

Il sistema corporativo come forma politica. Profilo storico e metodologico e studio del contesto italiano

di

Andrea Cavazzini (II-III), Roberta Cavicchioli (sezioni I, IV)

I

Per ricostruire un profilo storico del modello corporativo, è opportuno situare la riflessione giuridica sulla produzione-applicazione delle leggi nella prospettiva più generale della storia delle istituzioni, delle forme politiche, dei rapporti sociali, e, ad un livello ulteriore di mediazione, dei concetti e delle mentalità. In ambito italiano, numerose sono state le ricerche storiche e politologiche che hanno optato per la costruzione di un modello - quello della “società di ceti” o “di corpi” - trasversale ai regimi politici pluralistici e/o consociativi, la cui definizione implica scelte metodologiche non banali.

Pierangelo Schiera, forse il principale animatore di questi studi, ne ha caratterizzato la posizione metodologica come un «tentativo di spingersi aldilà del profilo istituzionale stesso, alla ricerca dei contenuti più interni e profondi che ogni “costituzione” statale deve possedere, in rapporto alla consistenza storica della sua unità politica» (Schiera, 1994, p. 232). Gli studi di Schiera, che conoscono un'ampia diffusione sia nell'antologia *Lo stato moderno* curata con Ettore Rotelli nel 1971 che nello scritto pubblicato nel 1978 con Cesare Mozzarelli, *Patriziati e aristocrazie nobiliari: ceti dominanti e organizzazione del potere nell'Italia centro-settentrionale dal XVI al XVIII secolo*, intrattengono uno stretto rapporto con la feconda attività di ricerca e “traduzione” culturale svolta dall' Istituto storico italo-germanico di Trento per favorire una riscoperta della storiografia costituzionale tedesca. Non solo, le letture critiche di autori “dimenticati” come Otto Hintze e Otto Brunner, si situano nella prospettiva del dibattito sulla rappresentanza che percorre gli anni Settanta e attraversa gli steccati delle appartenenze politiche, con significative aperture alle esperienze europee contemporanee, nonché alla rilettura dei classici della storiografia politica europea, che le Edizioni di Comunità propongono ad pubblico generale allora attraversato da forti interessi politici.

Merito indubbio di Schiera è di aver saputo operare una sintesi fra le due direttrici “storico-costituzionali” del problema dello Stato ottocentesco: «la prima consistente nell'oggettivo allontanamento di esso dalla forma classica dello “Stato territoriale per ceti” (come lo chiamava Gustav Schmoller, probabile coniatore della formula); la seconda relativa invece al ruolo svolto dalla storiografia nella descrizione e teorizzazione di questa nuova forma appunto». (P. Schiera in.. Angela De Benedictis, *Costruire lo Stato, costruire la storia*, a cura di, 2003, p. 15)

Questa impostazione si ispira alla “storia costituzionale” alla tedesca (*Verfassungsgeschichte*) e in particolare ai già citati Otto Hintze e Otto Brunner, nonché a Gerhard Oestreich, autori che Schiera ha tutti tradotti e introdotti, e le cui radici teoriche più remote e celebri si trovano nella sociologia del potere weberiana e, più recentemente, nella *Verfassungslehre* (1928) di Carl Schmitt. Sull'ascendenza weberiana della visione realistica e dinamica dello stato di Hintze, Schiera si diffonde nella monografia dedicatagli, in cui si evidenzia come il riferimento e l'omaggio al grandissimo interprete fossero in larga misura funzionali alla liquidazione di una “metafisica giusnaturalistica e idealistica” del politico (Schiera, 1974, p. 99).

Il “taglio” tipico di tale storiografia consiste nel tentativo di «ricomprendere sotto il termine-concetto “Stato” la ricchezza e insieme la sinteticità di contenuti necessari ad esprimere l'unità politica di una comunità organizzata, in condizioni storiche determinate» (*Ibidem*). All'interno di questo quadro, che privilegia le azioni concrete dei “soggetti” (i loro interessi, i loro *habitus* mentali e comportamentali, la loro composizione storica, ecc.) rispetto ai profili istituzionali, problematiche centrali sono quelle, da un lato, del rapporto tra attitudine all'obbedienza da parte del suddito e capacità di esercitare il comando in modo efficace e razionale da parte dell'autorità – ciò che rinvia immediatamente al nesso tra apparati di costruzione del consenso e meccanismi della partecipazione entro un dato regime politico - dall'altro, l'equilibrio, all'interno di una data forma politica tra «le due componenti dell'unità e della pluralità in quanto tendenze-limite di ogni ipotesi di convivenza umana» (Schiera 1997, p. 280). Da queste premesse è possibile partire per situare le numerose ricerche, dedicate a sequenze storiche italiane, ma in effetti quasi sempre animate da un approccio comparatistico il cui orizzonte è europeo, in cui centrale è il riferimento a un modello costituzionale (nel senso precedentemente visto) definibile come corporativo o cetuale. I lavori di Giorgio Chittolini, Angela de Benedictis, Antonio Marongiu, Paolo Prodi trovano, anche laddove il riferimento sia indiretto, nel paradigma della *Verfassungsgeschichte* una sorta di “autocoscienza” metodologica. Si osservi inoltre la capacità della “storia costituzionale” tedesca di interagire in modo fecondo con altri approcci - quali la microstoria e il marxismo detto “operista” - accomunati da un'attitudine a ricondurre le istituzioni, le codificazioni, e insomma tutte le dimensioni esplicite del vivere associato allo statuto di “parte emersa” di un più profondo intreccio di relazioni e di vincoli.

