

ASSOCIAZIONE
MANAGEMENT
CLUB

6

prefazione di
Emma Marcegaglia

sesto rapporto
**generare
classe dirigente**

Rappresentanza,
responsabilità e crescita

ISBN: 978-88-6105-063-1

© 2012 LUISS University Press - Pola s.r.l. a socio unico
Viale Pola, 12 - 00198 Roma
Tel.: 06/85225229
Fax: 06/85225236
www.luissuniversitypress.it
e-mail: lup@luiss.it

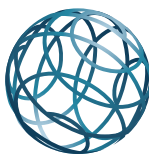
Prima edizione: marzo 2012

Stampa: Rubbettino Print

Viale Rosario Rubbettino, 8 - 88049 Soveria Mannelli (Cz)
www.rubbettino.it

Tutti i diritti sono riservati.

L'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per involontari errori, inesattezze; pertanto, l'utente è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato. L'Editore non si assume alcuna responsabilità per danni diretti o indiretti.



ASSOCIAZIONE
MANAGEMENT
CLUB



prefazione di
Emma Marcegaglia

6

sesto rapporto
**generare
classe dirigente**

Rappresentanza,
responsabilità e crescita

Responsabili del Progetto

Pier Luigi Celli, Direttore Generale Università LUISS Guido Carli

Massimo Egidi, Rettore Università LUISS Guido Carli

Pietro Fiorentino, Direttore Associazione Management Club

Gruppo di lavoro che ha curato il Rapporto

Sergio Fabbrini, Università LUISS Guido Carli (coordinatore scientifico)

Stefano Manzocchi, Università LUISS Guido Carli (coordinatore scientifico)

Nadio Delai, Ermeneia

Cecilia Jona Lasinio, Università LUISS Guido Carli

Carlo Trigilia, Università di Firenze

Giovanna Vallanti, Università LUISS Guido Carli

Claudius Wagemann, New York University

presentazione

L'Associazione Management Club, facendo proprie le indicazioni dei soci fondatori, Fondirigenti e Luiss, unitamente ai promotori Confindustria e Federmanager, ha focalizzato le attività di ricerca del Rapporto 2012 su un particolare segmento di classe dirigente, quello della rappresentanza. Le ragioni di questa scelta si basano sui risultati delle precedenti indagini e tracciano allo stesso tempo una linea d'azione per futuri approfondimenti.

Nel quinto Rapporto sulla classe dirigente, presentato nell'ambito delle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia, si sottolineava l'importanza di un rinnovamento delle élite per far fronte alle sfide non più procrastinabili provenienti dal Mondo nuovo, ritrovando una sintonia positiva e "al rialzo" tra istituzioni, cittadini e *business community*.

Sulla scorta di queste priorità, con il sesto Rapporto si è avviato un percorso di analisi del ruolo delle organizzazioni di rappresentanza alle quali spetta il compito di catalizzare i processi di modernizzazione del Paese, portare a sintesi le esigenze dei diversi attori della vita sociale, economica e politica, orientandole verso il raggiungimento del bene comune. Nel mezzo di una crisi la cui soluzione appare purtroppo ancora lontana, che obbliga i governi a richiedere sacrifici crescenti a chi è già alle prese con un forte disagio e una progressiva perdita di fiducia nelle élite, si sente il bisogno di ribadire l'essenzialità della rappresentanza e dell'associazionismo nella promozione di uno sviluppo solidale, inclusivo e democratico. Questo messaggio è da rivolgere *in primis* ai nostri sistemi associativi - che hanno bisogno di crescere in termini qualitativi e di competenze manageriali - per farlo giungere agli attori istituzionali, alla politica, fino ad arrivare al mondo giovanile che stenta a trovare "una propria rappresentanza".

Per questo nel Rapporto si ribadisce l'importanza della "generazione" della classe dirigente, anche "per la rappresentanza". Una priorità che ci sembra essere quanto mai attuale per il momento che vive il nostro Paese. Si tratta di un processo da costruire gradualmente, guardando all'Europa, dove si definiscono sempre più le linee guida e politiche, ma che deve tenere ben salde le proprie radici nei territori, dove le rappresentanze registrano crescenti difficoltà a interfacciarsi con la politica, che a sua volta sembra intercettare con minore incisività le esigenze e le priorità dei singoli e delle comunità.

Lo sforzo che le organizzazioni di rappresentanza dovranno compiere sarà orientato su due ambiti d'azione correlati: da un lato "ricostruire" una capacità di dialogo con gli interlocutori istituzionali ai diversi livelli, dall'altro migliorare la propria capacità di interpretare, mediare e finalizzare gli interessi dei propri rappresentanti. Ma tutto questo potrebbe non essere sufficiente, a fronte di un momento storico che richiede uno sforzo ulteriore. Le rappresentanze sono chiamate ad assumere una sempre maggiore responsabilità nel favorire processi di crescita, contemperando gli interessi particolari e con quelli più generali. Il delicato passaggio dal dialogo alla proposta e da quest'ultima alla corresponsabilità delle scelte per giungere alla gestione di iniziative concrete per l'innovazione, è l'elemento che segnerà il futuro delle organizzazioni di rappresentanza. Si tratta di un cammino sfidante, da intraprendere con la consapevolezza che non esistono ricette preconfezionate, e al quale tutti siamo chiamati a contribuire con spirito di servizio. La nostra Associazione, da parte sua, si propone di continuare a fornire elementi di studio e riflessione per contribuire a chiarire la rotta da seguire. Per dare seguito e finalizzare il nostro impegno in questa direzione, quanto prima intendiamo promuovere un confronto sul tema della "*governance* responsabile" tra rappresentanti delle parti e autorità governative. L'intento sarà quello di proseguire la riflessione iniziata con questo Rapporto, passando dall'analisi alla proposta e all'azione. È con queste prospettive di lavoro e impegno comune che vi invito alla lettura del volume.

Renato Cuselli
Presidente Associazione Management Club

Prefazione di Emma Marcegaglia	9
Introduzione	
<i>di Sergio Fabbrini e Stefano Manzocchi</i>	13
Capitolo 1	
Nuovi paradigmi politici	
Governare l'Italia tra <i>government</i> e <i>governance</i>	
<i>di Sergio Fabbrini</i>	29
Introduzione	29
Il mito della sovranità nazionale	31
L'Italia in Europa: il contesto	34
L'Italia in Europa: la strategia	36
Una rappresentanza politica eccentrica	39
L'intreccio tra <i>government</i> e <i>governance</i>	42
Rappresentanza e responsabilità	45
Tra "politica" (<i>politics</i>) e "politiche" (<i>policies</i>)	48
Conclusione	51
Bibliografia	52
Capitolo 2	
Nuovi paradigmi economici	
Politiche, scelte e prospettive per rilanciare il Paese	
<i>di Stefano Manzocchi</i>	53
Trasformare il Paese tra vincoli esterni e caduta dell'occupazione	53
Cambiamento e rilancio economico: due ambiti di <i>policy</i>	65
Mercato del lavoro, ammortizzatori e produttività	65
Economia della conoscenza, capitale immateriale e crescita	76
Note bibliografiche	84

Capitolo 3

La rappresentanza degli interessi e la crescita in Italia.

Dalla redistribuzione all'innovazione?

di Carlo Trigilia

85

Premessa: alla ricerca di un metro

85

Caratteri del sistema di rappresentanza in Italia

89

Rappresentanza e crescita dopo l'euro

94

Due scenari: pluralismo temperato o pluralismo coordinato e cooperativo?

97

Capitolo 4

La rappresentanza degli interessi economici in Europa: tutto oro ciò che riluce?

di Claudius Wagemann

113

L'esperienza europea

113

La Germania

117

La Francia

127

Il Regno Unito

136

Altri paesi e contesti

145

Bibliografia

151

Capitolo 5

Una nuova mappa cognitiva per la rappresentanza degli interessi

di Nadio Delai

155

La conferma di un percorso di interpretazione

155

Il valore delle "invarianze" associative

166

La necessità di lavorare sulle "varianze" di sistema

173

La spinta verso la convergenza dei Soggetti della Rappresentanza

179

Bibliografia

184

Conclusioni

di Sergio Fabbrini e Stefano Manzocchi

185

L'associazione Management Club

195

Il profilo degli autori

197

Non c'è paese dove le associazioni siano più necessarie, per impedire il dispotismo dei partiti o l'arbitrio del principe, che quelli dove l'assetto sociale è democratico.

Alexis de Tocqueville

L'attuale crisi, originata da una serie di mutamenti di paradigma in campo politico, economico e sociale, ha messo a nudo le crescenti difficoltà delle istituzioni e delle organizzazioni alle quali è demandato il compito di governare il cambiamento, rispondendo in modo efficace alle sfide delle complessità.

Se è vero che abbiamo assistito a una rapida e incontrovertibile trasformazione degli equilibri del mondo e al consistente avanzamento di nuovi paesi nell'arena competitiva globale, è altrettanto vero che le tradizionali "lenti" con le quali gli attori del sistema politico-economico hanno letto, interpretato e tentato di governare le dinamiche, a volte tumultuose, del cambiamento, dimostrano oggi più che mai tutti i loro limiti. Ciò vale in particolare per l'Italia caratterizzata, sul fronte politico, da una carenza di *leadership* che si rispecchia nella difficile situazione dei partiti troppo ripiegati sulla dimensione nazionale e poco aperti al contesto continentale ed internazionale, sul fronte produttivo, da vischiosità del mercato del lavoro, da croniche carenze infrastrutturali, ma anche da bassi investimenti in capitale umano e ricerca.

Dopo aver affrontato, grazie anche alla stagione del "governo tecnico", la primaria emergenza della tenuta economico-finanziaria del paese, è necessario condividere le linee guida per tracciare la road map di una crescita non più procrastinabile. Tutti gli attori del sistema, dalla pubblica amministrazione alle parti sociali, devono sforzarsi di individuare, ciascuno nelle proprie sfere di influenza e azione nuove vie e modalità per contribuire a una decisa inversione di tendenza.

In questo quadro, le organizzazioni di rappresentanza sono chiamate a dare il loro contributo in modo innovativo e utile. Ma quale percorso seguire? È il tempo innanzitutto di guardarsi all'interno per poter comprendere come poter agire sul complesso, e per certi versi caotico, andamento dell'ambiente. Come correttamente sottolinea il

Rapporto, “per riformare occorre conoscere”. Ed è con questa finalità che lo studio ha evidenziato le molteplici sfaccettature dell’attuale configurazione del ruolo delle rappresentanze, analizzando punti di forza e debolezza dell’esperienza italiana anche attraverso un confronto con le principali realtà europee.

Questo percorso di innovazione parte da un ritorno alle origini, dalla riaffermazione del ruolo insostituibile dei corpi sociali intermedi, della sussidiarietà e dell’associazionismo, quale libera espressione della volontà di aggregarsi per contemperare interessi particolari nella direzione del raggiungimento di interessi più generali. Nella delicata situazione in cui versano la politica, i mercati e il sistema finanziario il ruolo di interposizione, composizione, mediazione delle aspettative e dei bisogni dei singoli si avverte come insostituibile. Ciononostante l’esperienza che ha caratterizzato l’azione delle organizzazioni di rappresentanza negli ultimi anni evidenzia luci e ombre, parimenti a quanto accaduto all’evolversi della capacità delle policy di governare effettivamente lo sviluppo. Il nostro sistema di rappresentanza frammentato, differenziato, con una elevata competizione fra le sue diverse componenti è frutto di schemi e logiche stratificatisi nel corso degli anni che lo rendono pressoché unico nel panorama europeo. Sebbene questo sistema abbia contribuito ad ottenere dei risultati, in alcuni casi anche positivi, in termini di “tenuta” del Paese a fronte delle evoluzioni del contesto sociale ed economico, è oggi chiamato ad un cambio di strategia.

Dal benchmark effettuato nel rapporto emerge con chiarezza come non esistano dei modelli preconfezionati da imitare ma esperienze da conoscere. Sulla scorta di questa priorità, occorre avviare un esame di quelle che sono le aree di miglioramento della capacità delle associazioni, sia di rappresentare effettivamente gli interessi dei propri soci, sia di interagire con i vari interlocutori, verso il perseguimento del bene comune. Bisognerà agire conseguentemente sui modelli organizzativi, puntando a una più generale razionalizzazione, ad una più efficace aggregazione, ad un più stretto rapporto con i rappresentanti, cercando di aprirsi ed essere maggiormente inclusivi anche verso i molti “non rappresentati”, come i nostri giovani. I *leader* delle organizzazioni di rappresentanza sono chiamati a giocare un ruolo più attivo, assumendosi la responsabilità non solo di discutere e interloquire, ma anche di agire, instaurando nuovi canali di comunicazione interassociativi e interistituzionali, su ambiti d’azione al tempo stesso locali e internazionali.

Le organizzazioni di rappresentanza dovranno, quindi, proporsi come vitale anello di congiunzione delle relazioni molteplici e sempre più mutevoli tra politica e economia, tra stato e mercato. Ciò presuppone - per tutte le organizzazioni - un cambiamento nelle logiche d’azione, passando dalla “rivendicazione” alla “proposta”, dal collateralsmo con la politica a un impegno a formulare proposte di interesse generale, dalla “politica” alle “politiche”. Insomma, occorre passare dal paradigma del “particolarismo irresponsabile” al paradigma della “governance responsabile”.

Le classi dirigenti della rappresentanza sono chiamate ad agire nella produzione di beni collettivi, strutturando la governance intorno a una proposta programmatica in grado di rappresentare interessi generali e non solo particolari. Ciò che dovrà legittimare le

classi dirigenti della rappresentanza è la capacità di conciliare esigenze di parte con esigenze generali, capacità che dovrà essere sostenuta da robusti argomenti su come si governano le moderne economie di mercato in contesti globalizzati. La "governance" deve integrare il "government" per rendere più efficaci e legittime le politiche pubbliche finalizzate a far crescere il Paese e a rendere competitive le sue imprese nei mercati europei e internazionali.

Questi cambiamenti saranno possibili a patto che le associazioni comprendano l'urgenza di tornare a investire nelle competenze e nella formazione delle proprie organizzazioni, rendendole così in grado di affrontare le sfide della complessità. Ciò dovrà tradursi anche nell'adozione di nuovi modelli organizzativi, come in parte sta avvenendo con i tentativi di aggregazione in atto tra diversi settori e associazioni del sistema delle rappresentanze degli interessi. Ma dovrà anche tradursi in un salto di qualità nella formazione delle nuove *leadership* delle rappresentanze degli interessi, attivando programmi altamente qualificati sui nuovi compiti della "governance responsabile". Ciò richiederà una collaborazione molto più stretta delle associazioni con istituzioni universitarie di alto livello impegnate nel formare la classe dirigente del Paese.

È in altri termini necessaria una *leadership* autorevole e preparata da parte delle organizzazioni di rappresentanza chiamata a dare il proprio contributo alla crescita e alla risoluzione dei nodi strutturali delle riforme, impegnandosi in un forte progetto futuro, da costruire insieme, in modo responsabile.

Emma Marcegaglia
Presidente LUISS Guido Carli

introduzione

di **Sergio Fabbrini** e **Stefano Manzocchi**

Premessa

Non sono molti gli studi e le ricerche, in Italia, che si sono posti il problema di indagare il contributo delle rappresentanze degli interessi economici alla crescita del Paese. In realtà, ve ne sono pochi anche sul piano internazionale, se ci si riferisce in particolare al ruolo della rappresentanza degli interessi economici nel contesto della crisi finanziaria che ha drammaticamente sconvolto le economie dei Paesi occidentali. Questo Rapporto costituisce, dunque, una delle prime riflessioni sistematiche in proposito. È il risultato del lavoro di ricercatori che hanno competenze diverse (scienziati, politici, economisti, sociologi dell'economia e del territorio, esperti di politiche pubbliche), oltre che (probabilmente) valutazioni diverse su ruolo che le rappresentanze degli interessi economici hanno avuto nella persistenza della non-crescita italiana. Tuttavia, tali differenze non hanno impedito che venissero individuati, e da tutti i ricercatori condivisi, alcuni fattori strutturali che sono stati e continuano a essere alla base del ritardo italiano. Fattori che potranno essere superati attraverso una ridefinizione dei paradigmi con cui si è finora pensato alla politica pubblica nazionale, anche all'interno delle classi dirigenti delle rappresentanze degli interessi economici e non solo delle rappresentanze politiche.

Se il Rapporto precedente (2011) segnalava la nascita di un Nuovo Mondo, questo Rapporto vuole segnalare la necessità di un nuovo modo di pensare i problemi della crescita economica del paese in quel Nuovo Mondo. A nostro avviso, è attraverso questa riformulazione dei paradigmi e delle conseguenti strategie d'azione che sarà possibile favorire una maggiore responsabilità delle dirigenze delle rappresentanze economiche e politiche nei confronti della crescita del Paese. Se esse saranno capaci di ridefinire il proprio ruolo nel nuovo contesto della globalizzazione e europeizzazione, allora riusciranno a dare al Paese una spinta per farlo uscire dall'immobilismo che lo imprigiona. Di qui il trinomio che costituisce la struttura e il *focus* di questo Rapporto: una *rappresentanza* rinnovata costituisce un contributo essenziale all'affermazione di una *responsabilità* collettiva della classe dirigente del Paese per riportare quest'ultimo in una condizione di *crescita*. Se il Nuovo Mondo richiede Nuovi Paradigmi per com-

prenderlo, allora il compito di questo Rapporto è quello di fornire alcune tracce per individuare i nuovi paradigmi politici (Sergio Fabbrini) i nuovi paradigmi economici (Stefano Manzocchi), i nuovi assetti delle rappresentanze degli interessi economici (Carlo Trigilia) e le nuove mappe cognitive che questi ultimi dovrebbero elaborare (Nadio Delai), tenendo presente che anche le rappresentanze degli interessi negli altri Paesi europei stanno affrontando sfide analoghe (Claudius Wagemann).

