile che esso, pur essendo obbligato all'obbedienza, rimanga, tuttavia, superiore all'istanza di governo<sup>57</sup>.

In questo contesto la domanda su quale sia il soggetto a cui spetta la decisione ultima, cioè sovrana, è priva di senso, in quanto ci troviamo di fronte ad un assetto costituzionale in cui il popolo plurale è organizzato e costituisce l'istanza più alta, e per questo ha il compito di determinare le leggi fondamentali e quell'orizzonte materiale e ideale che è costitutivo della società, istituisce il governante, e con lui coopera, ma anche lo controlla e può opporsi al comando che non si attiene alle regole di giustizia. Ma, tuttavia, non è esso ad esprimere il comando politico, in modo tale da obbedire a se stesso. Il fatto che all'organo rappresentativo siano da attribuire le leggi fondamentali del regno non lo trasforma certo in un *potere legislativo*, concetto che prende il suo significato dalla logica della sovranità e per questo caratterizza i parlamenti moderni. Il concetto e la funzione del potere legislativo

---

diversità del modo di pensare la politica di Althusius nei confronti di quello che ha al suo centro il concetto di *potere*. Non si deve dare rilevanza al fatto che si parli in questi passi del re, in quanto si tratta di un termine con il quale spesso viene indicata la figura del sommo magistrato, cioè l'istanza di governo, e che vale dunque non solo per la monarchia, ma anche per la democrazia, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

<sup>57</sup> Se si riflette su ciò, si comprende come non sia possibile delineare una lunga storia del contratto sociale (come fa ad es. J.W. GOUGH, *The Social Contract, A critical Study of its development*, Oxford, 1956, trad.it., *Il Contratto sociale*, Bologna, 1986) e usare i termini di "patto di unione" e "patto di soggezione" come se nei diversi contesti indicassero le stesse cose. Nel contratto sociale moderno, proprio a causa del fatto che, al fine di eliminare il dominio, si nega la relazione di governo e si ritiene fondante la volontà degli individui, paradossalmente si viene a determinare una soggezione che è totale. Nel caso di Althusius, invece, il popolo, che pur accetta di obbedire ad un comando politico di cui non è *autore*, resta tuttavia superiore all'istanza di governo. Nei due contesti *unione e subordinazione* vengono ad assumere un significato radicalmente diverso.

non ha luogo nel contesto del pensiero di Althusius, nel quale la legge, lungi dall'essere il prodotto della volontà, è ciò che vincola e limita la volontà. Legge è infatti quella del Decalogo, che coincide con la legge naturale e con quel mutuo aiuto e quella comunione che caratterizzano il diritto simbiotico. C'è poi la legge *propria*, istituita dal sommo magistrato, e questa comporta comando. Si tratta delle leggi civili, le quali devono essere conformi alla legge divina e naturale e richiedono il consenso del popolo<sup>58</sup>. In luogo dell'unicità del potere che il concetto di sovranità comporta, nel caso di Althusius siamo di fronte a due istanze diverse, una rappresentativa e collegiale che istituisce e controlla colui che governa, e una funzione di governo che esprime decisione e comando politico<sup>59</sup>.

Se ci si chiede come mai l'organo rappresentativo, che è l'istanza politica maggiore, non si governi da se stesso, mi pare che la risposta consista nel fatto che si tratta di un organo che, come risulta evidente nella storia della categoria di governo<sup>60</sup>, a causa della sua pluralità non può governarsi da sé ma richiede una funzione unitaria, con la quale non si identifica. Se il popolo si governasse da se stesso, si avrebbe quell'*autodeterminazione* che regge il dispositivo costituzionale dello Stato, nel quale la pluralità viene negata alla radice. Nel contesto del pensiero di Althusius invece il collegio è caratterizzato dalla presenza non di singoli, che hanno il compito di produrre insieme un'unica volontà, ma di rappresentanti di realtà diverse, che si annullerebbero se esprimessero quel comando politico che il governo richiede.

## 7. Il popolo di fronte alla democrazia

Che il popolo resti organizzato nella sua pluralità *sopra e sotto* la funzione di governo è confermato dalla trattazione che nella *Politica* viene fatta della democrazia. Naturalmente bisogna ricordare che, in un orizzonte politico nel quale il comando politico viene inteso me-

---

<sup>58</sup> Si veda *Politica*, XXI, il cui titolo suona: «La legge alla quale bisogna conformare l'amministrazione della repubblica» (sulla concezione althusiana della legge, che esclude qualcosa come un *potere legislativo*, cfr. *RD*, pp. 269-273).