In questo quadro, prende forma lo studio della società di ceti in quanto idealtipo di organizzazione politica i cui caratteri specifici sono dati dal confronto contrastivo con i tratti idealtipici dello Stato moderno. Alla storia di quest'ultimo è propria una «tendenza al superamento del policentrismo del potere in favore di una concentrazione del medesimo in un'istanza tendenzialmente unitaria ed esclusiva» (Schiera, 1976a, p. 72). Lo Stato moderno, inteso come forma tipica della storia politica

europea, si definisce in base ai caratteri di territorialità, assorbimento della sfera politica nell'esercizio monopolistico del potere da parte del sovrano, esistenza di apparati e procedure tecniche specificamente politiche (istituzioni, amministrazione), neutralità e autonomia del politico rispetto alle fedi religiose (e ad ogni altra fonte potenziale di conflitto) e, quindi, natura "mondana", laica e immanente delle sue finalità (essenzialmente: eliminazione del conflitto, garanzia di sicurezza e tranquillità per i sudditi) (*Ibid.*, pp. 71-75).

Nell'indicare i caratteri dello Stato moderno, Schiera insiste sulla rottura che esso rappresenta rispetto alle relazioni di potere fondate su basi personali tipiche del sistema feudale; sulla natura "artificiale" di questa forma politica rispetto ai sistemi sociali "naturali" del feudalesimo e dell'economia agricola; sull'indipendenza dalle finalità religiose cui si ispiravano i due grandi ordini provvidenziali del Papato e dell'Impero (Schiera, cit., p. 72); sul carattere costruttivista della nuova forma di legittimità; sul legame di questa forma politica con la scoperta sul piano della cultura generale e dell'immagine dell'uomo e del mondo, del valore autonomo dell'agire mondano e del potere di cui l'umanità dispone di modificare la realtà in vista della propria autoaffermazione (Schiera, cit., p. 75). Questi caratteri, largamente ed esplicitamente idealtipici, se possono opporre utilmente lo Stato moderno alla maggior parte dei tratti peculiari del mondo "feudale" e imperiale, non sono però sufficienti a distinguerlo da un modello di organizzazione politica che, condividendo la dimensione "artificiale" dello Stato, si oppone a quest'ultimo sul piano dell'unità e del monopolio del potere – modello che coincide con la "società di ceti" o "per ceti". Infatti, sia al livello del processo storico che su quello della logica dei modelli idealtipici, dal momento che lo Stato moderno «presuppone l'instaurazione dell'ordine "politico", cioè l'eliminazione preventiva dei conflitti sociali, sorge immediatamente il problema del posto occupato, in tale struttura, dei raggruppamenti sociali tradizionali e di quelli in via di formazione (i ceti, le classi)» (*Ibid.*, pp. 75-76). In altri termini, l'unità del potere politico propria della sovranità statale moderna si trova ad essere contestata, dall'inizio e in virtù della sua stessa struttura interna, da forme policentriche, corporative e associative di organizzazione politica. In tal senso, è possibile stabilire delle omologie, più che un vero e proprio filo rosso, tra una situazione di «persistenza nella prima fase organizzativa dello Stato moderno, dell'articolazione sociale per ceti» e la «prefigurazione di un modo di articolazione sociale, non più verticale, ma orizzontale, fondato sulla posizione di classe nei confronti del rapporto di produzione capitalistico» (*Ibid.*, p. 76), passando per l'affermazione delle libertà parlamentari "all'inglese" e per l'autonomia della "società civile" all'epoca dello Stato liberale di diritto. Insomma, il modello politico "corporativo" può servire a identificare una tendenza ricorrente ad opporre all'«accentramento e alla gestione monopolistica del potere da parte di un'istanza unitaria e monopolistica» (*Ibid.*, p. 77) una «forma organizzativa [...] non eterodiretta

o gestita dall'alto, ma che ricava dal suo stesso interno una composizione in qualche modo automatica delle diverse esigenze espresse nei diversi settori della vita associata», secondo cioè una logica “spontaneistica” e “collettivistica” (Schiera, 1976b, pp. 84-85). Importa di sottolineare che la società per ceti rappresenta, non diversamente dallo Stato moderno, una rottura rispetto alla legittimità «imperial-religiosa, incentrata sul rapporto feudale» (*Ibid.*, p. 83). La nuova mobilità – sociale, economica, culturale – che segna la fine del Medioevo induce, per quanto riguarda il mondo rurale, la trasformazione del feudo in signoria, e, nelle realtà urbane in cui fioriscono le attività commerciali, imprenditoriali e finanziarie, la «formazione di organizzazioni corporative di diversa natura ed entità ma con caratteri di fondo comuni. Minimo comun denominatore di entrambi i processi è la pretesa all'autogestione: alla soluzione cioè dei problemi relativi a ciascun ambito (signorile o comunitario) all'interno di quell'ambito stesso, da parte delle forze in esso operanti» (p. 84).