Ripensare il paradigma politico

Il capitolo di Sergio Fabbrini parte da una preliminare constatazione: perché solamente in Italia (e in Grecia) la crisi finanziaria ha assunto anche le caratteristiche di una crisi politica? In altri Paesi europei (ovvero stati membri dell'Unione Europea) la crisi dell'euro ha avuto un impatto altrettanto se non superiore a quello che essa ha avuto in Italia. Tuttavia, per affrontare quell'impatto, Paesi come l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna o la Slovenia hanno sciolto i loro legislativi e indetto nuove elezioni. Una nuova maggioranza politica si è affermata, legittimata da un consenso elettorale nei confronti delle politiche promesse di razionalizzazione della spesa pubblica e di riforma strutturale dell'economia. Ciò non è stato possibile farlo in Italia (e in Grecia). Come era avvenuto in altri momenti critici della storia della cosiddetta Seconda Repubblica, in Italia si è dovuto sospendere la competizione politica, affidando quindi a un governo di tecnici l'implementazione delle politiche pubbliche necessarie per costruire le condizioni della crescita, politiche pubbliche il cui contenuto è stato definito da tempo a livello europeo ed è largamente condiviso dalle classi dirigenti trans-nazionali. Perché in Italia non è stato possibile passare attraverso le elezioni per creare le nuove condizioni politiche e sociali del rilancio economico del Paese? Naturalmente, ai ricercatori di questo Rapporto non interessano le denunce partigiane o le critiche inter-partitiche che costituiscono il cibo quotidiano del dibattito politico nazionale. Ciò che interessa è capire le ragioni *strutturali* della paralisi economica e politica italiana, così da individuare (se possibile) una strada per rimuoverle o ridimensionarle.

Tra le ragioni strutturali, tre sono risultate le più rilevanti e le più persistenti. La *prima ragione strutturale* è la seguente: la *leadership* dei partiti e degli interessi organizzati ha continuato a pensare ai problemi del nostro Paese in modo separato dal contesto europeo. Con le ovvie e dovute eccezioni, i nostri rappresentanti politici e funzionali hanno interiorizzato una mentalità primariamente se non esclusivamente domestica nei confronti della politica pubblica (economica e sociale). Nel corso della crisi finanziaria, quella mentalità ha condotto a una vera e propria incomprensione di ciò che stava succedendo. E cioè che l'Italia era ed è inestricabilmente integrata in un sistema sovranazionale che ha modificato radicalmente i termini della decisione pubblica. In questo sistema, in particolare tra i Paesi che hanno adottato la moneta unica (l'euro), le scelte di un Paese hanno conseguenze dirette sugli altri Paesi e, contemporaneamente, nessun grande problema interno può essere risolto senza un cambiamento della logica di funzionamento del sistema esterno (quello sovranazionale e dell'area dell'euro in

particolare). Se così è, allora l'intera classe dirigente della rappresentanza politica e funzionale deve rivedere il proprio paradigma di riferimento. Ciò deve diventare una classe dirigente *europizzata* se non vuole soccombere all'irrelevanza, il cui effetto inevitabile sarebbe la persistenza della stagnazione economica e civile dell'Italia. Di qui la necessità di un nuovo paradigma per pensare ai problemi del Paese da una prospettiva (per così dire) *esterna* ad esso. Come è finalmente avvenuto con il governo Monti che ha immediatamente promosso una contestuale iniziativa a Roma e a Bruxelles per ridefinire i termini del rigore finanziario ma anche della crescita economica. Ma, va da sé, una democrazia elettorale non può fare affidamento, su base regolare, su un governo non-elettorale. Per questo motivo è necessario ripensare la natura e le caratteristiche della rappresentanza, sia quella politica che quella degli interessi organizzati, visto il forte legame che esiste necessariamente tra di esse. Probabilmente potrebbe essere utile che si accelerasse anche il processo di ricambio generazionale all'interno delle due rappresentanze, facendo emergere *leadership* nuove perché formatesi nei nuovi contesti dell'internazionalizzazione e della europeizzazione.

La *seconda ragione strutturale* è la seguente: la paralisi decisionale e istituzionale del nostro Paese ha una base nella struttura frammentata della rappresentanza degli interessi, e non solo in quella altrettanto frammentata del sistema dei partiti. È difficile stabilire con precisione le cause che sono all'origine della frammentazione organizzativa degli interessi sociali ed economici del nostro Paese. Probabilmente, vi sono ragioni storiche che hanno prodotto tale frammentazione, ragioni che si sono intrecciate con la cultura familistica degli italiani. Probabilmente, vi sono ragioni economiche che hanno alimentato tale frammentazione, vista la rilevanza che ha avuto e che continua ad avere nel nostro Paese la piccola e media impresa, il lavoro autonomo, le professioni autogestite. Probabilmente, vi sono ragioni politiche che hanno promosso tale frammentazione, attraverso interventi legislativi finalizzati a proteggere l'inter-classismo differenziato delle società locali del Paese. Per di più, tale sistema economico e sociale di tipo disaggregato ha avuto non poche virtù, nel supplire alle carenze di uno stato centrale talora arrogante e spesso inefficiente, oppure nel favorire nei territori comportamenti di solidarietà e cooperazione. Nondimeno, tale frammentazione, in assenza di istituzioni pubbliche autorevoli in grado di addomesticarla, ha finito per 'rovesciarsi su sé stessa', divenendo progressivamente la fonte di una corporativizzazione progressiva degli interessi e delle culture. L'Italia è stata così paralizzata da un *particolarismo* diffuso e persistente, un particolarismo che ha connotato il sistema politico come il sistema delle rappresentanze degli interessi, un particolarismo che ha impedito di individuare una strategia per lo sviluppo del Paese. Naturalmente, tale particolarismo ha accompagnato la vicenda dell'Italia repubblicana, trovando nel bilancio pubblico la fonte di risorse e di benefici per potersi alimentare e consolidare. Ma le cose sono cambiate sostanzialmente dopo il Trattato di Maastricht del 1992 e, naturalmente, con la crisi dell'euro. L'Italia si è così trovata con uno dei debiti pubblici più alti del mondo (120 per cento del Pil) e senza la possibilità di utilizzare gli strumenti tradizionali sia delle politiche di bilancio (ormai controllati dalle

istituzioni europee) che della politica monetaria (la svalutazione preclusa dalla nostra partecipazione alla moneta comune). Così, in presenza di questi formidabili *vincoli esterni*, il nostro particolarismo ha accentuato il suo carattere corporativo, divenendo un particolarismo difensivo e paralizzante. Come poteva una politica priva di autorevolezza modificare tale predisposizione all'auto-difesa degli interessi?

La *terza ragione strutturale* è la seguente: il particolarismo diffuso ha finito per creare una cultura della *irresponsabilità* nei confronti del Paese e del suo futuro. È evidente che più gli interessi si sono particolarizzati e sempre di meno essi hanno interiorizzato il bene comune, difendendo invece con le unghie e con i denti il loro bene specifico. Anche in questo caso, è difficile pensare alla crescita del Paese se non si modifica la struttura di riferimento degli interessi e dei gruppi. Il Paese non potrà crescere su una struttura così frammentata sia del sistema della rappresentanza politica che del sistema della rappresentanza degli interessi economici e sociali. È necessario riformare il sistema politico (il *government*), ma è altrettanto necessario rivedere le modalità di funzionamento del più ampio sistema di interazioni tra gli interessi organizzati e gli attori politici all'interno del processo decisionale delle politiche pubbliche (la *governance*). Un Paese nell'Europa integrata ha bisogno di un moderno *government*, cioè di un sistema di governo che si basi su una competizione matura tra schieramenti politici collocati nel sistema politico europeo, su un Parlamento razionalizzato e strutturato intorno a basilari gruppi o coalizioni, su un governo in grado di prendere decisioni e su un Primo ministro espressione di una maggioranza coesa e disciplinata. Senza questa basilare infrastruttura politica l'Italia non potrà mai promuovere o proteggere i propri interessi là dove le principali decisioni vengono prese (cioè a Bruxelles). Ma ha anche bisogno di una moderna *governance*, cioè di un sistema di pressioni e di rappresentanze economiche e sociali connotato dalla responsabilità verso gli interessi generali del Paese.

Insomma, l'Italia ha bisogno di *leader* di associazioni e organizzazioni in grado di aggregare interessi diffusi, di ricondurre la frammentazione a una prospettiva più ampia, di impegnarsi verso la crescita del Paese e non solo verso l'accrescimento dei benefici per i propri rappresentati, ovvero di promuovere i secondi attraverso il conseguimento della prima. Perché se non dispone di una struttura della rappresentanza in grado di ricomporre interessi particolari in una prospettiva generale, la frantumazione giocherà contro ognuno di quegli interessi. Essi non potranno sostenere le politiche necessarie per una crescita che avvantaggerebbe tutti, in quanto paralizzati da rivalità reciproche, veti incrociati, tatticismi idiosincratici. Va da sé che in una democrazia liberale non esiste un interesse *generale* definito o definibile aprioristicamente e *una volta per tutte*. Sono le democrazie illiberali che impongono dall'alto un'idea, che *dovrà essere condivisa*, di interesse generale. Nelle democrazie liberali, l'interesse generale costituisce un'arena di confronto, una prospettiva oggetto di continua discussione, un'aspirazione contesa. Ciò che è *interesse generale* per me non è necessariamente lo stesso *interesse generale* che è per te. Ma proprio per questo, ogni interesse organizzato deve giustificare (meglio: *argomentare*) la richiesta di promuovere il proprio interesse particolare in

relazione al suo contributo all'interesse generale. È in questa tensione, dal particolare al generale, che si forma e si consolida la cultura della *responsabilità*.

L'Italia ha bisogno di strutture che incentivino, nella politica e nell'economia, l'evoluzione del necessario confronto pluralista verso prospettive di definizione condivisa del bene comune. Ma se ci si muove in questa prospettiva, allora sarà evidente che il confronto pluralista dovrà essere riempito di contenuti specifici. Non potrà cioè limitarsi a definire le posizioni politiche dell'uno o dell'altro (la *politics*), ma dovrà entrare nel merito delle soluzioni ritenute necessarie per risolvere i problemi collettivi (le *policies*). Insomma, la crescita economica abbisogna di nuovi paradigmi politici per essere promossa e sostenuta, a cominciare da una *visione europea* dei problemi italiani, da un *superamento del nostro particolarismo* e dalla costruzione di nuove strutture rappresentative (sia politiche che funzionali) capaci di incentivare la formazione di classi dirigenti *responsabili* sia nel sistema politico che in quello delle rappresentanze degli interessi.

Quali politiche economiche per trasformare il Paese

Il capitolo di Stefano Manzocchi prende le mosse dalla considerazione che fasi prolungate di crisi del capitalismo globale, come quella che stiamo attraversando dal 2008, comportano sempre grandi trasformazioni degli assetti economici planetari: è stato vero in passato, è vero oggi. L'uscita dalla stagnazione innescata dal "*deleveraging*" planetario - la progressiva riduzione delle piramidi debitorie, dai mutui *subprime* ai debiti sovrani e bancari - non è ancora scritta, né lo sono i suoi tempi. Ma alcune linee-guida del futuro prossimo si intravedono già. Lo spostamento del baricentro della produzione e della finanza verso il Pacifico; la rinnovata centralità dei grandi Stati nazionali (Stati Uniti, Cina, India, Brasile, Russia, Giappone) nell'arena economica; la radicalità e la velocità dei cambiamenti nella divisione internazionale del lavoro. Se la qualità e l'adequazione delle classi dirigenti e dei sistemi di rappresentanza di un Paese si misurano anche dalla loro capacità di anticipare alcuni scenari del cambiamento, e di immaginare una collocazione futura per quel Paese nell'ambito di tali scenari, l'Italia ha mostrato un preoccupante *deficit* di percezione e di reattività. Per un decennio almeno, si è considerato l'ingresso nell'euro con i benefici fiscali che comportava (una riduzione condizionale dei tassi di interesse sul debito pubblico) come un *extra-bonus* da consumare, piuttosto che una preziosa risorsa da investire. Oggi che il tempo del "buonismo" è finito, per utilizzare la definizione del premier tecnico che le classi dirigenti hanno chiamato a risolvere l'impasse in cui l'Italia versava, è diventato chiaro ai più che senza un prolungato e coerente esercizio di responsabilità collettiva il Paese è destinato a un declino negli standard economici e sociali. Come già un ventennio fa, nel rincorrere ancora una volta il cambiamento in condizioni di emergenza, la questione del rinnovamento della *forma mentis* delle classi dirigenti e delle rappresentanze si intreccia in Italia con i nodi strutturali all'ordine del giorno.

I diversi passaggi della crisi finanziaria attraversati dal 2008 a oggi non nascondono, a ben vedere, che la cosiddetta "economia reale", ovvero la produzione, il lavoro, i consu-

mi e gli investimenti non speculativi, è straordinariamente sensibile alla relativa forza o debolezza con cui i diversi sistemi-Paese si affacciano sullo scenario internazionale. Per tutti, basti il recente esempio dei costi che il comparto industriale italiano deve sopportare per via del differenziale d'interesse che grava sul debito pubblico e sulle banche. Tutte le componenti delle classi dirigenti e dei sistemi di rappresentanza devono essere consapevoli dell'irreversibilità di molti dei cambiamenti che si realizzeranno in questo periodo, in particolare in termini di re-distribuzione di capacità industriale tra Paesi. Per rilanciare l'economia italiana, il tempo necessario per organizzare una risposta efficace alle sfide presenti è una variabile cruciale: gli esiti futuri dipendono non solo dalla validità ma anche dalla prontezza degli interventi. Il passaggio necessario alla "governance" va avviato con tempestività utilizzando i "materiali" a disposizione comprese le forme organizzative e di rappresentanza esistenti, mentre si avvia nel contempo la riflessione sulle modalità della futura rappresentanza. Senza interventi urgenti, si corre il rischio di allestire gli strumenti mentre il paziente soccombe.

Vi sono almeno due pre-condizioni e cinque priorità per il rilancio italiano. Le due pre-condizioni sono quella di *riconsiderare le modalità e il perimetro della presenza pubblica* nell'economia e quella di *intercettare la domanda e gli investimenti esteri* come vettori di crescita. Si tratta di due capisaldi di una visione del futuro economico del Paese in linea con il Mondo Nuovo che si prospetta. La revisione del ruolo dello Stato non è solo condizione del ripristino della funzionalità dell'economia, come si argomenta diffusamente nel capitolo, ma anche della legittimazione di rappresentanze politiche e sociali spesso ritenute beneficiarie dello sperpero di risorse pubbliche. Intercettare la domanda e gli investimenti esteri è indispensabile per rilanciare e sostenere la crescita in una economia "matura" e assai dipendente da risorse naturali importate. Le cinque priorità si riferiscono a diversi nodi strutturali italiani, ciascuno dei quali richiede poi specifiche *policies*. Il sostegno e la trasformazione del sistema manifatturiero esposto alla concorrenza internazionale. La carenza di produttività e investimenti nei comparti dei servizi. L'eccesso di auto-referenzialità e di formalismo nelle Pubbliche Amministrazioni (PA). Il mix adeguato di infrastrutture materiali e immateriali. Una protezione "dinamica" dei patrimoni privati, che va di pari passo con il loro contributo al rilancio dello sviluppo nazionale.

Nella seconda parte del capitolo, si entra nel merito di due ambiti di *policy* assai dibattuti per definirne sia i contorni meramente economici alla luce dei nuovi paradigmi e della esigenza di confronto con i partner europei, sia i *trade-off* e le responsabilità che le classi dirigenti italiane si trovano di fronte. Si tratta di "oggetti" connessi con il rilancio della crescita, rispetto ai quali sarà importante testare nei prossimi mesi e anni le auspicabili nuove modalità di rappresentanza degli interessi più centrate sulla *governance: il mercato del lavoro e l'economia della conoscenza*. In entrambi i casi, il capitolo propone un esercizio contro-fattuale volto a quantificare l'impatto di alcune ipotesi di riforma o di investimento sulla crescita e sulla produttività del sistema-Italia, nonché il costo di tali interventi. In entrambi i casi, la trasformazione dei comportamenti economici degli italiani conduce a benefici netti aggregati assai significativi. Il problema

principale con cui le rappresentanze e le classi dirigenti si confrontano - non sorprendentemente - è quello del *mismatch* temporale dei costi (anticipati) e dei benefici (differiti), che richiede un esercizio congiunto di *leadership* (individuare e indicare al Paese il traguardo da raggiungere e il percorso da compiere) e di responsabilità (non chiedersi solo cosa i propri associati possono ottenere, ma cosa devono concedere). Non c'è nulla di facile nelle scelte che le classi dirigenti si trovano di fronte. Nel caso della riforma del lavoro, il rispetto della pre-condizione di non far gravare oneri sociali aggiuntivi sul bilancio pubblico può configurare con la pre-condizione di aumentare la competitività dei comparti che esportano. L'esercizio di simulazione mostra che i guadagni di produttività associati alla riforma compensano *a regime* i maggiori costi in termini di indennizzi di disoccupazione e di politiche volte a facilitare il re-impiego dei disoccupati. In considerazione dei vincoli del bilancio pubblico, e in un'ottica di responsabilità, i costi della transizione dovrebbero in linea di principio ricadere su coloro che beneficeranno dei guadagni di produttività, ovvero lavoratori e imprese. Una parziale compensazione può avvenire in due modi. Primo, attraverso maggiore flessibilità e minori costi nel processo di risoluzione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Secondo, attraverso una revisione incisiva della spesa pubblica, del ruolo della PA e in particolare dei comportamenti della dirigenza e dei pubblici funzionari, che conduca a una revisione del perimetro dell'intervento dello Stato nell'economia condivisa con le rappresentanze di impresa e del lavoro e dunque a una minor pressione fiscale. Nel caso dei maggiori investimenti, pubblici e privati, necessari a dotare l'Italia delle risorse immateriali idonee per sostenere la transizione verso l'economia della conoscenza, portarsi in linea con le medie europee significa investire circa un punto percentuale in più all'anno in istruzione, ricerca e *training*. Maggiori risparmi di spesa pubblica da rivolgere a tal fine non basteranno, se ad essi non si accompagnerà uno sforzo complementare in termini di investimenti privati (imprese e famiglie). L'agenda di "Europa 2020" parla chiaro al riguardo: il contributo del settore privato è indispensabile per l'economia della conoscenza e gli investimenti immateriali delle imprese sono decisivi e non più rinviabili, pena il rimanere bloccati in segmenti a basso valore aggiunto della divisione del lavoro. Quel che è importante notare è che i benefici degli interventi analizzati nel capitolo non sono puramente additivi ma che una buona riforma del mercato del lavoro aumenta gli incentivi affinché si investa di più in conoscenza, se il rendimento dell'istruzione e del *training* aumenta per le famiglie e imprese che vi investono.