<sup>59</sup> Secondo Hofmann la grandezza di Althusius sta nell'«aver teorizzato un organo rappresentativo che, espressione della comunità, dia origine e sottoponga a controllo un governo operante su mandato» (*Rappresentanza-rappresentazione*, cit., p. 451).

<sup>60</sup> Cfr. *RD*, sp. pp. 108-132.

dianche la categoria di governo, che implica la differenza tra chi governa e chi governato, questo termine non indica il “potere del popolo sovrano”, ma invece una *forma di governo*<sup>61</sup>. Nel linguaggio di Althusius, dunque, la democrazia – il governo democratico – è una forma che può assumere il sommo magistrato (tale e denominato colui che governa). Infatti, il capitolo XXXIX della *Politica*, in cui sono trattate le diverse forme di governo, è intitolato «Le specie del sommo magistrato», in quanto il sommo magistrato può essere monarchico o poliarchico, e quest’ultimo aristocratico o democratico. Ovviamente anche nel governo democratico c’è la differenza tra chi governa e chi è governato: cioè sono pochi coloro che governano e non certo tutto il popolo. Ciò che lo caratterizza nei confronti del governo aristocratico è che coloro che sono designati a governare lo sono senza il filtro nobiliare, sono eletti da tutta la comunità dei cittadini, e inoltre per un periodo temporaneo.

Nella *Politica* non viene presentata accanto alle tre tradizionali forme di governo anche una forma *mista*, e questo perché è la repubblica in quanto tale ad essere mista; e perciò lo sono tutte le forme di governo<sup>62</sup>. La funzione di governo, per l’unicità che la caratterizza, raffigura l’elemento monarchico<sup>63</sup>, la presenza degli ordini e dei magistrati minori l’elemento aristocratico, mentre quello democratico è costituito, anche nella monarchia, dalle assemblee del regno (*comitia regni*). Allora, nel caso della democrazia, il popolo non si esprime rappresentativamente nel governo democratico, e non è conseguentemente l’autore del comando politico. Piuttosto è organizzato sia nel collegio, sia in tutte le forme consociative *di fronte* al governo democratico (che è “sommo magistrato”): sono queste forme organizzative a costituire

<sup>61</sup> Quando si delinea una lunga storia della democrazia e si valorizzano in modo immediato le esperienze della democrazia greca, o dei comuni medievali, si dimentica che prima del dispositivo concettuale moderno sorto con il giusnaturalismo, *democrazia*, indica una *forma di governo*, mentre dopo, indica *la sovranità del popolo*, concetto che comporta la negazione della differenza tra chi governa e chi è governato, e con ciò del modo di intendere il comando politico secondo il principio del governo (cfr. *RD*, cap. 1).

<sup>62</sup> *Politica*, XXXIX, 15; cfr. G. Duso, *La costituzione mista e il principio del governo: il caso Althusius*, in *Filosofia politica*, n. 1/2005, pp. 77-96.

<sup>63</sup> Il governo si manifesta come una cosa sola, anche quando sono in diversi a governare: «infatti come potrebbero governare individui discordi, separati, dissenzienti, che seguono strade contrarie?» (*Politica*, XXXIX, 12). Nell’immagine del governo della nave, presente anche in Althusius, unica è la direzione che la nave può avere.

la reale presenza politica del popolo, e non la democrazia, che non può dunque essere intesa come l'*autogoverno* del popolo.

Si può comprendere che in questo caso l'elemento democratico ha il significato della reale *presenza costituzionale del popolo*, presenza che è possibile proprio in quanto il popolo non si autogoverna, non è l'autore del comando politico, non è *sovrano*. Se lo fosse, la sua volontà sarebbe quella espressa dal governo. *Paradossalmente* – almeno per chi non tiene criticamente presente la logica e le aporie della concettualità moderna – un tale significato dell'elemento democratico<sup>64</sup> viene perso quando si nega la relazione di governo, ritenendo che sia il concetto di *autogoverno* ad eliminare il dominio tra gli uomini<sup>65</sup>.

## 8. Resistenza e secessione

Ciò che caratterizza la *costituzione* federale di Althusius è che la sua stessa genesi avviene non in seguito alla decisione di un soggetto costituente, ma grazie al patto tra realtà istituite, tra membri cioè che preesistono e che possono sussistere anche senza il regno<sup>66</sup>, e che intendono mantenere anche in questo una propria autonoma dimensione politica, che non coincide però con l'indipendenza, in quanto con il patto si sono fatti parte di una più ampia realtà. È la loro presenza politica a stare alla base del diritto di resistenza e della possibilità della secessione.