II

La genesi storica del modello corporativo-cetuale urbano è stata delineata, secondo Schiera, in maniera “classica” da Max Weber che, analizzando il (ri-)sorgere della vita politica urbana e quindi della forma sociologica e istituzionale della Città, insiste sulla «sostituzione dei precedenti legami di tipo magico con nuovi legami di tipo razionale, fondati sul riconoscimento di una “cittadinanza” basata su privilegi di ceto, da una parte, e su associazioni politiche, dall'altra» (Schiera, 1994, p. 233). L'unità politica formata da “das Kommune”, espressione della rinascita della vita urbana, rappresenta un «raggruppamento volontario e consapevole (istituzionale) di uomini avente come scopo primario l'unione, la pace, il benessere, e riposante essenzialmente sullo strumento operativo del “lavoro acquisitivo sistematico”» (*Ibidem*). Ciò significa non solo che la forma costituzionale “per ceti” è frutto di un'operazione di redistribuzione del potere altrettanto artificiale e “rivoluzionaria” (in quanto rifiuta la legittimità tradizionale degli ordini “naturali” per fondarne una nuova) di quella all'origine dello Stato moderno, ma anche che essa incarna una volontà di auto-organizzazione e di autonomia, di rifiuto di ogni direzione eteronoma della vita politica “orizzontale” di una comunità – ciò che costituisce senza alcun dubbio una componente genealogica essenziale della cultura politica occidentale.

Edoardo Ruffini, nel suo celebre “profilo storico” dell'affermarsi del principio maggioritario, ha messo in luce come il regime corporativo sia in effetti una condizione di possibilità di tale principio in quanto strumento per prendere decisioni – principio che, va ricordato, non ha nulla di banale o autoevidente proprio in virtù del suo metter-tra-parentesi le disuguaglianze e le gerarchie “naturali”: «L'applicazione del sistema maggioritario ha per presupposto uno dei principi più giusti ma meno naturali: quello che tutti gli uomini siano eguali fra loro. Se pure il sentimento dell'eguaglianza dei

diritti è penetrato al fondo della nostra coscienza, chi potrebbe asserire altrettanto dell'eguaglianza delle capacità?» (Ruffini, 1927, p. 11). Tuttavia, affinché dall'idea di organismo corporativo scaturisse il principio di maggioranza, è stata necessaria una lunga vicissitudine storica in cui, nel periodo di massima forza dell'ordine imperiale, feudale e papale, le entità politiche collettive non si sono affatto riconosciute nel detto principio: «L'ordinamento corporativo dei Romani, che favorì la diffusione e ad un tempo protesse le prime comunità cristiane, e l'ordinamento municipale, che con quello provinciale servì, in seguito, di modello a molti organismi ecclesiastici, non hanno però tramandato alla Chiesa il sistema di votazione loro proprio: il maggioritario. La ragione di questo fatto (...) va cercata in alcune idee proprie del Cristianesimo, che seppero imprimere una fisionomia particolarissima a tutta la dottrina canonistica degli atti collettivi. Nella funzione di eleggere e deliberare il Cristianesimo sovrappose alla volontà umana la volontà divina. Ciò introduceva (...) un fattore ideale e trascendente di tanta potenza che valse a trasportare l'istituto elettorale dalla sfera del diritto alla sfera della rivelazione» (*Ibid.*, p. 23). La Chiesa in effetti, dalle origini fino al declino della sua funzione universalistica nell'Europa cristiana, concepisce la funzione dell'assemblea «come una testimonianza terrena della trascendente volontà» (*Ibid.*, p. 24). Il principio per cui un intervento divino è presente in ogni elezione fonda bensì «l'unità spirituale della Chiesa» in quanto “corpo” (corpo mistico ovviamente), ma implica anche che «non possiamo concepire se non unanime il suffragio di una così mistica collettività» (*Ibid.*, p. 25). Per tutto il Medioevo, la Chiesa fonda il proprio modo di prendere decisioni, da un lato sul principio dell'unanimità, dall'altro, qualora questa venga meno, su quello della cosiddetta *sanioritas*: Nella Chiesa i corpi elettorali hanno (...) il dovere morale di eleggere bene, secondo un principio di giustizia obiettiva, di cui è interprete e giudice una autorità estranea al corpo elettorale medesimo: il superiore gerarchico [che] riconosce ogni volta in quali coscienze il soffio divino sia penetrato» (*Ibid.*, p. 27): all'unanimità subentra, come succedaneo e supplemento, il principio di autorità, ambedue essendo incompatibili col principio di maggioranza (*Ibid.*, p. 114). Affinché quest'ultimo si affermi, occorre che l'organismo collettivo si laicizzi, cioè che cessi di essere concepito come il semplice “testimone” di una volontà trascendente (che ha poi concretamente bisogno di un'istanza esterna per essere riconosciuta). Al tempo stesso occorre che le istituzioni “mondane” si elevino, nella loro prassi ma anche quanto alla formulazione dei principi che le reggono, «al concetto di un ente collettivo distinto dai singoli membri» e «a quello della volontà di un ente, che non fosse la somma dei voleri dei singoli¹» (*Ibid.*, pp. 37-38).