Quale rapporto tra rappresentanza e crescita in Italia

Il capitolo di Carlo Trigilia si pone il problema di indagare il rapporto che si è instaurato in Italia tra il sistema delle rappresentanze degli interessi economici e le politiche pubbliche per la crescita. Nonostante non pochi economisti ritengano il sistema di rappresentanza degli interessi economici un ostacolo al funzionamento ritenuto come "naturale" dei mercati, Carlo Trigilia assume l'esistenza di quei sistemi come

una caratteristica fondamentale e necessaria delle moderne democrazie di mercato. Non vi è nessuna indicazione empirica che possa giustificare la teoria che la crescita sarebbe più facilmente promuovibile in assenza di sistemi di rappresentanza degli interessi economici, oppure in presenza di sistemi deboli (in termini di rappresentatività sociale e di strutturazione organizzativa). In realtà, vi sono Paesi con alti tassi di crescita economica (si pensi alla Germania o alle democrazie scandinave) che pure sono connotati da forti, radicate e influenti strutture di rappresentanza degli interessi economici. Il problema, insomma, è molto più complesso. Le strutture di rappresentanza degli interessi si sono dimostrate di ostacolo alla crescita quando non sono state in grado di internalizzare, nella loro organizzazione, i vantaggi che provengono dal perseguire comportamenti e strategie responsabili. E ciò, secondo la teoria da tempo elaborata da un economista come Mancur Olson, tende ad avvenire quando gli interessi funzionali sono frammentati e organizzati in associazioni in reciproca competizione. Non vi è una risposta univoca alla domanda sulle caratteristiche che dovrebbe avere l'organizzazione degli interessi economici per poter favorire la produzione di beni collettivi e non già particolaristici. Non pochi studiosi, negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, avevano mostrato che gli assetti neo-corporati propri dei Paesi del nord dell'Europa si erano dimostrati più congeniali con la crescita e l'equità, rispetto agli assetti neo-pluralisti dei Paesi del sud dell'Europa. Cioè, là dove, come in Germania ad esempio, le organizzazioni degli interessi sia delle imprese che dei lavoratori erano poche, centralizzate e verticalizzate, là si era dimostrato possibile promuovere accordi responsabili con la mediazione dei governi, mentre ciò era risultato più difficile da realizzare nei contesti, come gli Stati Uniti ad esempio, di rappresentanze decentralizzate e segmentate.

Comunque sia, questo sistema non si è mai formato in Italia. Le ragioni politiche della Guerra fredda (con le relative divisioni tra partiti e organizzazioni di interesse) e della struttura economica del Paese (il forte peso della piccola e media impresa) hanno finito per favorire una frammentazione e differenziazione tra gli interessi e all'interno degli interessi. La competizione reciproca tra le organizzazioni (sollecitate dalle divisioni politiche) ha creato predisposizioni anti-cooperative tra le loro *leadership*, ostacolando il raggiungimento di accordi a 'somma positiva' (cioè in grado di beneficiare tutte le parti). La fine della Guerra fredda e la nascita del nuovo sistema politico della Seconda Repubblica non hanno cambiato la struttura delle rappresentanze funzionali. Dopo tutto, le culture organizzative tendono a sopravvivere, le mentalità tra i membri delle organizzazioni si consolidano, gli interessi al mantenimento dell'esistente diventano pervicaci. Tant'è che, per fare un esempio, a distanza di un quarto di secolo dal crollo del muro di Berlino, il sindacato dei lavoratori è ancora diviso in organizzazioni distinte e reciprocamente competitive, organizzazioni che si sono formate sulle esigenze della Guerra fredda di sessant'anni prima. L'Italia ha finito, così, per dotarsi di un sistema di rappresentanza degli interessi frammentato, predisposto al conflitto, poco responsabilizzato verso le prospettive generali. Allo stesso tempo, non si tratta di un sistema debole, anzi sul piano rappresentativo e organizzativo può essere considerato tra i

sistemi europei più significativi, in quanto costituito da organizzazioni forti sul piano del numero dei rappresentati e della stabilità delle strutture.

Tuttavia, questo sistema non è riuscito a fare i conti con gli effetti dell'integrazione monetaria e della europeizzazione delle principali politiche pubbliche. Più in generale, l'internazionalizzazione ha accentuato le differenziazioni all'interno delle imprese (tra quelle esposte alla concorrenza nazionale e quelle protette), ha messo alla prova i sistemi pubblici centrali e territoriali (tra quelli in grado di favorire infrastrutture e servizi efficienti e quelli invece bloccati da *routines* e *patronages* del secolo scorso) e ha sfidata la capacità di innovazione e di flessibilità dell'intero sistema produttivo. Si è trattato di una scossa che ha finito per mettere in discussione le stesse grandi organizzazioni degli interessi economici, schiacciate tra l'insoddisfazione dei loro iscritti e la debolezza del sistema delle decisioni pubbliche. In alcuni casi ciò ha portato a nuove e positive aggregazioni, in altri casi a nuove e laceranti divisioni. È in questo contesto che va ripensata la struttura della rappresentanza rispetto all'obiettivo di renderla congeniale con le esigenze della crescita.

Carlo Trigilia prevede due scenari principali. Il primo scenario è quello di una continuità razionalizzata delle attuali strutture neo-pluraliste. La crisi finanziaria e il vincolo esterno sulla spesa pubblica potrebbero favorire alcuni basilari processi di aggregazione, senza tuttavia che essi giungano a mettere in discussione l'attuale struttura di rappresentanza degli interessi (e di consolidamento dei poteri interni agli interessi organizzati). Insomma, la disaggregazione particolaristica potrebbe essere ridimensionata e razionalizzata, ma non superata da una diversa struttura organizzativa e culturale. Il secondo scenario è invece quello di una riformulazione significativa della rappresentanza degli interessi funzionali. La crisi finanziaria ha assunto tali caratteristiche che la continuità, seppure razionalizzata, della vecchia struttura di rappresentanza e intermediazione non appare più giustificabile. Sotto la pressione esterna e grazie a cambiamenti (generazionali, culturali o di paradigma) interni alle organizzazioni, potrebbe attivare inediti processi di ridefinizione sostanziale dei ruoli delle organizzazioni di interesse, nella direzione della formazione di un sistema di *governance* responsabile.

Quest'ultimo scenario è l'unico che potrebbe consentire una riformulazione delle *policies* o per lo meno dell'agenda delle priorità da perseguire nei confronti del *government* e della *politics*. In una situazione di non-crescita che assume sempre di più caratteristiche drammatiche (basti pensare all'altissimo tasso di disoccupazione giovanile, al degrado di intere aree del Paese, alla perdita di posizioni nell'economia mondiale), la nuova *governance* consentirebbe di utilizzare risorse per accrescere l'innovazione delle imprese, la loro competitività nei mercati europei e internazionali, la loro produttività sostenuta da adeguate strutture territoriali. Insomma, una riforma della *governance* è necessaria per passare da una politica pubblica chiusa su uno schema di redistribuzione di risorse sempre più scarse a una politica pubblica aperta agli investimenti sulle infrastrutture materiali e immateriali, sulla ricerca, sulla formazione del capitale tecnico e sociale, sulla riqualificazione dei servizi e delle strutture pubbliche. Insomma, senza una revisione della nostra struttura di rappresentanza degli interessi,

è molto più difficile che il Paese riesca a creare, attraverso riforme strutturali e innovazione tecnologico-sociale, le condizioni per ricominciare a crescere.

Cosa succede negli altri Paesi

Il capitolo di Claudius Wagemann colloca la riflessione sul caso italiano nel più ampio quadro europeo. Il suo obiettivo è quello di indagare l'organizzazione degli interessi economici in tre Paesi comparabili al nostro (Germania, Francia e Regno Unito), oltre che in Paesi più piccoli, per dimensioni demografiche ed economiche (come l'Austria, la Svezia e la Spagna), ma interessanti sul piano dei modelli rappresentativi realizzati. Ciò che emerge dall'analisi comparativa è una significativa variabilità di esperienze di rappresentanza e intermediazione degli interessi, all'interno però di due modelli per così dire 'ideal-tipici': quello 'neo-corporativo' (adottato in alcune fasi in Germania, ma soprattutto in Austria e in passato in Svezia) e quello "pluralista" (adottato in particolare nel Regno Unito del dopo-Thatcher). In realtà, questo modelli ideal-tipici sono utili per definire differenze in senso lato tra Paesi, ma non possono essere assunti come assetti definitivi di organizzazione della rappresentanza e dell'intermediazione degli e tra gli interessi. Per di più, tutti i Paesi in questione sono stati coinvolti dai processi di europeizzazione e internazionalizzazione delle politiche e delle economie, processi che hanno finito per de-strutturare pratiche e culture, talora senza che si siano formati e istituzionalizzati modelli alternativi. Insomma, non è tutto oro ciò che riluce in Europa, in quanto tutti i Paesi sono costretti, come il nostro, a ripensare il ruolo delle strutture di rappresentanza degli interessi rispetto alla crescita economica.

La Germania è un esempio significativo di adattamento delle strutture di rappresentanza alle nuove condizioni dell'economia globale. Nel secondo dopo-guerra la Germania è stata considerata un Paese vicino al modello neo-corporativo. Le organizzazioni degli interessi economici si sono aggregate intorno ad alcune/poche associazioni, a loro volta differenziate in relazione alle funzioni da svolgere; tali associazioni hanno partecipato alla politica nazionale in modo generalmente istituzionalizzato, assolvendo in non pochi casi ruoli quasi-pubblici (o comunque a esse è stata affidata l'implementazione di programmi pubblici); tale sistema si è progressivamente ampliato e contemporaneamente formalizzato. Peraltro, tali (poche) associazioni sono diventate con il tempo anche un luogo di produzione di idee, programmi e politiche di valenza più generale (in particolare nel campo della formazione e dell'educazione). Tale struttura non ha impedito che si creassero relazioni di collaborazione tra le associazioni rappresentative di imprese di dimensione diverse, oltre che di settori diversi. Inoltre, le principali associazioni hanno costruito rapporti di comunicazione molto intensi con le principali commissioni parlamentari del *Bundestag* oltre che con i principali partiti. Naturalmente, questa struttura rappresentativa è stata sostenuta da un sistema economico caratterizzato prevalentemente da grandi imprese. Nondimeno, questo sistema è stato sottoposto a pressioni diverse che hanno accentuato la differenziazione associativa e la disarticolazione dei processi decisionali (alcune politiche di interesse per le imprese vengono sempre

più decise a livello dei singoli *Laender* e altre sempre di più a livello delle istituzioni europee a Bruxelles). Si potrebbe dire che il sistema di rappresentanza degli interessi economici è diventato meno centralizzato, pur mantenendo, nondimeno, una predisposizione al coordinamento e alla cooperazione tra associazioni, partiti e istituzioni.

La Francia e il Regno Unito hanno rappresentato, negli ultimi trent'anni, due modelli rappresentativi molto diversi rispetto a quello tedesco. Se in Germania la politica economica e industriale è sostenuta da pratiche cooperative e collaborative, in Francia quella politica è (è stata) sostenuta principalmente dalle istituzioni dello stato centrale. Fattori storici hanno contribuito a questo approccio alla politica economica e industriale (e più generalmente alla politica pubblica nazionale). La diffidenza giacobina verso le associazioni intermedie (tra l'individuo/cittadino e lo stato), l'esistenza di relazioni personali consolidate tra alti funzionari pubblici e imprenditori privati (entrambi provenienti, generalmente, dalle *grandes écoles* post-laurea) che ha favorito una collaborazione e un coordinamento di fatto tra imprese e istituzioni, l'ambizione dei governi di definire le strategie (oltre che le priorità) dello sviluppo economico nazionale. A sua volta, la struttura economica del Paese non ha sollecitato la ricerca di accordi neo-corporativi. Alle grandi (generalmente poche) imprese, incaricate di rappresentare la politica nazionale, ha corrisposto una struttura differenziata di piccole e medie imprese ad esse connesse. Queste ultime, contrariamente alle prime, fanno fatica a entrare nei *networks* personali che rendono possibile la concertazione industriale. Ciò ha sollecitato la formazione di diverse associazioni rappresentative, secondo un modello simile a quello pluralista. Tuttavia, mentre quest'ultimo è generalmente associato al funzionamento di un mercato poco o punto controllato (come nel Regno Unito), in Francia la diffusione degli interessi si accompagna a una presenza statale significativa nel sistema economico, sia in termini diretti che indiretti.

Ed è qui che risiede la differenza con il modello pluralista che si è affermato nel Regno Unito a partire dalle politiche neo-liberiste introdotte dai tre governi presieduti dal primo ministro Margaret Thatcher (1979-1990). Quello britannico è infatti un sistema decentralizzato e competitivo, dove la collaborazione avviene all'interno di aree specifiche di politica industriale, dando vita, ognuna di esse, a ciò che viene definita come *policy community*. Naturalmente non mancano triangolazioni tra associazione delle imprese, sindacati e comitati parlamentari, in particolare in momenti crisi economica e finanziaria. Tuttavia, la logica altamente "avversariale" del sistema politico costituisce un ostacolo inevitabile al perseguimento di pratiche consensuali. Ciò, tuttavia, ha fornito le associazioni degli interessi di una maggiore autonomia rispetto sia ai partiti che alle istituzioni. Tuttavia, si tratta di un pluralismo moderato, dove molte decisioni sono l'esito di un confronto inter-associativo con un alta valenza tecnica (i famosi *green papers* in cui le associazioni rendono pubblico con regolarità le loro interpretazioni dei problemi e le loro proposte di soluzione), che a loro volta incentivano il governo a definire con precisione la propria strategia (con la pubblicazione, questa volta, di *white papers*).

Comunque sia, anche in Francia e nel Regno Unito, i modelli che si sono consolidati con gli anni Ottanta del secolo scorso sono stati scossi dalla crisi economica e finan-

ziaria, oltre che dagli impetuosi processi di europeizzazione e internazionalizzazione delle economie. Anche gli altri casi considerati (Austria, Svezia e Spagna) mostrano le sfide che le strutture di rappresentanza stanno affrontando, o debbono affrontare, per rispondere alle esigenze dello sviluppo e della crescita dei rispettivi Paesi nelle condizioni di una crisi finanziaria che è anche una crisi di ridefinizione delle produzioni e delle gerarchie tra paesi industriali. Ciò che sembra emergere dal quadro comparativo elaborato da Claudius Wagemann, dunque, è che non vi sono modelli da imitare ma esperienze da conoscere.

Le mappe cognitive della rappresentanza di interessi

Nel suo capitolo, Nadio Delai ripercorre anzitutto le riflessioni emerse nei precedenti Rapporti dedicati al “Generare Classe Dirigente”, sottolineando come la rottura del ciclo di crescita (a debito) degli anni Novanta e dei primi anni di questo secolo abbia portato in luce rilevanti contraddizioni tra i modi di concepire la realtà e i comportamenti prevalenti delle élite, e l’irrompere del Nuovo Mondo, con la conseguente insostenibilità dei paradigmi passati. L’insieme della “filiera” dei sistemi di rappresentanza, riassunti nella triade di produzione di identità collettiva, azione di negoziato e *lobby* per gli interessi rappresentati, e fornitura di servizi agli associati, è messa in discussione nel contesto attuale. La chiave di interpretazione prescelta mette in relazione il valore delle “invarianze” associative con la necessità di lavorare sulle “varianze” di sistema, che comprendono sia quelle esterne imputabili ai mutamenti del capitalismo globale, sia quelle interne riconducibili alla scomposizione ed eventuale ricomposizione degli interessi rappresentanti.

Il valore delle invarianze associative risiede, in estrema sintesi, nel ruolo fondamentale che fa capo ai corpi sociali intermedi, i quali interpretano la molteplicità e la frammentazione degli interessi diffusi, ormai cresciuti a dismisura, producendo così “sintesi intermedie” che sono necessarie sia per rappresentare gli interessi specifici della propria base, sia per re-interpretarli (nella migliore delle ipotesi) o almeno per conciliarli con gli interessi più generali del Paese. Per svolgere questo ruolo, ed evitare le illusioni (pericolose) della deresponsabilizzazione e della conseguente delega a vertici decisionali più o meno legittimati, la Rappresentanza deve saper organizzare tre grandi “famiglie di prodotti associativi” in linea con i tempi. In primo luogo, il Prodotto Identità che spesso si trascura, ritenendolo una sorta di risultato indiretto che nasce spontaneamente da quanto si fa in termini di Rappresentanza e di Servizi. In realtà, il valore del *brand* e della reputazione associativa devono essere oggetto di un’attività specifica in corso d’anno, nello stesso modo con cui si procede per gli altri due prodotti associativi (ferma restando la caratteristica particolarmente “immateriale” dell’Identità che va trattata tenendo conto delle caratteristiche della nostra cultura nazionale).

In secondo luogo, il Prodotto Rappresentanza in senso stretto, ovvero la tutela e la promozione degli interessi della base associativa presso le istituzioni politiche nazionali, regionali, locali e presso le rappresentanze di interessi al tempo stesso contrapposti e

complementari (imprenditoriale, sindacale, sociale, culturale, ambientale). Nelle attività di rappresentanza deve entrare, a pieno titolo, anche l'attività di proposta rivolta sia allo sviluppo complessivo del proprio territorio di riferimento, sia alla produzione del bene pubblico dello sviluppo e della coesione sociale.

Infine, il Prodotto Servizi cui spesso si fa riferimento quando si discute di attività associativa, ma che assume caratteristiche necessariamente subordinate rispetto agli altri due, poiché non può rappresentare la parte distintiva dei sistemi di rappresentanza. Un'associazione che si occupasse solo o prevalentemente di servizi diventerebbe nei fatti una pura e semplice società di fornitura, perdendo le caratteristiche di sistema di rappresentanza. Questo non significa affatto che, soffermandosi ad esempio sulle associazioni imprenditoriali e date le caratteristiche dello sviluppo economico italiano centrato sulle piccole imprese e sullo sviluppo territoriale diffuso, non sia assai utile un sostegno anche dal punto di vista dei servizi. Anzi, secondo Delai, questi costituiscono spesso il "cancello di ingresso" nell'attività associativa, specie per gli imprenditori di nuovo reclutamento, e hanno svolto una funzione di sostegno reale allo sviluppo e alla qualificazione delle aziende in ambiti territoriali in cui l'offerta terziaria non era (o non è) sufficiente. Ma nel tempo la fornitura di servizi non dovrebbe assumere caratteristiche di "invarianza", da attribuire invece alle funzioni di identità e di rappresentanza pur da intendersi in chiave evolutiva. La provvigione di servizi, al contrario, deve essere gestita in maniera da poter restringere quella più tradizionale e allargare quella innovativa che il mercato ancora non offre. Ed è proprio in questo caso che emerge la capacità dell'associazione di rispondere a bisogni emergenti (il caso dei servizi volti alla creazione e conduzione delle reti di impresa costituisce al proposito un esempio significativo).