Non è certo una presunta sovranità del popolo a permettere la resistenza al comando politico; al contrario ciò è possibile proprio perché il popolo, come si è detto, non è l'autore del comando (cioè non è sovrano), ma è presente politicamente di fronte all'istanza di governo.

---

<sup>64</sup> Beninteso, non si tratta della partecipazione di tutti, in quanto Althusius è ancora legato ad una concezione gerarchica e la cittadinanza è determinata dallo *status* che i singoli hanno nella società.

<sup>65</sup> Ciò che viene qui messo in questione non è il fatto che una entità politica è libera in quanto non riceve il comando da una istanza esterna. Questa infatti è una prerogativa della consociazione universale. Nemmeno si intende negare quella forma di autogoverno che caratterizza l'autonomia delle consociazioni minori nei confronti di quella maggiore. La nozione di "autogoverno" a cui qui ci si riferisce è quella che nasce con il dispositivo moderno della sovranità, secondo il quale il comando è attribuito alla totalità del corpo politico in modo tale che gli individui possono accettare di obbedire al comando politico solo a patto di esserne gli *autori*.

<sup>66</sup> *Politica*, IX, 3, XXXIX, 94.

Se fosse sovrano, la resistenza avverrebbe, paradossalmente, nei confronti del suo stesso comando (sia questo diretto oppure indiretto). Non solo, ma ciò che appare necessaria per rifiutare l'obbedienza è la possibilità di giudicare gli atti di governo, proprio in base a quell'orizzonte di elementi materiali e ideali che è considerato reale e condiviso dalla comunità politica<sup>67</sup>. Bisogna inoltre ricordare che la resistenza riguarda le realtà collettive, le consociazioni e non i singoli individui<sup>68</sup>.

La resistenza può giungere fino a togliere il comando al sommo magistrato, a deporlo e anche ad ucciderlo; ma una tale azione spetta solo agli efori nel loro insieme, cioè a quella istituzione che rappresenta il popolo nella sua totalità, la quale può destituire colui che governa proprio grazie al fatto che è stata essa ad istituirlo. Tuttavia, in relazione all'ingiustizia, ai soprusi, ai danni subiti e alla mancanza della protezione dovuta, se l'assemblea generale non prende posizione, anche il singolo eforo speciale, e dunque una sola parte del regno, se non ha il diritto di deporre il sommo magistrato, ha però quello di resistere fino anche a separarsi<sup>69</sup>.

Ma è da osservare che nella *Politica* alla base della possibilità di secessione non sta un presunto potere sovrano – l'indipendenza – delle diverse parti (città, province), ma piuttosto la loro *autonomia*, cioè la loro organizzazione e capacità di azione politica all'interno della totalità in cui sono inserite. Inoltre, la possibilità di uscire dal regno non porta a negare quell'insufficienza delle consociazioni pubbliche minori che ha costituito la ragione della formazione della consociazione più ampia. Althusius, infatti, ipotizza la possibilità che il membro che esce

---

<sup>67</sup> È questa una differenza fondamentale tra il modo di intendere il comando politico che caratterizza il moderno concetto di *potere* e quello insito nella nozione di *governo*. È da ricordare che il dispositivo della sovranità nasce in Hobbes in seguito alla convinzione che le diverse opinioni sulla giustizia siano causa di guerra permanente. Perciò viene annullato ogni riferimento oggettivo, e il giusto viene definito mediante la razionalità formale del rapporto tra la volontà individuale e la volontà collettiva del popolo. La nozione di governo, invece, comporta l'idea di un orizzonte, considerato reale, che è riconosciuto nell'accordo tra i membri diversi, come pure nel contratto che istituisce il governante. Tale orizzonte non è un mero prodotto della volontà, né di chi governa, né di chi è governato. Come sempre è illuminante il richiamo all'immagine del nocchiero, anche qui presente: se questi porta la nave a schiantarsi contro gli scogli, non è diritto e dovere degli imbarcati ostacolarlo? (cfr. *Politica*, XXXVIII, 39).

<sup>68</sup> La resistenza è collegata alla rappresentanza già nel titolo del lavoro di L. CALDERINI, *La "Politica" di Althusius. Tra rappresentanza e resistenza*, Milano, 1995.

<sup>69</sup> *Politica* XXXVIII, 55, 76.

da un regno aderisca ad un altro regno, segno questo della sua insufficienza. Questa non viene contraddetta nemmeno quando si afferma che paesi, città e provincie *precedono* il regno, in quanto vengono prima temporalmente, e comprendono in sé quelle consociazioni basilari che sono la famiglia (la sfera dell'*oikos*) e i collegi (le corporazioni). Queste consociazioni, in quanto elementi semplici, precedono i regni, e possono sussistere anche senza di essi. Ciononostante, esse, da sole, mancano delle potenzialità, dei mezzi e dei vantaggi che consentono una vita politica piena e libera, che raggiungono solo nella consociazione universale dotata delle caratteristiche della *majestas*<sup>70</sup>. Insomma, se una costituzione federale comporta la possibilità della secessione, ciò non smentisce, ma al contrario presuppone la logica di unione e solidarietà che il federalismo comporta e che il gesto del patto evidenzia. Il federalismo unisce e non divide.