¹ Secondo Ruffini, le comunità dei popoli nordici che diedero un'impronta decisiva al Medioevo barbarico rappresentano, nelle loro forme di deliberazione, la “preistoria” del principio maggioritario. Il carattere fortemente “individualistico” di queste assemblee di guerrieri rendeva impossibile l'idea che la maggioranza potesse rappresentare tutta la collettività, e che quindi questa fosse qualcosa di distinto dalla somma delle volontà singole il cui accordo non

Queste due condizioni saranno riunite solo nel corso di una lunga traiettoria storica le cui tappe sono alquanto disparate, e dapprima interne alle dispute, ed ai tentativi di riorganizzazione, dei grandi ordinamenti provvidenziali del Medioevo. Innanzitutto, all'interno della Chiesa fu cruciale una conversione al principio della maggioranza là ove mancava un'autorità esterna titolata a decidere della *sanioritas* di una deliberazione – cioè nel caso dell'elezione del pontefice da parte dei cardinali, mentre per gli altri procedimenti, il III Concilio Lateranense del 1179 stabilisce la validità della decisione della *maior et senior pars* (*Ibid.*, p. 28). Ciò che per noi è interessante in ciò è l'osservazione di Ruffini per cui dal tentativo di far coesistere due criteri contraddittori emerse una definizione dell'autonomia dei "corpi": «Erano gli anni della rinascita del diritto romano. La teoria classica della finzione, esumata ed elaborata da Glossatori e Postglossatori, fu posta alla base degli ordinamenti corporativi. Ora il diritto canonico, nel creare il suo capolavoro, la teoria delle persone giuridiche (...) nella proposizione "la maggioranza equivale alla totalità" integrò il significato puramente aritmetico di maggioranza con la valutazione morale formulata dalla Chiesa» (*Ibid.*, p. 29). Si delinea dunque, attraverso il dibattito sulle procedure deliberative, il principio di un'entità collettiva, autonoma e trascendente gli individui, anche se divinamente ispirati (si afferma infatti il principio per cui la maggioranza è *ipso facto* la "parte più sana" del gruppo, trovandosi così ad essere in effetti il vero portatore collettivo dell'ispirazione).

Dal lato delle istituzioni laiche, abbiamo l'affermazione del carattere corporativo del collegio dei principi elettori, preposto alla designazione del Sacro Romano Imperatore. Ruffini ravvisa una svolta fondamentale nell'affermazione da parte di Balduino di Lussemburgo, vescovo di Treviri, ai primi del '300, del «carattere corporativo – fino allora ignoto – del collegio dei principi elettori, nel senso che titolare solo ed esclusivo del diritto elettorale fosse il collegio come persona giuridica e non i suoi componenti» (*Ibid.*, p. 47). Tuttavia, «l'evoluzione verso il riconoscimento del principio maggioritario (...) generale in Europa agli ultimi secoli del medioevo» ricevette un impulso decisivo dalla rivendicazione di autonomia da parte delle «piccole assemblee (anse, corporazioni di arti e mestieri, comuni) [e più tardi delle] grandi assemblee politiche» (*Ibid.*, p. 56) – con il che ritroviamo il concetto e la pratica evocati da Weber di una legittimità "artificiale", immanente e volontaristica alla base del modello corporativo (e quindi del principio maggioritario, se è vero che esso implica l'autonomia collettiva del "corpo" come forma di organizzazione). In questa fase, l'area italiana svolge un ruolo cruciale: «le costituzioni dei nostri Comuni medioevali offrono i

può basarsi che sull'unanimità. Nondimeno, un principio di autonomizzazione dell'assemblea in quanto "corpo" è riconosciuto da Ruffini nella pratica dell'acclamazione tipica di queste assemblee in armi: «L'acclamazione, per chi l'ascoltava, doveva dare veramente l'impressione di una volontà unitaria. La prima idea di una personalità dell'ente collettivo distinta da quella dei suoi componenti può essere balenata all'uomo nella percezione ottica ed acustica di quella *belua multorum capitum* che è una folla plaudente» (p. 40).

primi esempi del prevalere delle maggioranze» (*Ibidem*). Secondo Ruffini, è ipotizzabile una lunga durata di questa disposizione favorevole all'adozione del principio maggioritario: «Se, come alcuni oggi ritengono, il pago romano sopravvive nelle comunità rurali che vediamo per tutto l'alto medioevo intente all'amministrazione dei beni comuni o di uso comune, accanto e spesso in contrasto al Signore, non c'è stata forse da noi interruzione alcuna nell'uso di deliberare per maggioranza, dato che nel pago era appunto la maggioranza che decideva (...) Non appena da quei nuclei primitivi sbocciò il Comune autonomo ed organizzato, la regola maggioritaria prevale come (...) del tutto naturale» (*Ibid.*, pp. 56-57). Importa sottolineare come la continuità storica del principio maggioritario sia strettamente associata, o meglio identica, alla continuità di un sistema di entità politico-sociali autonome, la cui "sostanza" collettiva è indivisibile, e che fanno valere la propria autonomia contro ogni potere esterno alla loro autoregolazione. Il rapporto specifico tra il contesto italiano e il principio maggioritario dipende in ultima istanza dalla presenza in Italia di una tradizione corporativa, collettivistica e autonomistica – che nel caso citato delle comunità rurali giunge fino al carattere collettivo della proprietà. Inoltre, la logica corporativa sorregge la teoria della sovranità popolare, sviluppatasi nel movimento comunale, e il cui principale teorico è Marsilio da Padova, per cui il «primo e unico legislatore (...) è il popolo, l'*universitas civium*, o la sua maggioranza, la *valentior pars*» (*Ibid.*, p. 74). È significativo che Marsilio, per far valere «il puro atto dell'elezione» (*Ibidem*) dell'Imperatore contro lo *ius approbandi* papale, sia condotto a fare del popolo un "corpo" collettivo, l'*universitas civium*, appunto, testimonianza ulteriore del fatto che, senza l'affermazione di un'indipendenza della collettività in quanto tale rispetto ai singoli membri, difficilmente l'idea di un'eguaglianza qualitativa dei voti - ciò che permette appunto di sommarli e di rimettere le decisioni alle loro combinazioni aleatorie – avrebbe potuto divenir plausibile².