Il valore economico e sociale della Rappresentanza non deve nascondere tuttavia il pericolo che insorgano possibili concezioni o comportamenti impropri nell'ambito associativo, alcuni dei quali si possono riassumere come segue. Anzitutto, *trattare l'Associazione come fosse un'Azienda*, dimenticando che non ha come finalità il profitto, bensì il perseguimento dei fini statuari che sono appunto quelli di erogare i tre prodotti prima menzionati. Poi, *trattare l'Associazione come un Club*, trascurando la necessaria apertura nei confronti di tutti i soggetti che intendono aderire all'associazione, la quale deve svolgere una funzione di accoglienza e di formazione. In terza istanza, *trattare l'Associazione come un "bene posseduto" dal Presidente in carica pro-tempore*, invece che un esercizio di volontariato, prestato nell'ambito di un corpo sociale intermedio. Infine, *trattare l'Associazione come luogo di "decisionismo necessario"*, invece che perseguire risultati concreti insieme alla crescita del necessario consenso. Per quanto riguarda invece il pericolo di eventuali "sbandamenti" di tipo esterno è sufficiente ricordare i quattro che seguono: la *tentazione del collateralismo*, quella di *applicare schemi politici all'associazione*, la *tentazione di applicare automaticamente lo spoil system*, e infine quella di *far correre propri candidati nella competizione elettorale sia essa nazionale, regionale o locale*.

Le "invarianti" e le "varianti" associative devono necessariamente essere declinate a seconda delle trasformazioni che intervengono sul piano dell'economia e del sociale.

Qualsiasi corpo sociale ha bisogno di trovare un equilibrio appropriato tra meccanismi di continuità e meccanismi di discontinuità, in modo da non appiattirsi sui poli estremi di un eccessivo continuismo o di una esasperata ricerca di discontinuità. Tra le spinte che inducono a trasformare la rappresentanza, il capitolo suggerisce di considerare il ruolo dell'identità associativa. Se il collante identitario non riesce più a creare un riequilibrio sufficiente rispetto all'estensione e alla forza degli interessi singoli dei rappresentati, il risultato sarà, da un lato, la tentazione a ricorrere alla "autorappresentanza" da parte di alcuni segmenti degli associati e, dall'altro lato, il rischio di scivolare nella mera "rappresentanza di opinione". Altro motore di trasformazione è la rottura dell'unitarietà dei soggetti rappresentati, che si accompagna alla diversa capacità di reagire di fronte alla crisi in corso, che tende a differenziare strategie e comportamenti quotidiani. In queste condizioni, appare quasi obbligato un passaggio dalle "associazioni di rivendicazione" alle "associazioni di proposta", secondo il modello della *governance* responsabile descritto da Sergio Fabbrini, cambiando il rapporto con i soggetti pubblici innanzitutto ma anche con gli altri soggetti privati. In particolare la riduzione delle risorse pubbliche impone e imporrà sempre di più di esercitare una capacità pro-attiva nell'individuare ambiti di convergenza che consentano di far aumentare le esternalità positive sui territori, all'interno dei quali operano i soggetti rappresentati. E anche di incrementare le esternalità positive di tipo funzionale che riguardano il ruolo degli attori sociali (le imprese anzitutto) impegnate nell'internazionalizzazione. In questa logica andranno a iscriversi anche nuovi contenuti per le stesse Relazioni Industriali che dovranno essere in grado di mettere in rapporto la produttività con i salari.

Infine, è necessario farsi carico di ciò che sfugge alla Rappresentanza attuale o più precisamente all'interpretazione dei bisogni dei non associati. Il capitolo propone alcuni esempi, ma è sufficiente qui ricordare che occorre immaginare una rappresentanza dei non-rappresentati, un compito che spetta in primo luogo alla sede degli interessi generali, ovvero alla politica, ma anche alla rappresentanza degli interessi economici se si vuol uscire dalla potenziale trappola costituita dall'autoreferenzialità.

Conclusioni

Tutti i capitoli di questo volume si sono posti lo stesso problema, seppure affrontandolo con strumenti concettuali e metodologie di analisi diverse. In che modo la struttura di rappresentanza e intermediazione degli interessi economici può favorire la crescita? Per rispondere a questa domanda, si è cercato di capire le caratteristiche della strutturazione degli interessi economici, assumendo che essi dipendano da due variabili (per così dire) indipendenti: la prima variabile è data dalla natura del sistema politico al cui interno gli interessi organizzati agiscono, l'altra variabile è data dalle caratteristiche del sistema economico che quegli interessi produce e alimenta. Non si potrà mai capire l'organizzazione degli interessi se non la si colloca all'interno del contesto di relazioni che collega la politica con l'economia e viceversa. Questo vale anche per l'Italia, dove la discussione e la ricerca dell'assetto degli interessi economici più appropriato per

favorire la crescita non dovrà mai sottovalutare gli effetti esercitati su quell'assetto dal sistema politico e dal sistema economico. Ed è qui che risiede la sfida particolare, rispetto agli altri Paesi considerati in questo Rapporto, che l'Italia sta affrontando. Essa, cioè, a fronte delle sfide della globalizzazione economica, dovrà riformulare i propri assetti rappresentativi, sia sul piano del sistema delle rappresentanze funzionali che su quello delle rappresentanze politiche.

Tuttavia, come emerge da questo Rapporto, non c'è un modello *bello e pronto* da adottare per soddisfare le ragioni della crescita. Anzi, l'analisi comparativa qui riportata mostra una tendenza comune, nei vari Paesi europei, verso soluzioni apparentemente contraddittorie. I processi di globalizzazione ed europeizzazione delle economie e delle politiche tendono a de-strutturare gli assetti strettamente neo-corporativi che si sono affermati tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta del secolo scorso. E con essi, naturalmente, vengono a indebolirsi i modelli di coesione sociale (istituzionalizzati nel *welfare state*) costruiti anche grazie a quegli assetti. La globalizzazione incentiva la differenziazione produttiva e la flessibilità organizzativa, proprietà poco o punto compatibili con la staticità e il controllo *top-down* delle politiche dei modelli neo-corporativi. Allo stesso tempo, nessun Paese può rispondere alle nuove sfide economiche con modelli rappresentativi propriamente pluralisti. Quelle sfide richiedono coesione interna, consapevolezza della distinzione tra beni particolari e beni collettivi, cooperazione e solidarietà, condivisione della necessità dell'innovazione ma anche del farsi carico dei costi che l'innovazione richiede. Si tratta di sfide particolarmente difficili per l'Italia, la quale dovrà individuare forme originali di aggregazione degli interessi economici verso un comune obiettivo generale, in presenza di un sistema politico che ancora non è riuscito a trovare una soluzione alla propria interna frammentazione.

capitolo 1

nuovi paradigmi politici

governare l'italia tra *government* e *governance*

di Sergio Fabbrini

Introduzione

Nel dibattito che è seguito alla crisi finanziaria che ha colpito l'Italia e più in generale la zona dell'euro dopo il 2008 è emersa una sconcertante arretratezza: quella dei modi di pensare la crisi da parte di molti rappresentanti politici e di interesse. Detto altrimenti: una arretratezza dei paradigmi politici utilizzati dalla generalità delle forze politiche e degli interessi funzionali per interpretare quella crisi e per approntarne le soluzioni. Tale arretratezza ha connotato non solo il modo di pensare dei principali esponenti della nostra élite politica (di governo e di opposizione, seppure con importanti eccezioni), ma anche buona parte del ceto giornalistico che con quell'élite è ormai da tempo in una sorta di rapporto simbiotico. Una maggiore consapevolezza della novità, e non solamente della drammaticità, della crisi è emersa tra alcuni *leader* industriali e sindacali, anche se (anche qui) la generalità del nostro sistema di rappresentanza degli interessi funzionali ha percepito la crisi come una nottata che dovrà pur passare.

Insomma, è stato l'intero sistema della rappresentanza politica e funzionale che ha mostrato la sua incapacità a comprendere ciò che è avvenuto e quindi a elaborare strategie adeguate per affrontare le nuove sfide. Se così è stato, non può stupire che il Paese abbia infine deciso di affidare a un governo di tecnici la gestione della crisi, con la speranza che tale governo potesse costituire le premesse strutturali per la soluzione di quest'ultima. Parliamoci chiaro: quando il governo viene affidato ai tecnici, allora vuole dire che la politica, nella sua dimensione rappresentativa, è palesemente fallita. E con la politica è fallito un intero sistema politico, intendendo per quest'ultimo la relazione che è venuta a istituzionalizzarsi (a partire dagli anni Novanta del secolo scorso) tra partiti politici, gruppi di interesse e società civile ed economica. Insomma, non solo un sistema politico è stato messo in discussione, ma è stata messa in discussione anche la cultura pubblica che lo ha giustificato (ovvero gli schemi cognitivi dei suoi principali protagonisti).

L'argomento di questo capitolo è semplice. Se così è stato e continua ad essere, allora per rilanciare la crescita non bastano adeguate politiche economiche e di bilancio.

Politiche pubbliche adeguate alla sfida sono necessarie, come ben argomenta Stefano Manzocchi nel suo capitolo, ma non sono sufficienti. La riforma del mercato del lavoro, delle pensioni, la razionalizzazione degli apparati pubblici, il sostegno all'innovazione e alla ricerca, lo sviluppo di una politica delle esportazioni, tutto questo e altro ancora costituiscono e costituiranno misure necessarie per ridurre il debito pubblico e consentire al contempo la crescita, in un contesto di equità tra gruppi sociali, tra generazioni, tra generi. Misure necessarie, appunto, ma non sufficienti. Perché il rilancio del Paese richiede nuove strutture (sul piano dell'organizzazione della rappresentanza politica e funzionale) oltre che nuove politiche pubbliche, richiede nuove relazioni tra stato ed economia oltre che una razionalizzazione del sistema della spesa pubblica e degli incentivi ai privati, richiede nuovi modi di pensare nella classe dirigente del paese oltre che adattamenti cognitivi alle nuove circostanze.

Insomma, la crisi finanziaria impone di cambiare in modo radicale i paradigmi politici con cui si è cercato finora la risposta al problema di come garantire rigore, crescita ed equità al Paese. Se posso dire così, occorre passare dal *paradigma dell'introversione* al *paradigma dell'europeizzazione*¹. Vediamo meglio di cosa si tratta.

1. Per una definizione analitica di questo paradigma, rinvio a Fabbrini (2003).

Il mito della sovranità nazionale

La prima vittima della crisi finanziaria è stato il mito della sovranità nazionale. Parlo del mito, non già della realtà. Perché la realtà è molto, ma molto, diversa (Walker 2006). Eppure, larga parte dei nostri rappresentanti politici e d'interesse continuano a pensare che il Paese sia davvero sovrano, che il Parlamento può controllare le principali variabili monetarie, economiche e sociali, che l'Unione Europea è esclusivamente un'arena di coordinamento tra governi nazionali che rimangono però sostanzialmente indipendenti l'uno dall'altro². Anzi, nei passaggi più drammatici della crisi, segretari di partito, consiglieri politici di varia natura, esponenti parlamentari, *leader* di organizzazioni professionali e di interesse, non hanno avuto remore nell'alzare la voce contro "i *diktat* della Germania e della Francia", *diktat* che si riteneva ferissero il nostro orgoglio nazionale. Da sinistra e da destra si è assistito a un fiorire di dichiarazioni a difesa della sovranità del nostro Parlamento, dichiarazioni sostenute con convinzione da studiosi di varia provenienza disciplinare (dalla storia economica al diritto costituzionale), tutti uniti nel respingere l'arroganza degli europei del nord. Naturalmente, questo rigurgito di nazionalismo è arrivato fino ai *talk shows* televisivi, in concorrenza l'uno con l'altro per dimostrare le proprie credenziali nazional-popolari.

Ciò che emerge da questa crisi è dunque una visione *dualistica* della situazione: da un lato c'è l'Italia e dall'altro lato c'è l'Europa (raramente si dice Unione Europea). La sovranità è concepita (continua ad essere concepita) come un *oggetto unitario*, in coerenza con la tradizione formalistica italiana, divenuta per molti aspetti un senso comune all'interno dei nostri rappresentanti politici e funzionali (molti dei quali hanno ricevuto una formazione giuridica o economica sulla base di teorie elaborate subito dopo la seconda guerra mondiale, se non prima). Se la sovranità c'è o non c'è, e se si pensa alla sovranità all'interno di uno schema binario (*loro e noi*), allora non può stupire l'incapacità a capire cosa è avvenuto. In realtà, la sovranità non è un oggetto unitario, bensì può essere spaccettata in modo diverso, nelle diverse politiche pubbliche in cui generalmente si esercita l'azione dell'autorità pubblica (Cowles, Caporaso e Risse-Kappen 2001). Per di più, anche se molti non se ne erano accorti, questo spaccettamento è iniziato da tempo, sul piano finanziario-monetario sin dal Trattato di Maastricht del 1992 e più generalmente sul piano economico dal Trattato di Parigi del 1951 e dai Trattati di Roma del 1957 che sono all'origine dell'attuale Unione Europea. Non solo, l'Italia è stata un paese decisivo per avviare il processo di integrazione agli inizi degli anni Cinquanta, per imporre l'elezione diretta del Parlamento Europeo nel 1979 che ha rafforzato la legittimità democratica di quel processo, per fare approvare sia l'Atto Unico Europeo del 1986 che ha introdotto il principio del voto di maggioranza anche nel Consiglio dei ministri (ora chiamato solamente Consiglio) che il Trattato di

2. La letteratura che ha messo in discussione l'interpretazione dell'Unione Europea come un'organizzazione internazionale è vasta e da tempo consolidata. Per quanto mi riguarda, rinvio a Fabbrini (2002) e Fabbrini e Morata (2002).

Maastricht che ha avviato l'Unione monetaria europea sulle cui basi si è sviluppata la moneta comune (l'euro) (Fabbrini e Piattoni 2008).

Per dirla nel modo più semplice possibile: in Europa da molto tempo non esistono più gli stati nazionali ma esistono gli stati membri dell'Unione Europea (Sbragia 1992). E l'Unione Europea non è un sistema distinto dagli stati membri che la costituiscono, come si potrebbe pensare sulla base della logica dualistica. Al contrario, l'Unione Europea è *un sistema composito*, cioè un sistema politico ed economico nel quale le istituzioni comunitarie di Bruxelles e quelle degli stati membri condividono pezzi di sovranità, mentre altri pezzi sono controllati principalmente o dalle seconde o dalle prime (Fabbrini 2010). Insomma, l'Europa è andata oltre Westfalia da molto tempo, anche se non pochi non se ne sono ancora accorti. L'Europa che nel 1648 aveva inventato lo stato territoriale per risolvere il problema della pace interna alle singole unità, nel 1951 ha dovuto inventare l'unione di stati e di cittadini per risolvere il problema della pace esterna che Westfalia aveva drammaticamente fatto esplodere con le due guerre civili europee (poi chiamate guerre mondiali) (Caporaso 2000). Ma ben presto la formazione di un mercato comune si è dimostrata una condizione, non solamente della pacificazione europea, ma anche dello sviluppo economico e civile dell'intero continente. Nessuno stato nazionale europeo, *da solo*, avrebbe mai potuto risolvere il problema della pace politica (e quindi della democrazia) e dello sviluppo economico (e quindi della crescita civile e della solidarietà sociale).

Con la decisione di partecipare alla moneta comune, l'euro, che oggi è utilizzata da buona parte dell'Europa continentale (sono 17 gli stati membri dell'Unione Europea che aderiscono all'Unione economica e monetaria), l'Italia ha ulteriormente accentuato la propria integrazione nel sistema composito che organizza i processi decisionali all'interno dell'Unione Europea. In un sistema composito a sovranità monetaria condivisa, *ognuno è responsabile per gli altri*, nel senso che le scelte di bilancio e più generalmente fiscali di uno stato membro hanno inevitabili conseguenze finanziarie sugli altri stati membri. Eppure, anche in questo caso, abbiamo dovuto ascoltare, nel corso della crisi del governo Berlusconi nell'autunno del 2011, dichiarazioni di importanti *leader* politici o rappresentanti di gruppi professionali sui vantaggi della lira, qualcuno ha addirittura sollecitato il ritorno alla vecchia moneta "quando era possibile fare ciò che volevamo" (ovvero sostenere la nostra economia andando da una svalutazione all'altra). La superficialità di queste dichiarazioni non concerneva solamente la leggerezza con cui non venivano neppure valutati i costi di un'eventuale uscita dall'euro, ma concerneva principalmente l'accondiscendenza verso le nostre attitudini ad agire in modo irresponsabile verso la spesa pubblica, "tanto poi qualcuno rimedierà". Se fossimo davvero ritornati alla lira, uscendo dall'Unione economica e monetaria, ci saremmo condannati a una condizione di protettorato permanente da parte dei paesi forti e responsabili dell'Europa (senza nessuna possibilità di influenza sulle loro scelte). La risposta data dal Consiglio Europeo (l'organismo politico dell'Unione Europea in quanto costituito dai capi di stato e di governo degli stati membri di quest'ultima) alla crisi dell'euro ha ulteriormente accentuato l'integrazione tra gli stati membri dell'Unione economica e

monetaria. Il Trattato intergovernativo sulla stabilità finanziaria (o ESM, che si è deciso di istituire nella riunione del Consiglio Europeo del luglio 2011) e il Trattato intergovernativo sull'unione fiscale (o *Fiscal Compact*, che si è deciso di istituire nella riunione del Consiglio Europeo del dicembre 2011) avranno l'effetto di sottoporre al controllo di comuni autorità europee le politiche di bilancio e fiscali degli stati membri (tra cui l'Italia) che hanno aderito a quei trattati (solamente la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca non hanno voluto sottoscrivere il Trattato sul *Fiscal Compact*). Così, uno degli ultimi baluardi della sovranità nazionale (l'autonomia della politica di bilancio) è crollato rumorosamente sotto la pressione della crisi finanziaria.

Invece di lamentarsi per una sovranità che abbiamo deciso da tempo (e *volontariamente*) di condividere con altri, una classe dirigente adeguata ai tempi dovrebbe invece domandarsi *come stare in Europa* e quindi *quale strategia perseguire* per promuovere le nostre preferenze e i nostri interessi all'interno dell'Europa integrata. Se quelle domande venissero poste, allora si potrebbe riflettere su *cosa* è l'Unione Europea che è emersa dal Trattato di Lisbona. Valutando quindi se essa è congeniale alle nostre esigenze. Proviamo a fare questo esercizio, ponendoci quelle domande, cominciando dalla prima.