## 9. Perché Althusius per l'assetto costituzionale dell'Europa

Dopo questo rapido attraversamento di alcuni punti del pensiero di Althusius, si può tentare di indicare la ricaduta che può avere la sua *lezione* per pensare l'Europa alla luce del problema di *un costituzionalismo senza Stato e senza sovranità*, di cui si è parlato in apertura di questo testo. Naturalmente le considerazioni che seguono hanno alla loro base una consapevolezza storico-concettuale, secondo la quale si intende la diversità del complessivo pensiero dell'Autore, e dunque anche del significato dei termini che egli utilizza, nei confronti dei concetti che abitano le parole che noi usiamo e che stanno alla base della costituzione dello Stato. Dire che il pensiero di Althusius non è comprensibile con i concetti moderni (individuo, uguaglianza, libertà, popolo, rappresentanza, legge, potere, democrazia) non significa che non sia rilevante per noi, ma al contrario, che proprio per questo risulta utile per il compito di pensare il nostro presente<sup>71</sup>. E lo è se consideriamo le aporie del dispositivo moderno della sovranità, il fatto che, in ogni caso, la legittimazione democratica – come è stata intesa – non

<sup>70</sup> *Politica* XXXIX, 84.

<sup>71</sup> Sulla "contemporaneità del non contemporaneo" in una prospettiva di lavoro storico-concettuale che indica le aporie dell'atteggiamento diffuso di *attualizzazione* degli antichi cfr. G. Duso, *Storia concettuale e pensiero della contemporaneità. Per un dialogo*, in *Filosofia politica*, n. 1/2017, pp. 143-160.

esiste nella realtà, e inoltre che con quel dispositivo non è possibile concepire costituzionalmente l'Europa.

La stessa coscienza storico-concettuale impedisce però anche di fare del federalismo di Althusius un *modello* per la risoluzione del nostro compito. Non si può non riconoscere che egli è appaesato in quell'orizzonte dualistico della società cetuale che gli stessi *Herrschaftsverträge* (in cui sono soggetti contraenti il popolo e il principe) esprimono<sup>72</sup>; e, inoltre, che pensa la differenza in un modo gerarchico, che precede l'esplosione del principio moderno della libertà soggettiva e dell'uguale dignità dei singoli. La libertà soggettiva non può non essere presente nel nostro modo di pensare la politica, anche se si critica l'assolutizzazione dell'accezione *formale* che libertà e uguaglianza hanno assunto nella genesi moderna della legittimazione del potere<sup>73</sup>. Perciò il compito di pensare costituzionalmente l'Europa è nuovo, è il *nostro* problema, che non è certo risolto dal pensiero althusiano; tuttavia, l'attraversamento di quest'ultimo ci offre alcuni strumenti che risultano rilevanti e produttivi.

Non si intende qui dare indicazioni per una vera e propria *forma costituzionale*; ciò richiede una competenza giuridica che eccede l'orizzonte del presente saggio. Il compito più limitato della riflessione proviene dal carattere storico-concettuale della ricerca, che centra l'attenzione sul rapporto esistente tra concetti e costituzione<sup>74</sup>. Si è indicato il ruolo che i concetti nati nel giusnaturalismo hanno avuto per l'assetto delle costituzioni moderne; nel momento in cui quei concetti sono stati messi in questione e nella loro stessa critica sono emerse una serie di categorie diverse, risulta inaggirabile il compito di comprendere, almeno nelle sue linee fondamentali, il tipo di ricaduta che questo diverso modo di pensare la politica ha in relazione alla costituzione. In

<sup>72</sup> I tentativi di trovare in Althusius un ruolo determinante degli individui, della loro volontà e dei loro diritti mi sembrano insostenibili, non solo da un punto di vista teorico, ma anche alla luce dell'analisi del testo della *Politica*.

<sup>73</sup> Questa è la lezione che viene (almeno nel mio itinerario di ricerca) dall'attraversamento del pensiero di Hegel (cfr. G. DUSO, *Libertà e costituzione in Hegel*, Milano, 2013), che, nel momento in cui ci si avvale del pensiero althusiano, impone di mantenere il principio della soggettività moderna e di considerare che siamo collocati *dopo* lo Stato e la Rivoluzione francese, e non prima.