Base logica del principio maggioritario, l'autonomia (e in certi casi l'inalienabilità) dei poteri del collettivo si ritrova all'origine delle tradizioni politiche comunistiche, sia religiose che secolari. Il filosofo Jean-Luc Nancy riconduce la prima occorrenza del termine stesso di "comunismo" al XIV secolo, riferito a una proprietà sottratta alle leggi dell'eredità: «Un monastero appartiene alla comunità dei monaci dell'ordine che, in quanto comunità, è indipendente dagli individui. Il monastero non può quindi essere trasmesso per via ereditaria né ceduto tramite un atto privato. Sembra inoltre che il termine abbia designato, fin dal XII secolo, certi aspetti della legge comunale e abbia giocato un ruolo nel movimento dei comuni (...) Il comune è innanzitutto ciò che si affranca, per intero o in parte, dalla sudditanza feudale» (Nancy, 2010, p. 197). Come si vede,

² «In linea generale si dice che il principio maggioritario è applicabile quando gli interessi singolari convergono, quando l'assemblea rappresenta una unità che trascende la semplice somma dei singoli; mentre là ove quest'unità di per sé non esiste o non è concepibile, occorre che l'unanimità la formi ad ogni deliberazione presa in comune (...) Questa distinzione (...) non è che una sintesi dei risultati della vecchia dottrina corporativa» (Ruffini, p. 95)

ritroviamo la struttura del regime corporativo, qui affrontata soprattutto nei termini di una riflessione sulle forme di proprietà, laddove il principio maggioritario ne esprimeva la funzione di matrice ed ispirazione delle pratiche deliberative e decisionali. La nozione di “corpo” collettivo è comunque essenziale nella tradizione politica radicale ed egualitaria, ove funziona sia come opposizione ai rapporti di potere personale, sia come critica dell’appropriazione privata delle fonti di ricchezza, sia infine come rivendicazione dell’autogoverno popolare: «Dal XII secolo, il “comune” aveva designato un’associazione temporanea o permanente di “borghesi” e tendeva quindi ad indicare l’istituzione municipale; nel XVII secolo, la lingua inglese conia, a partire dal francese, il termine *commons*, il cui senso è chiaro nell’opposizione fra *House of commons* e *House of lords*»; nel pensiero dei *Diggers* o *Levellers* inglesi del XVI secolo, la terra è dichiarata bene comune, implicando ad un tempo «l’uguaglianza ed il possesso comune» (*Ibid.*, p. 199).

III

All’alba dell’affermazione dello Stato moderno in quanto forma politica decisiva della storia europea, troviamo quindi la presenza costante di una forma cetuale o corporativa nel ruolo di contestazione “policentrica” del monopolio statale del potere, ma anche in quello di alterità interna dello Stato, nella misura in cui tale contestazione collettivistica e pluralistica si radica nei caratteri di artificialità e di autonomia-immanenza che lo Stato pone alla base della sua stessa legittimità. Da questo punto di vista, la persistenza delle forme corporative rappresenta un ostacolo all’assolutizzazione della sovranità, e contribuisce ad inscrivere nella coscienza politica moderna valori di autonomia, auto-organizzazione, pluralismo e bilanciamento del potere. Non bisogna però dimenticare il rovescio della medaglia di questa «vicenda costituzionale (...) percorsa da tendenze e spinte contraddittorie e qualche volta opposte tra loro» (Schiera, 1976, p. 88). Osserva Schiera – e ciò è decisivo per una comprensione accurata del sistema corporativo -, la «pluralità di centri di potere, l’autonomia locale, possono essere nello stesso tempo momenti di partecipazione al potere e momenti di esclusione o addirittura di oppressione. Possono riflettere gli interessi conservatori delle situazioni (*status*) costituite oppure promuovere e stimolare la mobilità sociale (...) La concorrenza di più centri di potere fra loro può arricchire di responsabilità e di competenze la vita di ciascuno, ma può anche complicare a dismisura il corretto sviluppo dei rapporti sociali, mescolando motivi e giustificazioni personali ad esigenze ed aspirazioni collettive. tutte queste possibilità in realtà coesistevano nell’antica società per ceti» (*Ibidem*). Quando questa struttura potenzialmente caotica non sarà più in grado di tutelare a sufficienza le esigenze di sicurezza, pace e autonomia dei sempre più potenti ceti manifatturieri e mercantili, né di opporre resistenza all’efficienza della concentrazione monocratica del potere, la bilancia penderà definitivamente in favore del modello

della sovranità. L'apparato statale con al vertice il principe sarà sostenuto dai gruppi sociali più dinamici, lasciando l'involucro istituzionale dei ceti ad una nobiltà sempre più esautorata.