Per *stare in Europa*, cioè per contare all'interno del composito processo decisionale dell'Unione Europea, bisogna prima di tutto capire la strutturazione che quest'ultima ha acquisito con il Trattato di Lisbona. Anche qui, contrariamente a un'opinione diffusa nel nostro Paese, quel Trattato ha formalizzato due diverse "costituzioni", cioè due diversi assetti istituzionali e regimi decisionali. L'assetto principale è quello sovranazionale. Il Trattato di Lisbona, per tutte le materie che riguardano il *mercato unico*, ha strutturato un processo decisionale all'interno di un *quadrilatero* di istituzioni: due di carattere esecutivo (il Consiglio Europeo e la Commissione) e due di carattere legislativo (il Consiglio dei ministri e il Parlamento Europeo). Siccome molti *opinion-makers* e *leader* politici e funzionali pensano sulla base di teorie di una generazione precedente, è molto diffusa in Italia l'idea che le decisioni nell'Unione Europea vengano prese all'interno di un triangolo istituzionale (Commissione, Consiglio e Parlamento Europeo), con la prima (la Commissione) considerata l'istituzione più rilevante. In realtà, le cose non stanno più così (e, anche in questo caso, da un po' di tempo). Il Consiglio Europeo dei capi di stato e di governo degli stati membri è diventato sempre più importante nei processi decisionali, un potere a sua volta bilanciato dal Parlamento Europeo, che è l'altro vincitore del Trattato di Lisbona. Se così è, allora è evidentemente indispensabile che il nostro Paese disponga di capi di governo capaci di agire adeguatamente all'interno del Consiglio Europeo (come sta finalmente avvenendo con il presidente del consiglio Mario Monti), ma anche di delegazioni parlamentari adeguate per agire nel complesso sistema decisionale del Parlamento Europeo (come invece non sta ancora avvenendo, nonostante alcune lodevoli eccezioni).

Nello stesso tempo, il Trattato di Lisbona ha formalizzato una "costituzione" assai intergovernativa nel campo delle politiche storicamente vicine al cuore della sovranità nazionale (come la politica estera e militare, le politiche sul *welfare* e l'occupazione e, appunto, la politica finanziaria). Qui, le decisioni vengono prese dalle istituzioni intergovernative del Consiglio Europeo e del Consiglio dei ministri (come l'ECOFIN nel campo della politica finanziaria), con un ruolo molto limitato delle istituzioni sovranazionali della Commissione e soprattutto del Parlamento Europeo. Quindi, se nel campo delle politiche sul mercato unico funziona un sistema decisionale basato sulla separazione dei poteri, una separazione che consente agli interessi o alle preferenze di uno stato membro di avere accessi plurimi per farsi ascoltare, le cose sono molto diverse nelle

politiche finanziarie o della sicurezza. Se nelle politiche relative al mercato unico, uno stato membro (come l'Italia) può fare affidamento sulla Commissione o sul Parlamento Europeo per promuovere proposte che non hanno ricevuto il sostegno la maggioranza nelle istituzioni intergovernative, questa possibilità è esclusa nella politica finanziaria o della sicurezza.

Anzi, i nuovi trattati (ESM e *Fiscal Compact*) hanno acutizzato ulteriormente il carattere intergovernativo della politica finanziaria, sotto la pressione della Germania e della Francia che naturalmente (in quanto stati membri forti e grandi) sono in grado di tenere sotto controllo la logica intergovernativa (ovvero di farla "girare" a loro favore). Ma che interesse può avere l'Italia a rafforzare la logica intergovernativa (vista la debolezza dei nostri governi e le risorse comunque limitate di cui dispone il nostro Paese)? Eppure, immotivatamente, il precedente governo di centro-destra aveva finito per fare da sponda alle ambizioni intergovernative dei francesi e degli inglesi (a cui si sono poi aggiunti anche i tedeschi), con l'effetto di aver ridotto la nostra influenza nell'Unione. Comprensibilmente, il governo Monti ha virato sensibilmente rispetto alla rotta precedente, riportando l'Italia sulle posizioni sovranazionali. Peraltro, tale cambiamento ha sollecitato un riposizionamento negli altri stati membri, in particolare da parte della Germania che sembra essere sempre più a disagio con le posizioni "egemoniche" della Francia. Comunque sia, se le principali decisioni vengono prese all'interno di un Consiglio Europeo a cui partecipano solamente i capi di governo, allora è cruciale che ogni stato membro possa beneficiare di un governo coerente, stabile, forte, oltre che di un capo di governo che conosca ciò di cui si discute in quell'organismo (e che magari sappia anche esprimersi nella lingua veicolare dell'Unione, che è principalmente l'inglese). Se nel passato potevamo supplire alla debolezza dei nostri governi affidando alla Commissione (organo tradizionalmente sovranazionale) il compito di proteggere o promuovere i nostri interessi, oggi questo è sempre di meno possibile. Non solamente perché la Commissione conta meno di una volta, ma anche perché la svolta intergovernativa dell'Unione Europea ha messo le istituzioni comunitarie sulla difensiva, vista la potenza di fuoco dimostrata dagli stati membri più grandi e più forti. Insomma, per farsi ascoltare, per proteggere le nostre imprese o i nostri interessi, occorre preliminarmente avere un governo autorevole perché sostenuto da una maggioranza parlamentare adeguata al processo di europeizzazione della nostra politica, società ed economia. È stata l'assenza di un governo (ma anche di un'opposizione) con una *mentalità europea* che ci ha reso irrilevanti nel processo decisionale comunitario, non solo e non tanto le ambizioni egemoniche della Francia o il rigorismo finanziario della Germania.

L'Italia in Europa: la strategia

Discutiamo ora l'altra domanda: quale strategia dovrebbe perseguire l'Italia nell'Unione Europea? Occorre precisare subito che una strategia europea del Paese, per essere credibile, deve (o dovrà) avere una base domestica solida. Cioè deve (o dovrà) essere sostenuta da un sistema politico adeguato. Negli ultimi vent'anni, nonostante milioni di parole sprecate sulla necessità di una riforma delle istituzioni e della politica, non è stato fatto nulla per adeguare la democrazia italiana alla logica del sistema politico europeo. Continuiamo ad avere politici che sono professionisti della "mobilitazione dei pregiudizi degli elettori"³, che sanno costruire consenso attraverso la sensibilizzazione dei mal di pancia degli elettori, ma incapaci a pensare che la rappresentanza politica è l'altra faccia della necessità decisionale, che non si può avere l'una senza l'altra. Diciamocelo: durante la crisi dell'euro, ci hanno governato gli altri (i nostri maggiori partner europei) perché noi non sapevamo come governare noi stessi. Abbiamo un sistema politico e una cultura pubblica che continuano a essere drammaticamente eccentriche rispetto alle esigenze di funzionamento della *governance* europea. E abbiamo dovuto ricorrere a un "anormale" (per la democrazia) governo dei tecnici per poter agire come una "normale" democrazia (europea). Ma fino a quando potrà durare questa soluzione?

Box 1 - Governance e government

I termini di *governance* e di *government* non sono equivalenti. La *governance* rinvia ad una modalità di prendere decisioni politiche basata sul confronto orizzontale tra istituzioni pubbliche e gruppi privati, all'interno di arene non necessariamente formalizzate. Il *government*, invece, rinvia ad una modalità di prendere decisioni politiche basata sul confronto verticale all'interno di istituzioni pubbliche costituzionali. Il *government* è dunque il *governo* in quanto sistema istituzionale per prendere decisioni (e si connota per il rapporto tra legislativo ed esecutivo che può essere diverso nei diversi sistemi di governo), mentre la *governance* è un sistema aperto e generalmente non formalizzato per arrivare alle decisioni a valenza pubblica, a cui partecipano non solo attori politici ma anche sociali, economici, civili, se non addirittura singoli individui. Naturalmente, nella realtà concreta, il confine tra i due (*government* e *governance*) è incerto, al punto che l'uno può intrecciarsi con l'altro

Se la classe dirigente italiana riuscisse a pensare l'Europa in modo adeguato, se fosse in grado di aprire una discussione pubblica su come promuovere gli interessi del nostro Paese all'interno dell'Unione Europea, se la smettesse di usare quest'ultima come un capro espiatorio delle proprie incapacità, se facesse ciò allora sarebbe possibile definire una strategia europea adeguata alle trasformazioni radicali che stanno avvenendo all'interno del sistema comunitario. Eppure, da quando è esplosa la crisi dell'euro e fino alla

3. Secondo la nota definizione data da Schattschneider (1975) della politica elettorale americana.

formazione del governo Monti, l'Italia è stata del tutto assente dal dibattito europeo sulla risposta da dare alle sfide provenienti da una contraddittoria integrazione monetaria. Sono state la Germania e la Francia a discutere di un problema così cruciale, mentre la nostra classe politica continuava a essere abbacinata dalle sue rivalità interne e personali. Ma il problema è ancora lo stesso, come ha dimostrato di capire il tecnico Monti: *non si risolvono i problemi dell'Italia senza promuovere soluzioni europee*. E allora: a noi vanno bene i trattati intergovernativi decisi nelle riunioni del Consiglio Europeo dell'anno scorso? A noi va bene che il processo decisionale della politica finanziaria sia confinato in due istituzioni preminentemente intergovernative come (appunto) il Consiglio Europeo e il Consiglio dei ministri? A noi va bene che il modello tedesco (di austerità finanziaria) e il modello francese (di "governo economico" dell'euro costituito primariamente dai *leader* degli stati membri più forti) si impongano sull'intera Unione Europea?

Insomma, se il processo decisionale è trattenuto all'interno degli accordi volontari tra i governi, come ci si può stupire che alcuni governi pesino più di altri? E se il coordinamento della politica in questione è *volontario*, come ci si può stupire che alcuni governi, in determinate circostanze, decidano di non rispettare l'accordo preso volontariamente con gli altri governi (un comportamento che ha contraddistinto oggi la Grecia ma ieri la Francia e la Germania, quando trovarono non conveniente rispettare il patto di stabilità nel 2003)? Il cosiddetto *metodo intergovernativo* per prendere le decisioni può essere congeniale ad alcuni paesi, ma certamente non è congeniale all'Italia, che continua ad essere strutturalmente (nonostante le pretese di qualche *leader* politico del passato che pensava all'Italia come una grande potenza) "il più piccolo dei grandi anche se è il più grande dei piccoli".

Per questo motivo, il governo dei tecnici è stata una condizione necessaria per evitare la completa marginalizzazione del paese all'interno dell'Unione Europea. Ma non può essere una soluzione sufficiente per riportarci in quest'ultima con una capacità di influenza corrispondente agli interessi che dobbiamo proteggere o promuovere. Se l'Italia dovrà riformare (e dovrà farlo in fretta) il proprio modello politico per arrivare al Consiglio Europeo con un governo politicamente autorevole e tecnicamente capace, allo stesso tempo l'Italia dovrebbe entrare di forza nella discussione sulla riforma del Trattato di Lisbona con una prospettiva finalizzata a bilanciare il ruolo del Consiglio Europeo con un Parlamento Europeo dotato di formidabili strumenti di controllo e con una Commissione rafforzata nella sua autonomia funzionale. L'Italia deve ritrovare la capacità (che ha avuto sin dalle origini del processo di integrazione) di promuovere la necessaria coalizione di stati membri e di istituzioni affinché i due trattati intergovernativi (ESM e *Fiscal Compact*) facciano proprio il sistema istituzionale multilaterale dell'Unione Europea sovranazionale, con un ruolo importante del Parlamento Europeo e della Commissione e una supervisione giudiziaria degli accordi presi da parte della Corte Europea di Giustizia. Solamente un siffatto sistema multilaterale può giustificare decisioni di penalizzazione degli stati membri che non rispettino gli accordi presi (sia che esse abbiano la forma di una severa multa o di una esclusione dalla distribuzione delle risorse delle politiche di coesione). È questo che dovrebbe fare un Paese non (più) chiuso nel suo paradigma dell'introversione.

Non si tratta, dunque, di difendere una sovranità inesistente, ma di lavorare per promuovere una sovranità condivisa che sia in grado di promuovere, allo stesso tempo, politiche fiscali, di bilancio e finanziarie coerenti con le nostre possibilità domestiche e legittime sul piano democratico. Ciò vuole dire operare per riportare i due trattati intergovernativi all'interno del Trattato di Lisbona? Oppure vuole dire promuovere una differenziazione controllata all'interno dell'Unione Europea, tra l'Europa del mercato unico e l'Europa della moneta unica, utilizzando lo strumento delle cooperazione rafforzate già presente nel Trattato di Lisbona? È di queste cose che dovrebbe discutere una classe dirigente degna di un moderno paese europeo.

Una rappresentanza politica eccentrica

Se si guarda al sistema complessivo della rappresentanza italiana dal punto di vista della nuova *governance* europea, non si può non rimanere stupiti dalla sua eccentricità. Cominciamo dai partiti e più generalmente dalla rappresentanza politica. Negli ultimi vent'anni, nonostante i cambiamenti colossali intervenuti con la fine della Guerra fredda, la democrazia italiana non è riuscita a dotarsi di strumenti partitici capaci di organizzare la competizione politica all'interno dello spazio (di per sé grande) definito dalle necessità di quella *governance* europea. Il precedente sistema di partito, crollato drammaticamente all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso (Fabbrini 2000), non è stato sostituito da un nuovo sistema di partito coerentemente europeo. Il vuoto lasciato dai partiti ideologici del passato è stato riempito da partiti personali, o meglio da gruppi di politici alleati per conseguire il controllo dell'una o dell'altra spoglia pubblica. Privi di referenti europei, motivati da rivalità personali, portavoce di *lobbies* funzionali e territoriali, i politici dell'Italia post-Guerra fredda, con le dovute eccezioni, si sono dimostrati preoccupati di promuovere il loro controllo del sistema pubblico piuttosto che di creare l'infrastruttura istituzionale per far crescere il Paese. Se nel passato i grandi partiti di massa avevano aggregato gli interessi particolari in una prospettiva politica giustificata ideologicamente, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso sono stati gli interessi particolari a usare i partiti personali per raggiungere i loro obiettivi. La legge elettorale approvata dal centro-destra nel 2005, e nota come *porcellum*, ha portato alle estreme conseguenze questo processo di personalizzazione e parcellizzazione della politica, ma non lo ha creato in quanto tale. È un'opinione unanime tra gli osservatori che, quello eletto nel 2008, sia un Parlamento inadeguato rispetto ai compiti che dovrebbe assolvere. Le decisioni sono monopolizzate dai *leader* di partito, non pochi parlamentari hanno una scarsa o nulla conoscenza dei problemi delle principali politiche pubbliche, il dibattito che si svolge al suo interno è caratterizzato più dalle acrimonie personali che dai confronti ideali o programmatici. Il Parlamento, che era centrale nel sistema di governo del periodo della Guerra fredda, è stato di fatto sospeso. I veti reciproci tra i gruppi parlamentari hanno impedito di individuare linee d'azione condivise per affrontare le grandi questioni istituzionali e sociali del Paese. Anche se il consenso non fatica a formarsi quando si tratta di preservare i vantaggi individuali e di gruppo derivanti dal seggio parlamentare (in termini di indennità, pensioni, contributi, *fringe benefits*, rimborsi elettorali), vantaggi che non hanno equivalenti nelle altre democrazie europee. Anche in questo, perché la condizione dei nostri parlamentari non è stata equiparata a quella dei parlamentari dei paesi con noi comparabili? Insomma, pur all'interno di un'Europa integrata, la nostra classe politica parlamentare ha continuato a pensare a sé stessa come un gruppo sociale isolato dal resto del continente.

Certamente, al declino decisionale del Parlamento è seguita la crescita istituzionale del governo (ed in particolare della Presidenza del Consiglio). Si potrebbe dire che finalmente anche l'Italia è entrata nella famiglia delle democrazie a centralità governativa (che sono poi tutte le maggiori democrazie occidentali), dopo aver frequentato

per decenni la famiglia delle democrazie a centralità parlamentare (che sono poche, generalmente di piccole dimensioni, sicuramente divise). Peraltro, le democrazie a centralità governativa sono generalmente democrazie responsabili, mentre quelle a centralità parlamentare sono necessariamente irresponsabili (in quanto le decisioni più importanti che le concernano, come quelle di politica estera e militare, sono prese da altri, all'interno di un sistema di alleanze oppure in una relazione di protezione). Tuttavia, nel nostro Paese, l'ascesa istituzionale del governo ha continuato a poggiare su fragili basi politiche.

La competizione bipolare finalmente acquisita (e che ci ha reso simili alle grandi democrazie europee) è stata costantemente ipotecata da una strutturazione incoerente e frazionata dalle due principali coalizioni. Ciò ha dato vita non solamente a un bipolarismo litigioso, ma soprattutto a un bipolarismo frammentato⁴. Ciò che è risultato necessario per vincere le elezioni (mettere insieme il maggior numero di gruppi e gruppetti, di interessi funzionali e particolari), si è rivelato un *handicap* drammatico dopo le elezioni. In particolare sul versante del centro-sinistra ma anche su quello del centro-destra (nonostante il secondo, al contrario del primo, disponesse di un *leader* unificante, anche per l'imponenza delle risorse personali di cui ha potuto disporre), i governi si sono rivelati incapaci di governare. La persistenza del precedente sistema istituzionale (bicameralismo simmetrico, indipendenza dei ministri dal capo del governo, farraginosità delle procedure parlamentari, inesistenza di regole severe per disciplinare il riconoscimento o la formazione dei gruppi parlamentari) coniugata con un sistema di partito semi-strutturato ha inevitabilmente condotto a ricorrenti conflitti interni alla maggioranza (tra il capo del governo e l'uno e l'altro ministro, tra il capo del governo e il presidente della Camera espresso dalla sua stessa maggioranza, tra i vari *leader* dei gruppuscoli o fazioni di quest'ultima), più che tra governo e opposizione. Per di più, l'esistenza di un terzo polo ha inevitabilmente complicato il confronto tra governo e opposizione, con l'esito che si sono indeboliti sia l'uno che l'altra.