<sup>74</sup> La costituzione è qui intesa non nel senso formale, ma in quello brunneriano, che implica insieme la realtà sociale e politica (una *società politica* dunque), quale appare in O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. SCHIERA, Milano, 2000.

questa direzione il nesso tra gli elementi determinanti del pensiero althusiano e l'assetto costituzionale che emerge nella *Politica* ci possono essere di aiuto.

Per il *nuovo costituzionalismo* che l'Europa esige, è innanzitutto da riconoscere che il suo processo genetico non è costituito da un potere costituente, che solo in una rivoluzione può emergere, ma invece dal *patto* tra membri diversi che si accordano tra loro<sup>75</sup>. Questo, se non lo si intende come un mero accordo convenzionale e temporaneo per fini specifici, ma proviene da una necessità intrinseca, dà luogo ad una nuova entità politica, che non ha però la stessa natura degli Stati che hanno stipulato i trattati<sup>76</sup>. Non solo, ma nella nuova realtà sono gli stessi Stati che mutano nella loro natura. Infatti, se è vero che all'UE si è giunti per iniziativa di Stati che, sulla base della loro sovranità, hanno preso una decisione e si sono accordati, è altrettanto vero che essi dopo il patto non sono più quelli che erano, cioè non hanno più un'indipendenza sovrana. Anche nella situazione attuale, del resto, che non è certo organizzata sulla base di una concezione federale, l'autodeterminazione che si ritiene propria della sovranità statale non è più tale a causa della presenza dell'UE.

Se ci si interroga sulla genesi pattizia dell'UE, risulta che la libera iniziativa degli Stati è solo un aspetto del processo. Infatti i diversi Stati, se si sono accordati per loro libera volontà, tuttavia, lo hanno fatto a causa della loro *insufficienza*, proprio in merito ai fini per i quali lo Stato (*moderno*) è nato. Quello innanzitutto di garantire la pace, e poi

---

<sup>75</sup> Questo elemento dell'accordo, che si realizza nel patto, apre un orizzonte radicalmente diverso da quello della sovranità apparsa con Hobbes e radicalizzata da Schmitt (cfr. G. Duso, *Más allá del enlace entre identidad y representación: cómo repensar la unidad política*, in *Conceptos Historicos*, n. 6/2018, pp. 104-139, e la stessa *Introduzione* di questo numero dedicato al tema «Oltre Schmitt»).

<sup>76</sup> Se si riconosce questo mi pare perda di rilevanza quel dibattito che oppone la forma del *trattato* alla *costituzione*, perché questo dibattito resta prigioniero del presupposto della sovranità, per cui si ritengono fondamentali i trattati se si tiene ferma la sovranità degli Stati, oppure si preferisce riferirsi alla costituzione se, più o meno consapevolmente si pensa l'Europa al modo di uno Stato sovrano. Ruge intende giustamente superata tale alternativa mediante la figura del "trattato costituzionale" ravvisabile già in Althusius (*Le lenti di Althusius*, cit., p. 772-773). Sulla trasformazione che subiscono gli Stati, che dopo il patto non sono più monadi, come lo erano prima, si veda O. BEAUD, *Le pacte fédérative*, cit., p. 25. Insomma nell'ottica della costituzione federale non può essere sovrana l'Europa e non lo sono più gli Stati che si ritrovano in una nuova unità plurale.



il benessere dei cittadini, e inoltre quella libertà che consiste nel fatto di non essere dominati da entità politiche esterne e da processi che non si controllano e non si governano. Gli Stati europei appaiono ormai inadeguati e insufficienti in relazione a questi fini; perciò l'Europa rappresenta oggi l'unica dimensione che può avere una sua autosufficienza in relazione ad una vita libera, come lo era in Althusius la *consociazione universale*.

Tuttavia, non è consono allo stesso processo genetico considerare questa nuova realtà come tale da azzerare l'autonomia politica degli Stati; e questo ha una ricaduta sul modo in cui sono da intendere da un punto di vista costituzionale gli organi o i poteri. Già si è visto, anche in riferimento a Bogdandy, che non è possibile ripetere nel Parlamento europeo quella struttura e quella funzione che esso ha nello Stato nazionale. Questo non è tenuto presente da coloro che, proprio al fine di avere un'Europa forte che sappia essere all'altezza dei compiti per cui è stata creata (fine che è da condividere), ritengono che il ruolo fondamentale e decisivo debba essere assunto dal Parlamento europeo, il quale è attualmente concepito sulla base di quella legittimazione democratica del potere che si è affermata nelle costituzioni statali. Le differenze tra i diversi Stati (che oggi sono presenti nel Consiglio europeo) qui vengono annullate; a maggior ragione per la presenza decisiva dei partiti, i quali creano aggregazioni che annullano quelle differenze e tendono ad imporre, mediante la regola della maggioranza, un'unica volontà<sup>77</sup>. In questo modo, sulla base dello schema della legittimazione democratica propria dello Stato, si determinerebbe un'unità, quella del popolo europeo, che si esprime rappresentativamente. Questa unità è quella che si afferma nello stesso Stato federale, nel quale i diversi membri perdono il loro protagonismo politico. Ciò non appare concepibile per l'Europa, perché gli Stati non intendono scomparire nell'unità di uno Stato, come è successo per gli USA.