Alla metà del XIX secolo, finita l'epoca dell'assolutismo e quietatesi le tempeste rivoluzionarie, l'affermarsi delle costituzioni liberali sembra ridurre drasticamente il peso e la portata delle organizzazioni per ceti o corpi. Il sistema dello Stato di diritto pare accentrare definitivamente nella costituzione statale il monopolio dell'autorità legittima, e si delinea una divisione netta tra politico (Stato) e privato (società civile). La società civile si configura poi come spazio dell'azione di individui "atomici", di cui lo Stato di diritto tutela e garantisce la libera attività, che si svolge a distanza però dalla politica. I dispositivi di limitazione della sovranità e del monocentrismo del potere si ridefiniscono: non i corpi o i ceti si oppongono all'eccesso di concentrazione del potere, ma i diritti individuali: la libertà di coscienza, quella dell'agire economico, il tutto regolato dallo spazio – che dai Fisiocratici in poi si vuole intangibile dal potere politico – del mercato inteso come meccanismo di produzione spontanea di ordine attraverso interazioni *d'emblée* caotiche. Tuttavia, l'affermarsi delle costituzioni "sociali" in Europa e negli Stati Uniti (lungo un arco che va dalla Germania bismarckiana all'America del New Deal) segna anche il costituirsi di un policentrismo istituzionale che riattiva in modo inequivocabile alcuni aspetti del modello "orizzontale" e "collettivistico" della società per ceti.

Un momento essenziale di questo "ritorno del rimosso" policentrico è l'emergere del partito politico come forma di organizzazione della rappresentanza di interessi collettivi: «E' nei partiti infatti che [viene] predisponendosi quell'equilibrio tra autorità statale e pluralismo sociale, che è caratteristico della mediazione costituzionale nello Stato contemporaneo» (Negri, 1964, p. 113). La natura policentrica e corporativa del sistema dei partiti è ben colta dall'analisi di Negri – che è anch'essa di taglio comparativo benché più specificamente rivolta allo "Stato dei partiti" italiano – allorché questi osserva come «il confronto, a livello costituzionale così come (...) a livello sociale non si apre tra "parti" ma tra "totalità": totalità le classi, totalità lo Stato, totalità i partiti che tra classi e Stato articolano la loro azione » (p. 113). Il sistema dei partiti avrebbe conosciuto tre fasi: dalla funzione di rappresentanza di frazioni del ceto borghese, passando per quella di allargamento (controllato) della base democratica del sistema politico, fino all'espressione diretta, in qualità di partiti di massa, degli interessi organizzati delle classi in quanto entità sociali collettive. I partiti sono quindi necessariamente al plurale poiché differenti sono gli interessi dei gruppi sociali: «La condizione di un sistema di partiti risiede nell'equilibrato e stabile rapporto tra rappresentanza e mediazione» (p. 117), nel senso che il sistema rappresenta presso l'istanza statale gli interessi collettivi di cui esso stesso incarna la mediazione – il che significa associare al potere dello Stato una forma di policentrismo funzionante essenzialmente in modo consociativo. Al tempo stesso, la

divisione netta tra Stato e società civile viene a cadere: «[I partiti] si presentano infatti da un lato come (...) parti della società (...) in sé omogenee e (...) portatrici di interessi comuni, competitivi se necessario con gruppi analoghi – e cioè senz'altro come associazioni; d'altro lato come (...) organi della totalità riconquistata, come elementi integrati nell'unità del sistema (...) In questo quadro la complementarità di associazione e di organo, nella natura di un partito inserito in un sistema, risulta talmente essenziale da indurre ad affermare che, ove essa non si dia, non esista neppure il sistema» (pp. 124-125).