Insomma, in vent'anni, e nonostante gli incentivi (seppure contraddittori) della prima riforma elettorale maggioritaria (*plurality*) basata su collegi uninominali (utilizzata tra le elezioni del 1994 e quelle del 2001), il nostro sistema di partito ha continuato a rimanere incredibilmente italo-centrico. I *leader* politici e le loro organizzazioni hanno continuato a guardare a sé stessi sulla base di una prospettiva parrocchiale (più che nazionale), si sono preoccupati di massimizzare le loro posizioni all'interno del sistema pubblico, si sono trasformati in veri imprenditori politici per acquisire risorse sia centralmente che localmente, ma non hanno fatto l'unica cosa che avrebbero dovuto fare: creare un sistema di partito nazionale coerente con quello europeo. Così, sul centro-destra, abbiamo avuto partiti in feroce contrapposizione a Roma ma membri dello stesso Partito popolare europeo a Strasburgo (dove risiede il Parlamento Europeo). Oppure, sul centro-sinistra, si sono formati partiti che tenevano insieme componenti

4. Rinvio ai contributi in Fabbrini, Lippolis e Salerno (2010).

che a loro volta hanno continuato a dividersi nel sistema di partito del Parlamento Europeo (tra i Liberal Democratici e i Socialisti poi divenuti Socialisti e Democratici). In vent'anni non è emerso un solo *statista* capace di adeguare l'Italia alle esigenze della *governance* europea. La nostra influenza è stata limitata non solo nel Consiglio Europeo ma anche nel Parlamento Europeo, oppure nelle altre istituzioni in cui si sono prese (e si prendono) le principali decisioni. Così, se si considera il legislativo bicamerale dell'Unione Europea basato sulla co-decisione delle leggi da parte sia del Consiglio dei ministri che del Parlamento Europeo, la debolezza dei nostri governi ci ha reso inevitabilmente irrilevanti nel primo e la confusione ed eccentricità del nostro sistema partitico ci ha reso poco significativi nel secondo.

È sufficiente un governo tecnico *provisorio* per risolvere una deficit così strutturale di influenza? Anche in questo caso, se non si cambia il paradigma di riferimento, avremo di fronte a noi un destino di inevitabile irrilevanza politica in Europa. Ma anche di incertezza in Italia. Siamo dovuti ricorrere al governo dei tecnici per l'impossibilità a garantire un'alternanza accettabile per l'Europa. Ed è proprio l'Europa che continua ad essere la principale discriminante all'interno degli schieramenti politici che si sono formati nella prima metà degli anni Novanta. C'è un partito anti-europeo nel centro-destra, come c'è un partito analogo nel centro-sinistra. Nessuna coalizione che abbia una simile divisione interna potrà mai governare l'Italia in modo coerente e adeguato. E d'altra parte, se non si risolvono quelle divisioni, l'Europa finirà per essere l'equivalente funzionale della Guerra fredda, quando la discriminante democratica obbligò il sistema partitico a escludere dal governo le forze che (a sinistra e a destra) perseguivano l'obiettivo di un cambiamento del sistema (un obiettivo reso particolarmente concreto dal sistema di alleanze geo-politiche a cui la principale di quelle forze, il Partito comunista, faceva riferimento). È paradossale che sia l'esigenza di avere un governo *accettabile a Bruxelles* a spingere il nostro sistema politico verso la formazione di un grande centro politico che, escludendo gli anti-europeisti di destra e di sinistra, si connota come l'unico legittimato e capace a governare. Un esito paradossale, ma che potrebbe rivelarsi inevitabile, dopo che le maggiori forze politiche si sono consentite di pensare sé stesse *per anni* a prescindere dal contesto europeo. Così, invece di uniformarci alla logica propria delle grandi democrazie europee, logica che incentiva l'alternanza al governo tra partiti o coalizioni distinte, l'Italia rischia di ritornare al suo passato di immobilismo centrista (Scoppola 1997).

Se la democrazia italiana vuole preservare la logica dell'alternanza, allora sarà necessario che entrambi gli schieramenti riconoscano il nuovo contesto della competizione politica, quello del sistema politico dell'Unione Europea, per poi dividersi su una diversa interpretazione dei vincoli e delle opportunità propri di quest'ultimo. L'Italia si sarà dotata di un sistema di partito europeo, solamente quando il contrasto tra le principali forze politiche sarà su *quale Europa si vuole* e non già *se stare o meno in Europa*.

Sarebbe improprio sostenere che le difficoltà a governare i processi di europeizzazione e internazionalizzazione siano (o siano state) esclusivamente italiane. Ovunque, il *government*, inteso come struttura verticale del *decision-making* pubblico, è in affanno, se non in crisi. Tutti i sistemi di governo (presidenziale negli Stati Uniti, semipresidenziale in Francia, parlamentare nella generalità delle democrazie europee, Fabbrini 2008) hanno manifestato un'evidente difficoltà a fronteggiare una sfida come quella rappresentata dalla crisi finanziaria. Negli Stati Uniti, il governo diviso (tra un presidente democratico, una maggioranza repubblicana alla Camera dei Rappresentanti e un equilibrio al Senato tra conservatori e progressisti), coniugato con una polarizzazione politica senza precedenti, ha reso quasi impossibile la ricerca di un accordo tra l'esecutivo e il legislativo per ridurre l'alto deficit del bilancio pubblico. Anche nella solida Germania, le divisioni interne alla coalizione di maggioranza tra i Cristiano-democratici e i Cristiani sociali e il loro partner minore, il Partito liberal-democratico, hanno accentuato le incertezze dimostrate dal Cancelliere Merkel nell'affrontare la crisi dell'euro, visto che i primi erano su posizioni favorevoli a una gestione comunitaria della crisi mentre il secondo ha cercato di dare voce all'euro-scetticismo di una parte dell'opinione pubblica. Se è indubbio che la Francia semipresidenziale abbia mostrato il tasso più alto di efficienza decisionale (così riequilibrando per via politica la forza economica della Germania), nondimeno anche in questo paese i vincoli europei si sono fatti sentire. Anche la Gran Bretagna del governo di coalizione (tra conservatori e liberal-democratici) ha mostrato incertezze sconosciute ai precedenti governi monopartitici, in particolare relativamente alla strategia da perseguire nei confronti della crisi dell'euro e della permanenza o meno nell'Unione Europea. Tuttavia, in nessuno di questi Paesi si è verificata una crisi della capacità di governare come in Italia.

La debolezza dei partiti e la fragilità delle basi politiche dei governi ha così portato, nel nostro Paese più che altrove, a una vera e propria de-strutturazione del processo decisionale. La frammentazione sociale, che da tempo ci connota (Martinelli e Chiesi 2002), ha favorito un corporativismo sociale e professionale che si è sostituito, nei singoli settori, alla politica. In assenza sia di attori politici in grado di aggregare gli interessi che di istituzioni capaci di disciplinarne la rappresentazione politica, la differenziazione degli interessi indotta dai nuovi processi produttivi e tecnologici si è trasformata in una vera e propria corporativizzazione sociale. Ogni gruppo, anche il più piccolo, ha potuto utilizzare un potere di veto contro ogni decisione indesiderata, anche se tale potere di veto è stato giustificato talora sulla base di tradizionali ideologie classiste e talaltra sulla base di moderne ambizioni professionali. E, soprattutto, tali micro-interessi hanno individuato nell'organizzazione dello stato centrale e nelle sue articolazioni locali e regionali la fonte per acquisire risorse, riconoscimenti, benefici, protezioni. La persistenza sostanziale del debito pubblico negli ultimi vent'anni (leggermente diminuito durante i governi di centro-sinistra e altrettanto leggermente cresciuto durante i governi

di centro-destra) costituisce l'epitome del modello politico-economico che ha tenuto in piedi l'Italia e che l'ha contemporaneamente soffocata.

Da questo punto di vista, si è registrata una continuità sostanziale con il sistema politico della Guerra fredda, sistema che aveva creato quel debito pubblico in particolare negli anni Ottanta del secolo scorso, ma che il sistema politico successivo non è riuscito minimamente a scalfire (Salvati 2011). Con la differenza che, nel 1992, venne firmato il Trattato di Maastricht (Trattato a cui si è giunti anche grazie al contributo di italiani come Guido Carli che era allora ministro del Tesoro), cioè venne assunto l'impegno da parte del nostro Paese a ridurre il debito (al 60 per cento del Pil) e il deficit (al 3 per cento del Pil). La frammentazione delle rappresentanze sociali, funzionali, professionali, coniugata con la frammentazione del sistema partitico e infra-partitico, ha impedito che si affermasse una strategia che attraverso il rigore nei conti pubblici perseguisse la crescita economica del Paese. Il debito pubblico è aumentato senza alcun effetto keynesiano sulla crescita. Anzi, producendo il contrario, visto che quel debito copriva posizioni di rendita piuttosto che sostenere esigenze di sviluppo. Un gigantesco meccanismo di scambio si è così attivato tra i rappresentati dei vari micro-interessi funzionali e i rappresentanti dei vari micro-interessi politici. Come da tradizione nazionale, ogni finanziaria che voleva ridurre i costi pubblici aveva le sue deroghe. Ogni gruppo ha potuto ricevere le sue esenzioni, i suoi benefici, i suoi privilegi.

Se la *governance*, contrariamente al *government*, implica la formazione di un processo decisionale orizzontale, l'Italia ha avuto sì una *governance*, ma altamente frantumata. I vari particolarismi si sono inseriti nel processo decisionale delle istituzioni pubbliche senza alcuna mediazione, anzi hanno riversato sulle istituzioni le pretese unilaterali delle loro *constituencies* territoriali o funzionali. La democrazia italiana ha assistito a una sorta di *sindacalizzazione* del processo decisionale. Certamente, la concertazione tra il governo Ciampi e le parti sociali nel 1993, preceduta dalle trattative già avviate dal precedente governo presieduto da Giuliano Amato, consentì di creare le condizioni per il salvataggio del Paese che era allora in condizioni di vera e propria bancarotta finanziaria. Ma da allora, il processo di frantumazione delle rappresentanze è andato molto avanti, mettendo in seria discussione la strategia di raccogliere intorno ad un tavolo le varie "espressioni" della società civile ed economica. Per di più, occorre tenere presente che tale corporativizzazione del Paese ha finito per preservare le posizioni e gli interessi "di chi è dentro", escludendo di considerare gli interessi e le aspettative di coloro "che stanno fuori" il processo decisionale (come i giovani o le donne) (Boeri e Garibaldi 2011; Ferrera 2008).

Gli ordini professionali si preoccupano di difendere gli interessi di coloro che sono di già entrati in una professione, i sindacati si preoccupano di difendere gli interessi di coloro che hanno già un lavoro o una pensione, le associazioni datoriali si preoccupano di difendere gli interessi di coloro che hanno già conquistato una posizione nel mercato, le associazioni territoriali si preoccupano di difendere gli interessi di coloro che hanno le risorse (generalmente elettorali) per farsi ascoltare, la corporazione dei professori si preoccupa di difendere gli interessi di questi ultimi. Che poi la difesa di questi vari

interessi si sia rivelata abbondantemente in contrasto con le esigenze di apertura del mercato del lavoro, di promozione della mobilità sociale, di sostegno all'innovazione, tutto ciò non è mai entrato nello schema culturale delle nostre corporazioni. È come se l'Italia non si fosse mai liberata dalle gilde del passato. Comunque, chi ha rappresentato (e rappresenta) coloro che non hanno (avuto) le risorse o le posizioni per farsi rappresentare? Sotto la superficie della società balcanizzata si è affermata una fondamentale divisione o frattura: quella tra chi è dentro e chi è fuori lo spazio della decisione. Le vecchie fratture sociali (di classe, di ceto, di territorio) si sono venute a intrecciare con una nuova e più profonda frattura tra generazioni e tra generi. Non può stupire che una società corporativa abbia finito per produrre diseguaglianze sociali inedite per l'Italia successiva al boom economico degli anni Sessanta del secolo scorso. Diseguaglianze di reddito ma soprattutto di opportunità: perché il nuovo sistema ha avvantaggiato i vecchi piuttosto che i giovani, gli uomini piuttosto che le donne, i *rent-seekers* piuttosto che gli innovatori, coloro che conoscono "chi conta" non già chi ha una competenza "che può contare", i difensori dello *status quo* che agiscono nel mercato interno protetto piuttosto che coloro che operano nei mercati globali aperti.

È certamente necessario che l'Italia si doti (e si doti in fretta) di un sistema di governo e di un sistema di partito adeguati a uno stato membro dell'Unione Europea. Tuttavia, i cambiamenti radicali e strutturali intervenuti nella società italiana negli ultimi vent'anni non potranno essere adeguatamente fronteggiati solamente con una riforma delle nostre istituzioni governative. È improbabile che l'Italia possa acquisire un sistema istituzionale ad alto tasso di efficienza come quello francese o ad alto tasso di responsabilità come quello tedesco. Non ci sono modelli da imitare ma prospettive di riorganizzazione da perseguire, tenendo presenti "i mattoni di cui disponiamo per costruire la nuova casa". La nostra rappresentanza parlamentare darebbe un segnale di intelligenza politica se utilizzasse il periodo di sospensione della competizione politica (quello del governo tecnico) per mettere mano a una riforma elettorale e istituzionale che restituisse all'Italia una capacità di governo ragionevole dei processi di europeizzazione. Le cose da fare per rafforzare il nostro *government* sono abbastanza note e abbastanza chiare: una riforma elettorale che incentivi una competizione matura tra le due maggiori coalizioni, ognuna di loro collocata coerentemente nel sistema dei due maggiori partiti europei; il superamento del bicameralismo simmetrico e il ridimensionamento quantitativo dei parlamentari così da accrescerne l'efficienza qualitativa; una strutturazione partitica all'interno del legislativo che proibisca la formazione di gruppi ristretti o comunque di gruppi che non si erano presentati alle elezioni; un governo del Primo ministro che attraverso la sfiducia costruttiva si possa proteggere dal fuoco amico; un drastico ridimensionamento dei costi sostenuti dallo Stato per finanziare l'attività politica affidando invece ai cittadini questo compito; una semplificazione degli apparati burocratici centrali e periferici; una razionalizzazione del sistema di organizzazione degli enti territoriali. Naturalmente, è ragionevole ipotizzare che i parlamentari non vorranno tagliare il ramo su cui sono seduti, tuttavia è altrettanto ragionevole assumere che i più responsabili tra di loro non possono non sapere che la difesa ostinata di un sistema indifendibile potrebbe condurre a un rifiuto anti-politico che coinvolgerebbe tutti loro. Ma se è necessario lavorare sul *government*, ciò non è sufficiente. L'Italia, in particolare la sua classe dirigente, deve anche mutare il paradigma con cui ha finora concepito la *governance*. Occorre cioè pensare in modo radicalmente diverso dal passato il rapporto tra politica e interessi, tra rappresentanze politiche e rappresentanze funzionali, tra stato e società. Ed è qui che i *leader* dei grandi interessi organizzati (a partire dalla Confindustria fino a giungere ai sindacati federali) hanno una responsabilità storica da assolvere. Finora, nel nostro Paese, si sono sperimentati due modelli alternativi di organizzazione dei rapporti tra partiti e gruppi d'interesse, tra i vari possibili modelli sperimentati altrove (Mattina 2010). Il primo è quello della *subordinazione*, il secondo quello dello *scambio*. Vediamo meglio, cominciando dal primo. Per buona parte dell'Italia post-bellica (almeno fino alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso), i partiti politici sono stati i veri e propri controllori della politica nazionale. Fieramente contrapposti sul piano ideologico, altamente organizzati sul piano territoriale, rigidamente

collocati nello schema della politica parlamentare, i partiti politici di quel periodo sono stati i veri e propri *gate keepers* (i controllori del cancello) per entrare nel processo decisionale. Per i gruppi di interesse non c'era molto da fare se non accettare questa situazione di dominio partitocratico, beneficiandone se possibile anch'essi. Per loro, si trattava di scegliere il loro partito di riferimento, mettendogli a disposizione risorse organizzative, consenso elettorale, personale politico. Nel modello della *subordinazione* i gruppi contavano, cioè riuscivano a difendere o a promuovere gli interessi dei loro iscritti, solamente se instauravano rapporti privilegiati con partiti che avevano peso nel governo o nel parlamento, ovvero con fazioni di quei partiti, che a loro volta ricambiavano il sostegno ricevuto con provvedimenti legislativi o decisioni amministrative favorevoli ai loro sostenitori. Come abbiamo visto, questo modello della *subordinazione* si è consumato con il declino della politica ideologica. Un declino che, in Italia, ha avuto le caratteristiche di un vero e proprio disfacimento organizzativo e culturale dei "controllori dello stato".

Dopo la parentesi della concertazione dei primi anni Novanta (un vero e proprio miracolo di responsabilità collettiva), la frammentazione sia del sistema partitico che delle rappresentanze sociali ha portato alla pratica di un nuovo modello di relazioni tra politica e interessi, quello dello *scambio*. Se i nuovi partiti non si dimostravano più in grado di aggregare le domande sociali in una (relativamente) coerente prospettiva di governo, tale aggregazione delle domande sociali non poteva essere fatta propria neppure dalle grandi organizzazioni di rappresentanza funzionale. Non solo perché molti gruppi hanno capito che il loro potere di veto era più alto se gestito individualmente. Ma anche perché le trasformazioni strutturali dell'economia indotte dal processo di globalizzazione hanno creato nuove attività e interessi che non riuscivano a riconoscersi nella struttura ereditata dal passato delle rappresentanze funzionali. Cioè una struttura di rappresentanza costruita nel contesto di un capitalismo industriale, di uno stato nazionale e di una società protetta. Così, i cambiamenti intervenuti hanno finito per indebolire quelle stesse organizzazioni di interesse che avevano contribuito a salvare l'Italia con la concertazione dei primi anni Novanta, riempiendo il vuoto decisionale allora lasciato dal tracollo improvviso del sistema dei partiti *gate-keepers*, come spiega Carlo Trigilia nel suo capitolo.