Per sentirsi politicamente protagonisti, i membri diversi devono essere costitutivi dell'assemblea federale, in modo tale che le decisioni che questa prende sono decisioni che *proprio essi* hanno preso e non una entità diversa da loro; ma essi *insieme* in un organo unitario e non

<sup>77</sup> Su come la presenza della logica partitica venga ad annullare le differenze che si intendono esprimere in una camera regionale, si cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006. Che i partiti moderni non siano espressione della pluralità si è cercato di mostrare in *Parti o partiti? Pluralità e unità politica*, in *RD*, pp. 107-151.

come isolati, indipendenti e sovrani<sup>78</sup>. Questo è il punto fondamentale, che rivela come ci si trovi di fronte ad una *nuova entità politica*, la quale, tuttavia, non solo è radicalmente diversa da quella statale (come mostra la differenza di questa assemblea plurale nei confronti dei parlamenti degli Stati), ma trasforma radicalmente la realtà stessa degli Stati che si sono uniti, che non sono più quello che erano prima. In questo modo è lo stesso concetto moderno di rappresentanza, che costituisce il presupposto necessario della sovranità e da questa è indisciungibile, ad essere messo in questione. Per comprendere la funzione dei rappresentanti, è piuttosto all'antica *rappresentazione identitaria* che bisogna guardare, così come ai contratti di signoria, non certo per utilizzarli come modelli, ma per problematizzare quei concetti moderni che non permettono di affrontare veramente il compito *nuovo* che ci sta davanti.

Mi pare si possa ritenere che un'assemblea<sup>79</sup> di questo tipo adotti la norma dell'unanimità nel momento in cui le decisioni riguardano i singoli membri, ripetendo così il gesto proprio del patto, in cui i membri diversi affermano la propria identità nello stesso tempo in cui trovano ciò che li accomuna. Ma, come abbiamo visto anche in Althusius, si può pensare invece alla regola della – riterrei *larga* – maggioranza, quando questa assemblea (o meglio consiglio) prende decisioni come organo unitario. Si badi bene che ciò non comporta una paralisi in relazione alle decisioni da prendere, perché è da tenere presente che, nell'ottica federale per la quale Althusius ci è particolarmente utile, non è nella legge che si esprime il comando politico (come la sovranità richiede), ma piuttosto nella funzione di governo.

Questo è infatti uno degli aspetti che mi appaiono più rilevanti: cioè che l'assemblea federale non deve essere concepita come *potere legislativo*, perché in questo modo si verrebbe ad eliminare la pluralità. Le *leggi* che riguardano l'attività dell'organo rappresentativo sono quelle generali, che stabiliscono i criteri di giustizia – in conformità con i principi per i quali i membri si sono uniti – e indicano la direzione

---

<sup>78</sup> Qui il compito non è quello di confrontarsi con la situazione attuale dell'UE (compito che, tuttavia, si impone), né di configurare uno schema di costituzione, ma solo quello di indicare alcune esigenze che la concezione di una *unità plurale* comporta in relazione all'assetto costituzionale.

<sup>79</sup> L'uso del termine "assemblea" qui usato, che si adegua al linguaggio comune, non intende abbandonare l'annotazione critica fatta sopra: non è in modo assembleare che procede una tale istanza plurale, ma in quello di un collegio plurale.

ne da prendere sui problemi che si presentano (rapporti tra le potenze, politica estera, linee economiche complessive, modo di affrontare le disuguaglianze sociali, problema delle migrazioni, tutela dell'ambiente ecc.). Si tratta delle linee che devono dirigere l'azione di governo, il quale però non è diretta emanazione di una maggioranza – come lo sono nelle costituzioni statali i governi prodotti dalla maggioranza parlamentare – ma gode di una sua relativa autonomia. Come si è cercato di mostrare, un organo che sia effettivamente plurale non può governare, ma deve istituire un organo di governo che sia caratterizzato dall'unità e da una propria responsabilità. Solo così è possibile prendere decisioni efficaci e tempestive, e si può realizzare la presenza dell'Europa come potenza autonoma (e non dipendente come ora) tra le grandi potenze.