IV

La forma partitica della rappresentanza si articola, nel secondo dopoguerra, all'emergere dello "Stato del benessere", ove il sistema dei partiti in quanto forma politica è incorporato alla funzione di intervento nell'economia che lo Stato assume in maniera preponderante. Gli interessi organizzati di cui il politico tende a divenire espressione si organizzano in una logica marcatamente corporativa. Se l'analisi marxista di Negri metteva in luce la funzione di mediazione sociale del sistema dei partiti, Nicola Matteucci, da un punto di vista liberale, mette l'accento sulla dissoluzione dello Stato di diritto "classico" ad opera delle funzioni sociali di cui la statualità viene incaricata: «Lo stato di diritto comincia a entrare in crisi con il tendenziale affiorare dello Stato sociale o Stato di giustizia: il primo si limita a essere una regola del gioco, una procedura; il secondo si propone un fine, la giustizia. Lo Stato di diritto è uno Stato limitato e garantista, per la difesa dei diritti dei cittadini: pertanto si fonda sia sulla separazione dei poteri legislativo, giudiziario e amministrativo, sia sulla coscienza che solo il diritto può dare alla società stabilità e ordine, con le sue norme chiare e certe, generali e astratte (e quindi impersonali), un diritto sempre subordinato a quella legge fondamentale che è espressa dalla Costituzione» (Matteucci, 1997, p. 37). Questa concezione astratta e disincarnata dello spazio pubblico tendeva, però, a ridimensionare fortemente la dimensione politica dello scontro fra interessi contrapposti, a giuridicizzarla: «Per riappropriarsi del politico c'era un solo strumento, uno strumento antico: la rappresentanza» (p. 51). Se «l'antica rappresentanza si basava sui ceti, sugli stati, sugli ordini: era una rappresentanza organica e corporativa, che privilegiava alcuni gruppi della popolazione che rappresentavano il territorio, i quali, in cambio di concessioni fiscali, ottenevano immunità, privilegi, diritti [e questi] corpi (ceti, stati, ordini) sono una realtà – proprio perché ci muoviamo in una società insieme sociale e giuridica, che risponde alla visione organica della società» (p. 55), lo Stato contemporaneo è invece sempre più uno Stato amministrativo, dominato da una visione proceduralista della gestione dei conflitti. Tuttavia, non sono venute meno in questo nuovo quadro le premesse di cui si alimentava il sistema corporativo che conosce un'imponente trasformazione. A tale proposito, secondo Matteucci «dietro le istituzioni rappresentative, infatti, è apparso in Europa, in modi e

guise diversi, un nuovo tipo di rappresentanza informale: sull'onda del mito della partecipazione sociale (perché non degli individui, ma dei gruppi) si è affermato il corporativismo, il quale è appunto la rappresentanza degli interessi organizzati. Con neocorporativismo o anche corporativismo liberale non si intende un'ideologia antiparlamentare o un regime politico autoritario, quali si sono dati fra le due guerre mondiali, ma una prassi più o meno informale, alle volte con procedure istituzionalizzate, la quale però non è prevista dalle classiche istituzioni costituzionali e non rientra negli organi dello Stato: il corporativismo attuale è, appunto, una prassi politica, più o meno consolidata, che formalmente appartiene al sociale e non allo statale» (*Manca il numero di pagina* Abbiamo visto come il partito politico sia in effetti una forma strutturalmente indecidibile rispetto alla dicotomia tra “sociale” e “statale” - dicotomia che tanto per il marxismo di Negri che per la *Verfassungsgeschichte* ripresa da Schiera, non può essere senz'altro assunta come idealtipicamente valida prima dei secoli XVIII-XIX (né, forse, dopo quel periodo). In questo senso, che il policentrismo corporativo resti estraneo agli organi dello Stato, come vorrebbe Matteucci, fa problema. Ma il merito dell'analisi di Matteucci consiste nell'accento messo sulla persistenza – o meglio, sulla rinascita e l'affermarsi – di pratiche consociative informali che, dalla società per ceti, transitano a quella del *Welfare* e dei partiti di massa e si rivelano a questa consustanziali, spingendosi anche aldilà dello stesso policentrismo “istituzionalizzato”: «Il contrattualismo, su cui si basa lo Stato neocorporato, è assai diverso da quello antico. Allora, il contratto, pur essendo un istituto privatistico, serviva a instaurare lo Stato e a legittimare il governo, era cioè alle origini della società politica per stabilire le regole del gioco; oggi, pur continuando a essere un fatto privato (non fra i singoli individui, ma fra le burocrazie delle grandi corporazioni che esprimono il sociale), è una prassi quotidiana per governare, per risolvere problemi determinati, cioè per regolare il rapporto bisogni-risorse, per la distribuzione del reddito, per la sicurezza sociale» (p. 87). Matteucci parla di un «occulto processo decisionale - corporativo e federale - che si sostituisce alla sovranità dello Stato: nel governo rappresentativo la volontà dello Stato è espressa da una legge generale votata dalla maggioranza, è un atto di imperio rispetto al quali i privati sono sudditi; nello Stato neocorporato i patti privati esprimono sempre un compromesso fra le parti contraenti» (*Ibidem*). In un'ottica non distante, G. Cofrancesco e F. Borasi, ricordano che «laddove la norma è ambigua, comunque non conoscibile o disapplicata o dettagliata all'eccesso si formano consuetudini e regole non scritte (le “prassi”, i “riti”) di cui gli operatori (economici e non) hanno necessariamente bisogno: appunto l'ordinamento occulto», (Cofrancesco, Borasi, 2002, p. 2). Negli interstizi del sistema possono quindi formarsi pratiche che nemmeno un'istituzionalizzazione relativa del pluralismo sociale può riconoscere e regolamentare.

Con la fine dei Trenta Gloriosi, le costituzioni welfaristiche entrano in una fase di trasformazione che mina alla base la struttura politico-sociale fondata su produzione fordista, politiche keynesiane, e incorporazione della rappresentanza del *Labour* alle istituzioni statuali. Tuttavia, le pratiche corporative e consociative persistono, non solo perché la liquidazione o la razionalizzazione delle strutture del *Welfare* seguono un percorso ineguale e frastagliato, ma anche perché il disinvestimento da parte degli Stati di tutta una serie di funzioni di regolazione un tempo gestite “dall’alto” sfocia nell’assunzione di un ruolo vicariale da parte di pratiche informali, consociazioni provvisorie e accordi locali tanto nell’attuare la *deregulation* che nel gestirne le conseguenze.