In assenza di partiti aggreganti e con le grandi organizzazioni di interesse indebolite, si è così sviluppato un modello di relazioni tra micro-interessi e micro-partiti basato sullo scambio di breve periodo. Scambio in cui i primi hanno fornito risorse (finanziarie ed elettorali) ai secondi e quest'ultimi hanno ricambiato con benefici particolaristici. Di nuovo, il paradigma alla base dello scambio è stato quello tradizionale: l'uso della spesa pubblica a fini di consenso elettorale e sociale, *nonostante i vincoli europei*. Questo scambio è stato forse ancora più accentuato in periferia, nei comuni e nelle regioni, attraverso la costruzione di un sistema di agenzie pubbliche (con il compito di gestire i vari servizi di interesse collettivo) che i micro-partiti hanno utilizzato per costruire relazioni di simbiosi con i micro-interessi locali. Il modello politico-economico noto come *statalista* ha così finito per rovesciarsi nel suo contrario: più che una colonizzazione

statale della società si è registrata (negli ultimi vent'anni e in molte aree del paese) una colonizzazione delle istituzioni pubbliche da parte di gruppi delle varie società locali. È inutile aggiungere che, in alcuni ma significativi casi, tale colonizzazione del sistema pubblico da parte della società ha avuto l'effetto di rafforzare (e legittimare) vere e proprie società criminali. D'altra parte, non si potrebbe spiegare come sia possibile che ben i 4/5 delle società municipali di erogazione dei servizi continuino a essere in condizioni di deficit di bilancio permanente. Si è così creata, nell'Italia degli ultimi vent'anni, una cultura diffusa della irresponsabilità, con ogni gruppo (partitico e professionale) preoccupato esclusivamente del proprio *particolare*, in coerenza (da questo punto di vista) con una tradizione italiana che ha radici lontane nel passato (Altan 2000).

Tra "politica" (*politics*) e "politiche" (*policies*)

Di fronte a un *government* disarticolato e ad una *governance* frammentata, negli ultimi anni sono però emerse nuove prospettive di riorganizzazione del nostro sistema di rappresentanza, relativamente ai rapporti tra società e politica, tra interessi e istituzioni. Queste prospettive prefigurano un nuovo modello di organizzazione della rappresentanza degli interessi, un modello definibile come quello della *collaborazione responsabile*. In qualche modo, il Manifesto delle cinque associazioni nazionali imprenditoriali reso pubblico il 25 settembre 2011 potrebbe essere il segnale di tale modello di rappresentanza degli interessi. Alla base di quel Manifesto c'era la presa d'atto che il *government* non era grado di aggregare le istanze di innovazione provenienti dalla economia e dalla società, prigioniero com'era dei veti reciproci interni alla sua stessa maggioranza parlamentare. Allo stesso tempo, c'era anche la presa d'atto che, nella crisi drammatica che il paese stava vivendo, non vi erano più le condizioni per conseguire benefici particolaristici a danno di un progetto generale di crescita. Così, le grandi associazioni imprenditoriali si sono poste direttamente il problema di individuare gli obiettivi di politica pubblica necessari per la ripresa economica del Paese, non delegando più ai partiti quel compito. Ma in questo modo, le associazioni di interessi particolari si sono poste anche il problema di coniugare direttamente questi ultimi con l'interesse generale. Si tratta di un segnale importante perché rende evidente il cambiamento che occorre introdurre nella *logica* della rappresentanza: non si tratta più di inviare alle Commissioni Industria della Camera dei Deputati e del Senato le richieste specifiche dell'uno o dell'altro comparto industriale, lasciando ai membri di quelle commissioni il compito di mediare quelle richieste con altre provenienti dai sindacati dei lavoratori o da altre associazioni di categoria. Si tratta di assumersi la responsabilità di proporre vie d'uscita alla crisi del Paese. Un cambiamento di prospettiva che è necessario venga introdotto anche in tutte le grandi organizzazioni sindacali.

Box 2 - *Politics* e *Policies*

Nella lingua italiana, la parola *politica* significa tante cose. Nella lingua inglese, invece, quelle diverse cose (che hanno a che fare con la *politica*) possono essere rappresentate con termini diversi. In particolare, *politics* rinvia alla politica come processo di discussione e confronto tra forze politiche, come attività di posizionamento nell'asse destra/sinistra. Mentre invece *policy* rinvia ai corsi di azione perseguiti per risolvere specifici problemi collettivi. Per questa ragione, sono costretto a usare i termini inglesi per distinguere tra la *politica* come schieramento e orientamento (la politica dei partiti, la politica del Paese ecc.) e le *politiche pubbliche* come elaborazione, decisione e implementazione di scelte per risolvere problemi specifici (la politica sociale, la politica economica, la politica industriale, la politica dell'occupazione ecc.).

Nella *governance* responsabile, le associazioni di interesse si legittimano proprio per la loro capacità di proporre soluzioni generali a problemi particolari. È in questo esercizio

di traduzione delle proprie esigenze particolari in un programma generale che si può formare, all'interno delle associazioni di interesse particolare, una classe dirigente con una cultura generale (come Claudius Wagemann ci dice, nel suo capitolo, è avvenuto e sta avvenendo in altri Paesi europei). Questo è particolarmente necessario in un periodo storico in cui i partiti, che dovrebbero rappresentare gli interessi generali, si sono trasformati in agenzie di promozione di interessi particolari. Tale caratterizzazione in senso "generale" della rappresentanza degli interessi sarà necessaria anche quando e qualora il Paese riuscirà a dotarsi di un governo efficiente e stabile, oltre che politicamente controllato. Comunque sia, proprio perché riformato, il *government* avrà bisogno di dialogare con la *governance*, anch'essa riformata. Cioè, di fronte a società e ad economie in continua trasformazione, la politica, da sola, non riuscirà plausibilmente a sintetizzare le esigenze diffuse e nuove che emergono al loro esterno. Avrà bisogno della collaborazione *responsabile* delle grandi e piccole associazioni e rappresentanze degli interessi, una collaborazione che dovrà svolgersi sulla base di una discussione e di un confronto, rigoroso e rispettoso, sulle priorità strategiche del Paese. Non si tratta di negare la differenza tra gli interessi e le condizioni delle varie organizzazioni e associazioni, ma di ricondurre il confronto tra di loro all'interno di una prospettiva generale. Nella *governance* responsabile nessun gruppo o organizzazione può dire: "a me interessano solo i miei interessi", perché gli interessi di ogni gruppo o organizzazione dovranno essere commisurati a una prospettiva generale. Insomma, il buon *government* avrà bisogno di una buona *governance*.

Se così è o dovrebbe essere, allora non ha avuto senso accusare i promotori del Manifesto delle cinque associazioni nazionali imprenditoriali di "volere fare politica". Si è trattato di un'accusa impropria, in quanto assume che, per poter influenzare le scelte nazionali di *policy*, occorre necessariamente divenire un attore politico della *politics*. È piuttosto la manifestazione dell'affermazione di un nuovo paradigma politico il fatto che i *leader* delle maggiori rappresentanze degli interessi abbiano deciso di contribuire alla *governance*, e non già al *government*, del Paese. La politica è cruciale, ma non può pretendere il controllo del cancello di entrata al processo deliberativo nazionale, come è avvenuto nel passato. La politica deve avere il monopolio della decisione ultimativa, ma non può avere il monopolio del processo che conduce a quest'ultima. Anzi, più la società partecipa alla *governance* senza ambire a entrare nel *government* e più gli attori partitici che vogliono conseguire il controllo di quest'ultimo dovranno misurarsi con le grandi questioni nazionali e non già con i piccoli scambi micro-settoriali. Anche perché, oggi, molte competenze e conoscenze sono fuori dalla politica, ma all'interno delle imprese, delle grandi società finanziarie, delle accademie non corporative, delle istituzioni pubbliche che sono riuscite a proteggersi dalla colonizzazione partitica. Tra interessi organizzati e partiti politici deve poter svilupparsi una collaborazione anche competitiva, pur dentro la comune cifra della responsabilità verso il futuro del Paese. Ma, soprattutto, gli interessi organizzati che vogliono contribuire a una *governance* responsabile dovranno avere come riferimento le istituzioni dello stato, non già l'uno o l'altro partito. Anche il loro linguaggio dovrà esprimere questa differente prospettiva.

Essi, cioè, non dovranno rimanere prigionieri dei riti e delle mentalità proprie della politica, bensì debbono essere portatori di una mentalità che guarda ai problemi e che propone soluzioni per risolverli. Come è incominciato ad avvenire con il governo dei tecnici presieduto da Mario Monti. Il dibattito pubblico dovrà acquisire una maggiore valenza tecnica, così da neutralizzare il populismo che è prosperato nel modello politico-economico dello scambio e del dilettantismo nella gestione delle *policies*. Le nuove classi dirigenti si legittimeranno se saranno capaci di realizzare uno spostamento epocale della nostra discussione nazionale, portandola dalla *politics* alla *policy*. Non si tratta, va da sé, di abolire quest'ultima, ma di ridefinirla. Il compito della *politics* è quello di indicare i grandi orientamenti che il Paese dovrebbe perseguire, non già litigare per chi mettere nel consiglio di amministrazione dell'una o dell'altra società pubblica.

L'Italia unitaria (e non solo quella repubblicana) ha sempre avuto dei professionisti della politica specializzati nella prima (la *politics*) ma ignari della seconda (la *policy*). Il dibattito pubblico ha sempre riguardato le grandi questioni di principio ma assai poco le più concrete questioni di come far funzionare un servizio in modo conveniente per chi lo utilizza. Così, incompetenti verso le *policies*, molti nostri *leader* politici hanno finito per drammatizzare la *politics*. Così, la scelta tra stato e mercato nella fornitura di un servizio non è stata ricondotta a criteri empirici (cosa poteva funzionare meglio in quel dato contesto), ma risolta attraverso opzioni di principio, di fede ideologica, oppure semplicemente di retorica. Dopo tutto, i rappresentanti politici sono stati e continuano a essere dei generalisti (nella migliore delle ipotesi) ovvero dei costruttori di consenso elettorale. La loro consapevolezza di come affrontare e risolvere le tante questioni di *policy* di una democrazia avanzata è generalmente scarsa. Tant'è che alcune grandi questioni nazionali (basti pensare alla questione meridionale) sono ancora lì sul tavolo, pur dopo 150 anni di storia nazionale e almeno tre diversi regimi politici.

Non può stupire che, di fronte alle crisi, quei politici abbiano infine affidato ai tecnici la soluzione di problemi per loro difficilmente solubili. Quasi paradossalmente, negli ultimi vent'anni, l'alternanza che ha fatto la differenza è stata quella tra governi politici e governi tecnici, più che tra coalizioni di centro-sinistra e di centro-destra. Ecco perché la stessa logica dell'alternanza potrà svilupparsi più coerentemente se si baserà su programmi alternativi di *policies*, se essa si svolgerà nel contesto di un dibattito pubblico in cui le questioni di principio vengono sistematicamente commisurate alla soluzione di problemi concreti. Insomma, le rappresentanze degli interessi dovranno entrare nella *governance* in quanto attori delle *policies*. E, contemporaneamente, i nuovi partiti o le nuove coalizioni dovranno ridefinire la *politics* come il luogo di indirizzo di quelle *policies*.

Conclusione

La crescita del Paese richiede adeguate politiche di riforma della spesa pubblica e di rilancio delle esportazioni (come argomentato da Stefano Manzocchi nel suo capitolo), richiede cioè politiche coraggiose, efficaci ed eque da parte del governo e capacità di innovazione e *leadership* da parte delle rappresentanze territoriali (come argomentato da Nadio Delai nel suo capitolo). Tuttavia, la crescita del Paese non sarà promossa pienamente se non verrà ripensato in modo radicale il paradigma politico che è all'origine del declino dell'Italia. La definizione di questo nuovo paradigma politico dovrà emergere da un confronto pubblico rigoroso e franco, sia tra i cittadini che all'interno della classe dirigente del Paese. Se questo confronto porterà all'affermazione di una nuova classe dirigente in grado di elaborare un'*idea* dell'Italia adeguata ai processi di europeizzazione e internazionalizzazione che l'hanno coinvolta da tempo, allora un nuovo ciclo economico potrà riattivarsi. È improbabile che il Paese possa di nuovo crescere se non è sostenuto e guidato da una nuova classe dirigente capace di governare le trasformazioni epocali che lo attraversano. Una classe dirigente che potrà essere tale solamente se guidata da un'*idea* diversa, rispetto a quella intrattenuta dalla vecchia classe dirigente, della relazione inestricabile che si è creata tra l'Italia e gli altri stati membri dell'Unione Europea, della distinzione altrettanto irreversibile che si è imposta tra il *government* e la *governance*, dell'importanza strategica che ha assunto la *policy* e della necessità di riformare la *politics*.

Tali cambiamenti epocali non coinvolgono solamente la rappresentanza politica, ma anche la rappresentanza funzionale e degli interessi economici e sociali. Nel nuovo contesto, la classe dirigente del futuro emergerà sempre di più dalle associazioni di rappresentanza, proprio perché lì vi sono competenze, conoscenze, risorse per affrontare le sfide delle *policies*. E se è vero che il processo di europeizzazione e internazionalizzazione è cresciuto impetuosamente negli ultimi anni (basti pensare alle misure adottate per governare l'euro), allora anche tali associazioni d'interesse dovranno accentuare la loro proiezione esterna, creando legami organici con le associazioni degli altri stati membri dell'Unione Europea, entrando con proposte di *governance* nel processo deliberativo europeo e internazionale. L'Italia ha bisogno di una nuova infrastruttura istituzionale e cognitiva per affrontare la sfida della sua europeizzazione e internazionalizzazione, una sfida molto più complessa di quella per la nazionalizzazione del Paese che ha dovuto affrontare tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso. Per questo motivo sarebbe necessario dare vita a un vero e proprio programma di alta formazione dei futuri *leader* delle categorie economiche e sociali, istituzionalizzando un Master su "Economia e politiche della rappresentanza" sostenuto dalle maggiori associazioni nazionali e organizzato all'interno di una struttura accademica che già svolge questi compiti come la *Luiss School of Government*. Insomma, per riportare il Paese a crescere bisogna elaborare nuovi modi di pensare i problemi di una società e di un'economia avanzate, come le nostre, all'interno di uno storico processo di integrazione sovranazionale.

Bibliografia

- Altan C.T. (2000), *La nostra Italia. Clientelismo, trasformismo e ribellismo dall'Unità al 2000*, Milano, Bocconi University Press.
- Boeri T. e Garibaldi P. (2011), *Le riforme a costo zero. Dieci proposte per ritornare a crescere*, Milano, Chaire lettere.
- Caporaso J. (a cura di) (2000), *Continuity and Change in the Westphalian Order*, Malden (MA), International Studies Association.
- Cowles M., Caporaso J., Risse-Kappen T. (a cura di) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Fabbrini S. (2010), *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, New York, N.Y., Oxford University Press, paperback, seconda e rivista edizione.
- Fabbrini S. (2008), *La politica comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini S. (2000), *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*. Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini S., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di) (2010), *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, numero speciale de *Il Filangieri*, Quaderno 2010.
- Fabbrini S., Piattoni S. (a cura di) (2008), *Italy in the European Union: Redefining National Interest in a Compound Polity*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield.
- Fabbrini S. (a cura di) (2003), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*. Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini S. (a cura di) (2002), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*. Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini S, Morata F. (a cura di) (2002), *L'Unione Europea: le Politiche Pubbliche*. Roma-Bari, Laterza.
- Ferrera M. (2008), *Il fattore D*, Milano, Feltrinelli.
- Mattina L. (2010), *I gruppi di interesse*, Bologna, il Mulino.
- Martinelli A., Chiesi A.M. (2002), *La società italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- Salvati M. (2011), *Tre pezzi facili sull'Italia. Democrazia, crisi economica e Berlusconi*, Bologna, il Mulino.
- Sbragia A. (a cura di) (1992), *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Schattschneider E.E. (1975), *The Semi-Sovereign People: A Realist View of Democracy in America*, Belmont, CA, Wadsworth Publishing.
- Scoppola P. (1997), *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, il Mulino.
- Walker N. (2006), *Relocating Sovereignty*, New York, Ashgate.

capitolo 2

nuovi paradigmi economici politiche, scelte e prospettive per rilanciare il paese

di **Stefano Manzocchi***

Trasformare il Paese tra vincoli esterni e caduta dell'occupazione

Premessa

La qualità e l'adeguatezza delle classi dirigenti e dei sistemi di rappresentanza di un Paese si misurano senz'altro anche dalla loro capacità di anticipare alcuni scenari del cambiamento e di immaginare una collocazione futura sia per il Paese nel suo complesso, sia per i propri rappresentati nell'ambito di questi scenari. Oggi che il tema in Italia - come già un ventennio fa - è quello di rincorrere il cambiamento in condizioni di emergenza, la questione del rinnovamento della *forma mentis* delle classi dirigenti e delle rappresentanze si intreccia con i nodi strutturali all'ordine del giorno del Paese.

Il sistema manifatturiero - bancario - la vera spina dorsale dell'eccezionale sviluppo economico e sociale italiano del dopoguerra - versa in condizioni di emergenza. È questa la priorità assoluta che le tutte classi dirigenti italiane devono assumere nei prossimi mesi e anni, per sostenerlo ed aiutarlo a evolvere perché da esso dipende la prosperità del Paese. Il tempo è una variabile fondamentale: se non si agisce con prontezza, l'Italia rischia di diventare soprattutto un importante mercato per le aziende estere, e una sede dell'industria delle vacanze e tempo libero. Sotto le ceneri della crisi finanziaria, covano le braci di una competizione aspra tra sistemi economici nazionali, solo in piccola parte temperata dalla cooperazione multilaterale. In questo "Grande Gioco" del XXI secolo, la localizzazione delle attività manifatturiere e la stabilità e il progresso del sistema bancario sono le poste in gioco più importanti per il nostro Paese. Tutte le componenti delle classi dirigenti e dei sistemi di rappresentanza devono essere consapevoli dell'irreversibilità di molti dei cambiamenti che si realizzeranno in questo

* Ringrazio per la preziosa collaborazione di ricerca e per le simulazioni Cecilia Jona Lasinio (per il paragrafo 2.2) e Giovanna Vallanti (per il paragrafo 2.1). Il capitolo è stato chiuso con le informazioni disponibili al 14 febbraio 2012.

periodo: tutte devono essere pronte a fare concessioni, con equilibrio, per la loro stessa prosperità futura oltre che per quella altrui.

Dopo un decennio nel quale il debito dei paesi avanzati, in primo luogo gli Stati Uniti, ha consentito ritmi di crescita forse insostenibili per l'Occidente, dal 2007 le ricorrenti crisi debitorie (mutui Usa, banche anglosassoni e non, debiti sovrani) e il conseguente processo di rientro delle leve finanziarie (il c.d. "*deleveraging*") hanno dapprima ridotto il livello medio di produzione e occupazione nei paesi avanzati, e quindi abbassato i ritmi della crescita mondiale. In molti paesi emergenti, che avevano beneficiato dell'espansione trainata dal debito occidentale, si è nel frattempo innescato un processo di industrializzazione che ha sottratto milioni di persone dall'economia di sussistenza, ne ha aumentato la produttività, e le ha immesse nel sistema globale degli scambi. Secondo le stime del Fondo Monetario, la crisi ha segnato uno spartiacque perché da allora gli emergenti contribuiscono almeno il doppio dei paesi di antica industrializzazione allo sviluppo economico planetario, e lo faranno almeno fino al 2016.