Un governo di questo tipo, forte e unitario, non è tuttavia indipendente, ma è condizionato dalle regole e dalla direzione stabilite dall'organo plurale, e dal controllo continuo esercitato da quest'ultimo<sup>80</sup>. Inoltre, proprio per tenere presente e valorizzare le differenze, il governo deve confrontarsi con le diverse realtà, che forse, sempre più, devono essere intese come *regionali*, in quanto le culture, i bisogni, gli interessi e i costumi, di cui il governo europeo deve tenere conto affinché i cittadini non lo percepiscano come una realtà estranea, hanno spesso carattere regionale piuttosto che statale. Si pensi ad esempio ai territori alpini, che accomunano parti di Stati diversi, o alla differenza di ambiente, situazioni e tradizioni in cui si trovano ad operare i pescatori del Mediterraneo nei confronti di quelli del Mare del Nord. La pluralità, in questo modo, si determinerebbe attraverso sia l'assemblea federale, sia la presenza politica delle singole realtà statali e regionali, con cui il governo deve confrontarsi nel momento in cui prende decisioni obbliganti, che possono avere un diverso tipo di ricaduta in relazione ai diversi soggetti. Non sarebbe più il concetto di indipendenza sovrana a caratterizzare i membri diversi di questa unità, ma piuttosto quello di *autonomia*<sup>81</sup>, che implica il loro agire all'interno di una realtà politica maggiore e complessa di cui fanno parte. Solo se si intende

<sup>80</sup> Controllo che, come si è visto, in realtà non esercitano i parlamenti democratici.

<sup>81</sup> Per una tale nozione di *autonomia* cfr. P. GROSSI, *Dalla società di società alla insularità dello Stato: fra Medioevo ed Età moderna*, saggio apparso nel 2003 nelle pubblicazioni di Suor Orsola Benincasa, e poi pubblicato in S. CHIGNOLA e G. DUSO (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, cit., p. 109, e anche ID., *Un diritto senza Stato*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero*

il comando politico alla luce della categoria del governo, anziché del concetto di potere rappresentativo, i singoli membri statali e regionali possono avere una presenza politica nei confronti delle decisioni, proprio in quanto quelle decisioni non li *rappresentano*.

Una concezione federale di questo tipo appare necessaria anche in relazione al tema della eventuale secessione di un suo membro. Nei dibattiti attuali, nell'ambito dell'Europa come dei singoli Stati, non si tiene presente che non è possibile giustificare qualcosa come il *diritto di resistenza* nell'orizzonte del potere legittimo in quanto rappresentativo<sup>82</sup>. Non appare infatti giustificabile opporsi alla volontà (rappresentativamente espressa) del popolo, il quale, in quanto soggetto collettivo, comprende tutti. Ugualmente non si può affermare la possibilità di secessione di una parte dello Stato, perché l'espressione politica democratica non contempla *parti*, ma solo i singoli cittadini uguali e il popolo come soggetto collettivo che si esprime attraverso il potere rappresentativo statale. Anche in relazione a casi come quello della *Brexit*, appare fuorviante un dibattito centrato sulla sovranità degli Stati. La secessione si può prevedere, ma in un contesto federale, nel quale *prima* devono essere pensate le ragioni per le quali realtà diverse, a causa della loro insufficienza e del ritrovamento di valori e interessi comuni, sono spinte ad accordarsi per costituire una realtà maggiore di cui far parte<sup>83</sup>, come avviene nel caso dell'Europa. Insomma, bisogna pensare la politica in un'ottica federale, come è quella di Althusius.

Visto che quello *federale* è un modo diverso di pensare la politica, è necessario che siano concepite in modo federale anche le forme di unità politica inferiori, da quella statale alle regioni, ai comuni. In questo modo non ci sarebbe una doppia cittadinanza, ma i cittadini sarebbero cittadini dell'Europa in quanto sono cittadini dei comuni, e attraverso questi delle regioni e di quell'unità che ora è concepita mediante la forma Stato. La partecipazione allora non consisterebbe tanto e solo

---

*giuridico moderno*, n. XXV, 1996, (qui citato da *Paolo Grossi*, a cura di G. ALPA, Bari-Roma, 2011, p. 80).

<sup>82</sup> È a questo proposito significativo il dibattito dei Padri costituenti in relazione all'articolo che avrebbe dovuto sancire il diritto di resistenza. L'articolo (divenuto poi il 54), dopo la discussione in cui si ricorda appunto la logica secondo cui nel potere legislativo è la volontà del popolo che emerge attraverso l'organo rappresentativo, altro non fa che ribadire la necessità dell'obbedienza alla legge.