Poiché però questa è, più che storia contemporanea, attualità, concluderemo qui il percorso storico tracciato, aggiungendo solo una caratterizzazione più specifica del “caso italiano” nel quadro della lunga durata delle forme policentriche e delle pratiche consociative.

La traiettoria storica singolare dell’Italia ha determinato una rilevanza singolare delle pratiche consociative e in particolare del policentrismo informale all’interno delle forme e strategie di *governance* politica, sociale ed economica. È questa rilevanza ad essere indicata, sotto il profilo più specificamente giuridico, dal termine “ordinamento occulto”: «Nei Paesi in cui le libertà sono storicamente radicate nelle istituzioni e nei costumi, la pace sociale è il risultato del rispetto delle regole; nei Paesi ad “ordinamento occulto”, la pace sociale è invece ciò che fonda la legge: quando le parti raggiungono un accordo immancabilmente si producono nuovi codici e i vecchi vengono messi in soffitta indipendentemente dalle lesioni dei diritti e delle aspettative dei terzi. Ma una legge priva dei caratteri dell’universalità e della stabilità assomiglia piuttosto a clausole armistiziali che durano finché uno dei contraenti non si sarà tanto rafforzato da riaprire le ostilità» (Cofrancesco, Borasi, p. 17). Sabino Cassese osserva come il contesto italiano abbia sempre risentito nel corso della sua storia, e risenta ancora, del sistema di rapporti fra centro e periferie che si è prodotto nell’età post-unitaria, un sistema marcato da un forte dirigismo, in cui la pubblica amministrazione agisce da cinghia di trasmissione per le direttive di organismi sovrani autoreferenziali, creando l’illusione di un’uniformità smentita dalla macroscopica disomogeneità dei territori. Il correttivo è un ritorno a logiche redistributive e corporative: «Larga parte del territorio è sottoamministrato perché i dipendenti pubblici si concentrano nel centro-sud, mentre al nord sono in numero inferiore rispetto alla popolazione; i tentativi dei governi di introdurre la mobilità del personale pubblico vengono da questi adoperati a proprio vantaggio, per cui, invece di adattare le amministrazioni alle esigenze funzionali, si usano le amministrazioni per i bisogni dei dipendenti» (Cassese, p. 15). Quando poi «gli enti locali cercano di reagire a questo stato di cose (...) si avviluppano, così, con le loro mani, nel circuito della centralizzazione. Infatti, comuni e province sono collettivamente organizzati in potenti associazioni nazionali, che operano come gruppi di pressione a Roma, nel

Parlamento e presso il governo, per ottenere provvedimenti favorevoli e osteggiare quelli sfavorevoli» (*Ibidem*, p. 51)

La tesi forte di Cassese è che la legalità precaria e la “mancanza di Stato”, che affliggono variamente le diverse aree del Paese, si sia prodotta a partire dalla stessa ipertrofia statale e dal tentativo, condotto con sorprendente continuità da parte della classe dirigente post-unitaria, di eliminare i livelli intermedi di rappresentanza, sussumendo organizzazioni politiche, associazioni culturali e sportive, sindacati e unioni, in altri termini i soggetti capaci di attrarre e integrare gruppi consistenti di cittadini, che una volta incorporati agiscono o agirebbero ad integrare le prerogative delle istituzioni. Ciò si verifica solo parzialmente e accade piuttosto che le persone giuridiche progressivamente incorporate dallo Stato agiscano come contropoteri, o comunque, con un discreto grado di autonomia, compromettendo un'unità che, paradossalmente, si costruisce *ab imis* sulla separazione. Nella frammentazione di uno «Stato in ritardo, incompleto, fragile, il cittadino ha un posto secondario. Lo dimostrano, per la sua fase iniziale, l'utilizzo strumentale del corpo elettorale da parte del governo e lo scarso rispetto per le libertà. Per la fase successiva, la debolezza della cittadinanza amministrativa» (*Ibidem*, p. 59). Questa oscillazione tra dirigismo astratto delle istituzioni “ufficiali” e proliferazione di “statuti eccezionali” a livello dei poteri intermedi produce un primato sistematico della consociazione e del privilegio sui diritti e le garanzie. Le cause di questa struttura peculiare dello Stato Italiano sono state individuate «nella formazione dello Stato italiano per iniziativa regia, senza partecipazione popolare; nella debolezza delle classi dirigenti e del loro liberalismo; nelle ambiguità della cultura, specialmente di quella giuridica, pronta all'ossequio verso l'autorità dello Stato ma disattenta nel rilevarne le debolezze; nella precarietà degli equilibri fra i poteri, con un parlamento nominalmente onnipotente, ma sostanzialmente incapace di assicurare l'esecuzione delle proprie decisioni, governi instabili, burocrazie dissestate alla ricerca di un riconoscimento» (Cassese, p. 19) In ogni caso, e a prescindere parzialmente dai macromutamenti del contesto storico e sociale, sembra che in Italia si possa parlare di una *longue durée* del sistema corporativo come pratica semi-ufficiale di *governance*.