<sup>83</sup> Cfr. l'*Editoriale* del fascicolo 3/2019 di *Filosofia politica* dedicato a «secessione», nel quale è presente anche un saggio su Althusius.

nel voto, attraverso cui, più che una volontà, viene espressa un'opinione, che spesso ha ben poco a che vedere con i bisogni, gli interessi e le speranze dello stesso cittadino che vota, ma piuttosto nel fatto che i suoi bisogni, esperienze, competenze e anche desideri svolgerebbero un ruolo nel complessivo processo di governo europeo mediante le aggregazioni e le realtà nelle quali egli è inserito. Da questo punto di vista la partecipazione non passa solamente attraverso i diversi livelli territoriali, ma anche i diversi tipi di aggregazione (ora intesi solo come sociali e non *politici*), del lavoro, culturali, del volontariato, ecc.

Il quadro che si verrebbe a determinare è allora assai diverso da quello delle costituzioni statali, basate sulla sovranità del popolo e sul potere rappresentativo. In questo caso si avrebbe, invece, un'assemblea plurale, che si accorda sulle regole di giustizia, indica la direzione politica generale, e istituisce e controlla un organo di governo, il quale, in modo unitario e con una relativa autonomia, prende le decisioni politiche. Questo governo si deve, inoltre, confrontare con una pluralità di realtà tra di loro diverse, le quali, in questo modo, contribuiscono al processo complessivo di governo. Solo così, e non ricalcando la *legittimazione democratica* propria delle costituzioni statali, appare possibile rispondere alla duplice esigenza, che viene spesso avanzata come un mantra, di un'Europa forte e unita, che riesca ad essere all'altezza delle grandi potenze e confrontarsi con i processi che hanno carattere mondiale, ma nello stesso tempo anche della valorizzazione della pluralità e delle differenze e del mantenimento della vita politica autonoma dei suoi membri.

Si presenta così un altro modo di concepire la democrazia e la partecipazione, non riducibile alle elezioni. Allora il problema non è tanto quello di conciliare una concezione federalistica dell'Europa con la democrazia – come propongono coloro che mantengono come presupposta la democrazia concepita nell'orizzonte della sovranità – ma piuttosto quello di sfruttare l'occasione del problema che l'Europa ci pone per pensare diversamente la democrazia, concependo il *federalismo* – quale si è cercato qui di delineare – come nuovo modo di intendere la democrazia. Per questa via, alla luce del problema radicale posto da Hasso Hofmann, appare possibile concepire istituzionalmente l'integrazione europea e la trasformazione della realtà degli Stati che essa comporta.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Concepire costituzionalmente l'Unione Europea rappresenta un compito nuovo e richiede un pensiero federale che vada oltre la tradizionale alternativa tra Confederazione di Stati e Stato federale, un costituzionalismo oltre lo Stato. Per questo compito appare prezioso l'attraversamento del pensiero di Althusius, nel quale la pluralità costitutiva del popolo, rappresentativamente espressa, costituisce l'istanza politica maggiore, ma non esprime mediante la legge il comando politico. Richiede piuttosto una funzione unitaria e responsabile di governo. In tal modo la pluralità dei membri rimane politicamente attiva e protagonista e nello stesso tempo viene superata la loro sovrana indipendenza. Guardando al federalismo althusiano è possibile concepire l'assetto costituzionale dell'Europa in modo diverso da quello che ha caratterizzato le costituzioni statali basate sulla funzione legittimante del Parlamento e dalla divisione dei poteri legislativo ed esecutivo. Non si tratta di conciliare in qualche modo federalismo e democrazia, ma di concepire il federalismo come nuovo modo di intendere la legittimazione democratica.

EN

The task of constitutionalising the European Union is a new one. It requires a federal idea capable of transcending the traditional dichotomy between a confederation of states and a federal state – in other words, a constitutionalism beyond the state. To this end, it is fruitful to revisit the thought of Althusius, in which the constitutive plurality of the people, expressed representatively, constitutes the main political entity, but does not express the political command through the law. Instead, it requires a unified and responsible function of government. This approach ensures that the plurality of members remains politically active and prominent, while overcoming their sovereign independence. By considering Althusian federalism, it becomes possible to conceive of the constitutional framework of Europe in a different way from the constitutions of the states, which are based on the legitimising function of parliament and the separation of legislative and executive powers. The challenge is therefore not to reconcile federalism and democracy, but to conceive of federalism as a novel approach to understanding democratic legitimacy.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*