Quanto durerà il "*deleveraging*" occidentale, che riduce la spesa globale per investimenti e consumi, e con quali altri sussulti e crisi, è difficile prevedere. Ne uscirà per certo un Mondo Nuovo (per riprendere il titolo del Rapporto GCD 2011) assai diverso da quello del XX secolo, dove la presenza nel sistema degli scambi internazionali dei paesi a medio-basso reddito e crescita sostenuta - per molti aspetti positiva - ha reso abbondante il fattore lavoro e ne ha ridotto il prezzo su scala globale. Le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) hanno per parte loro contribuito a questo processo, riducendo l'intensità media di lavoro di molti processi produttivi. La conseguenza è che l'offerta di lavoro è eccedente su scala mondiale, mentre la scarsità riguarda le materie prime, l'energia, le conoscenze, l'intelligenza dei processi.

Non a caso, la distribuzione del reddito e della ricchezza si sono andate polarizzando nell'ultimo venticinquennio, riportandosi verso una situazione antecedente le due guerre mondiali, anch'essa caratterizzata da una forte integrazione commerciale e finanziaria (il *Gold Standard*). Crisi così prolungate e profonde come quella attuale si accompagnano sempre a fasi di riassetto geo-economico epocale: dalla depressione degli anni '20 e '30 emerse l'egemonia Usa, da questa va configurandosi un mondo sempre più "Pacifico" e meno Atlantico. Nei prossimi anni, è comunque difficile immaginare un contesto di crescita globale come quello del 1995-2007.

Il tema del rilancio italiano, nell'ambito dei nuovi paradigmi economici, e del ruolo che possono svolgere le classi dirigenti anche mediante le rappresentanze sociali e politiche, va contestualizzato per delimitare bene i margini d'azione e le relative responsabilità. È chiaro che buona parte dei risultati di crescita italiana dipendono dal traino di scambi mondiali meno dinamici per conseguenza del "*deleveraging*" di cui abbiamo detto sopra. È altresì chiaro che in buona parte gli esiti italiani dipendono dalla situazione a livello europeo. In Europa, e in particolare nell'area-euro, quel che pesa non è solo lo squilibrio dei debiti e deficit pubblici, ma lo squilibrio di competitività e delle bilance commerciali. C'è un sensibile differenziale di produttività

(comunque misurata: costo del lavoro per addetto, produttività dei fattori, ecc.) e di competitività che separa gli andamenti tedeschi da quelli del resto d'Europa. Questo divario, che negli anni del boom mondiale finanziato dal debito non ha suscitato enormi tensioni, si è innestato dopo il 2007 in un contesto di crescita bassa e di riluttanza tedesca ad utilizzare la leva fiscale per rilanciare la domanda su scala continentale. La conseguenza è che il *surplus* commerciale tedesco ha per i 2/3 una contropartita nei deficit di altri paesi europei, che il differenziale di produttività si traduce in dinamiche divergenti della produzione industriale, e che mentre la disoccupazione in Germania è oggi sotto il 7%, ai minimi degli ultimi 20 anni, nel resto dell'area-euro è in ascesa anche rapida.

Come nel caso del traino degli scambi mondiali, è chiaro dunque che la crescita italiana dipende in buona parte dall'orientamento dei principali partner europei in tema di politica fiscale: più espansione in Germania e/o Francia, oppure un potenziamento della spesa comunitaria, avrebbero un immediato effetto positivo sull'economia italiana. Ma non c'è consenso a oggi su come rilanciare la crescita in Europa. L'attuale *leadership* tedesca suggerisce una "cura dell'offerta" nei paesi periferici per ricondurre i salari orari reali in linea con la produttività, e un maggior controllo a livello Ue per mantenere le finanze pubbliche entro i vincoli del Trattato di Lisbona. Nei paesi dell'Europa meridionale, la leva fiscale è pressoché inutilizzabile per il rilancio dell'economia, stanti gli attuali vincoli posti dall'appartenenza alla moneta unica e dalle condizioni di rifinanziamento del settore pubblico e delle banche sui mercati. In mezzo, la posizione francese è divisa tra la riluttanza ad accettare una vera "comunitarizzazione" delle politiche fiscali, e l'esigenza di proteggere le banche nazionali e di contenere la disoccupazione.

La divergenza delle congiunture economiche in Eurolandia ed il sostanziale default della Grecia hanno posto forti dubbi nel corso del 2011 circa il destino della moneta unica, sulla cui genesi imperfetta molto si è scritto in questi mesi. Le recenti scelte della BCE e del Consiglio Europeo hanno diradato le prospettive più fosche: sembra si possa faticosamente costruire un consenso per un'unione fiscale che indirizzi la spesa pubblica sia ad alleviare la disoccupazione nelle regioni europee più colpite da congiunture avverse, sia a finanziare progetti di investimento in infrastrutture materiali e immateriali su scala continentale. Dopo l'accordo UE del 30 gennaio in materia fiscale, appare più realistica una governance UE idonea a rilanciare la politica comunitaria in chiave anti-recessiva, ad esempio con lo scorporo delle spese per investimento dal computo del rapporto deficit-Pil o con la modulazione dei piani di rientro da debiti pubblici "eccessivi".

Nonostante i segnali di rallentamento anche in Germania, lo scenario a breve termine ancor oggi più probabile è comunque quello di un governo tedesco che spera raccogliere nelle elezioni del 2013 i frutti in termini di consenso di una condizione economica abbastanza soddisfacente, battendo il tasto della disciplina fiscale comunitaria, mentre il resto d'Europa è in recessione o ristagna. E soprattutto che riafferma costantemente di non voler gravare il contribuente tedesco dei costi degli sprechi pubblici nel Sud Europa. Questa divergenza congiunturale e l'assenza di meccanismi

compensativi consolidati sono fertile terreno di coltura per populismi di destra e sinistra che vedono nell'euro e nell'Unione la causa di tutti i mali, come argumentava Marc Lazar nel V Rapporto GCD. Nelle classi dirigenti europee si è tuttavia consolidata nel corso del 2011 la consapevolezza che la fine dell'euro e il ritorno alle monete nazionali segnerebbero una caduta abissale di ricchezza e produzione in tutti i Paesi Membri, e probabilmente una disgregazione dell'Unione stessa che colpirebbero principalmente le classi sociali meno abbienti. Quindi, mentre è ragionevole chiedersi se e come l'euro si poteva concepire meglio, ed agire per rafforzare la governance e le politiche europee a sostegno dell'Unione, le élite nazionali hanno di fronte la responsabilità di un'opera di pedagogia e convincimento delle rispettive opinioni pubbliche rispetto agli sforzi da compiere per rafforzare la stabilità della moneta unica.

Oltre al *"deleveraging"* ed alle incongruenze dell'assetto economico europeo, c'è un altro vincolo che condiziona il rilancio dell'economia italiana, quello della concentrazione del potere finanziario globale. Uno studio recente mostra come poche società finanziarie condizionano le dinamiche dei mercati, con un impatto forte sui tassi d'interesse e quindi sull'economia reale¹. Sarà bene che tutta l'Europa continentale ponga rimedio a questo strapotere; ma oggi illudersi di poter eludere questi vincoli dopo mezzo secolo di deregolamentazione finanziaria è ingenuo, anche se una maggior credibilità ed un diverso protagonismo dell'Europa possono alleviarne il peso.

Il tema del rilancio della nostra economia, dunque, e del ruolo delle classi dirigenti per la crescita va declinato dunque sullo stretto sentiero delimitato da questi vincoli, imposti dai nuovi paradigmi che si sono affermati nel mondo e in Europa nella fase attuale. "Il governo dei tecnici" è una risposta al deficit di credibilità delle nostre classi dirigenti rispetto al "come stare in Europa" e al come rapportarsi al Mondo Nuovo ed ai mercati finanziari. Ma è anche, nelle intenzioni, una risposta ai deficit di rappresentanza che si sono aggravati nel corso degli ultimi decenni in una società ingessata come quella italiana, ad esempio quello che riguarda gli *outsider* del mercato del lavoro, oppure i piccoli risparmiatori che non hanno le risorse o la cultura per proteggere i loro averi dalla speculazione, o le future generazioni gravate dal debito pubblico. Si tratta quindi di un governo nato per meglio rappresentarci nel mondo, e che nelle intenzioni si propone di rappresentare anche coloro che finora non lo erano.

Due precondizioni e cinque obiettivi prioritari per il rilancio italiano

In assenza di un ambiente macroeconomico cooperativo in Europa, e condizionata dai mercati finanziari sui quali alcuni grandi imprese esercitano un'influenza difficilmente controllabile, la nostra economia si trova nel mezzo di una aspra competizione tra sistemi nazionali integrati (finanza, industria, lavoro, innovazione) nella quale - anche

1. Stefania Vitali, James B. Glattfelder, Stefano Battiston, *The network of global corporate control*, Chair of Systems Design, ETH Zurich, Switzerland, Settembre 2011.

per i nostri gravi ritardi - rischiamo di subire un processo di progressivo impoverimento. Non si tratta di dichiararsi “declinisti”, ma di prendere atto di una realtà più volte documentata, ad esempio, nelle Relazioni annuali della Banca d’Italia. I sistemi nazionali che usciranno meglio dalla competizione in atto saranno anche in grado di praticare politiche sociali e redistributive più generose e orientate verso l’equità.

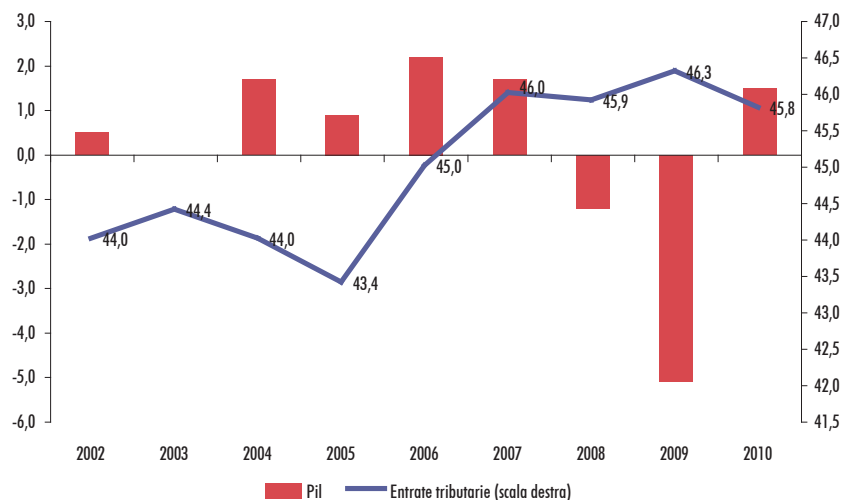
Per rilanciare l’economia italiana, il tempo necessario per organizzare una risposta efficace alle sfide presenti è una variabile cruciale: gli esiti futuri dipendono non solo dalla validità ma anche dalla prontezza degli interventi. Una diversa e più adeguata combinazione di “*government*” e “*governance*”, come suggerito da Sergio Fabbrini, va avviata con tempestività, utilizzando i “materiali” a disposizione comprese le forme organizzative e di rappresentanza oggi esistenti. Anche a costo di qualche squilibrio in termini di equità, lasciando poi il tempo per la riorganizzazione delle classi dirigenti e della rappresentanza degli interessi sociali. Ma senza interventi urgenti, si corre il rischio di allestire gli strumenti mentre il paziente soccombe.

In estrema sintesi, vi sono due precondizioni e almeno cinque priorità per il rilancio italiano. Si tratta di nodi strutturali con i quali l’economia italiana si confronta da tempo, ma che sono stati “rimossi” per un decennio nella coscienza sociale di almeno la metà della pubblica opinione e sottovalutati dalle classi dirigenti, prima della ricomparsa del governo dei tecnici. Le due precondizioni sono quella di riconsiderare il perimetro della presenza pubblica nell’economia, e quella di intercettare la domanda e gli investimenti esteri come vettori di crescita. Si tratta di due sfide connesse, che si vincono o perdono insieme. Insieme infatti garantiscono crescita e stabilità: meno deficit e debito pubblico, meno deficit e debito estero, significano più fiducia degli investitori italiani ed esteri nelle prospettive dell’economia italiana. Meno intermediazione pubblica nell’economia, anche se meglio orientata, significa poi che la domanda estera deve supplire in termini di volano della crescita, per alimentare la crescita in condizioni di sostenibilità. Le politiche virtuose devono quindi essere rivolte a entrambe le sfide.

Il perimetro della presenza pubblica nell’economia va riconsiderato perché la pressione fiscale in Italia tende a non essere più una variabile anticiclica. Come si può notare dalla figura 1, il peso delle entrate tributarie sul Pil aumenta ormai pericolosamente nei periodi di minore crescita, e non solo per un mero effetto contabile.

Fig. 1 - Pressione fiscale e crescita del Pil, Italia

(entrate tributarie in% del Pil e var.% del Pil a prezzi concatenati)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

In Germania, al contrario, il peso delle entrate tributarie tende progressivamente a ridursi nei periodi di minore crescita e ad aumentare in quelli di maggiore crescita (figura 2). Si tratta di un "differenziale" di tendenza economica rilevante almeno quanto lo spread sugli interessi passivi: in Italia il livello della tassazione risponde alle emergenze di bilancio pubblico, e non a quelle di sostegno del sistema economico e produttivo.

Fig. 2 - Pressione fiscale e crescita del Pil, Germania

(entrate tributarie in% del Pil e var.% del Pil a prezzi concatenati)



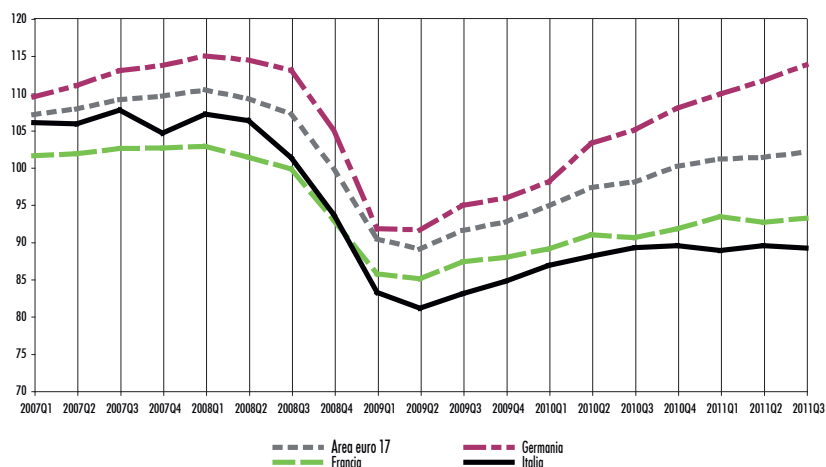
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Riprendere dopo oltre un decennio l'opera paziente della "spending review" nel settore pubblico - per individuare sprechi e inefficienze - è importante ma non basta: occorre che le classi dirigenti e le rappresentanze compiano, mediante una riflessione pubblica non infinita, scelte di responsabilità rispetto al perimetro della spesa pubblica. Una breve lista: quanta Sanità pubblica possiamo permetterci, e per tutti o invece per chi? Come si declina la sicurezza nazionale: soprattutto con la Difesa? E, se sì, con quali obiettivi e risorse? Oppure si devono spostare risorse verso altre forme di sicurezza - una su tutte, quella ambientale - cui lo Stato deve meglio provvedere? Gli stipendi della dirigenza pubblica, specie quella medio-alta, si devono e possono calmierare? E si possono parametrare ai risultati ottenuti, e come? Quale patrimonio pubblico è opportuno vendere, e quando? Come valorizzare gli *asset* pubblici e ridurre le tensioni Nord-Sud mediante una maggior responsabilità delle pubbliche amministrazioni decentrate (ovvero, quale federalismo)?

La sfida di intercettare la domanda estera come vettore di crescita è ineludibile in un Paese maturo, quando la spesa pubblica smette di aumentare, e quando occorre sostenere il costo delle risorse naturali. Si tratta di confrontarsi con mercati esteri lontani, con culture complesse e distanti. Il differenziale di tendenza con la Germania si va facendo marcato anche in termini di produzione industriale, pur se i dati scontano un ritardo nell'adeguamento dei deflatori di prezzo italiani agli incrementi di qualità dei nostri prodotti (si veda la figura 3). E se è vero che le nostre esportazioni sono andate

meglio della produzione industriale, è anche vero che il nostro deficit commerciale - trainato dalla componente energetica - non si contrae neanche in presenza di una domanda interna stagnante.

Fig. 3 - Dinamica della produzione industriale nei principali paesi dell'Area euro
(indice della produzione industriale, dati destagionalizzati)*



* Si fa riferimento all'industria in senso stretto che comprende, oltre alla manifattura, le attività estrattive e la produzione e distribuzione di elettricità, gas e acqua

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

Le cinque priorità per il rilancio si riferiscono a diversi segmenti della nostra struttura economica, ciascuno dei quali richiede specifiche *policies*.

Priorità 1 Patrimonio industriale esposto alla concorrenza internazionale: facilitare chi funziona, assecondare il mutamento.

Sostenere e aggiornare la struttura manifatturiera è la priorità assoluta per l'Italia nell'attuale competizione tra sistemi nazionali, e tutte le classi dirigenti e le organizzazioni di rappresentanza economica dovrebbero assumerla come la principale bussola dei propri orientamenti. Una manifattura indebolita priverebbe l'Italia del suo principale *asset* economico "attivo", oltre al mercato nazionale che diverrebbe però terreno di conquista per i produttori esteri.

In questa fase eccezionale di crisi industriale e di caduta dell'occupazione, anche interventi *ad hoc* con soluzioni sostenibili per aziende con buone prospettive future vanno intrapresi con urgenza, a patto che non vi sia un sensibile aggravio di spesa pubblica.

La priorità riguarda anzitutto l'offerta e il costo del credito bancario, e di seguito tutte le misure relative al miglioramento della produttività nei settori in grado di esportare. Questo equivale anche a occuparsi di sicurezza energetica in quanto consente di far fronte al fabbisogno nazionale (priorità 4) nella misura in cui l'*export* paga le nostre importazioni. Le responsabilità delle rappresentanze sociali riguardano sia gli accordi tra le parti con l'eventuale intervento dello Stato (ad esempio, con la defiscalizzazione del salario di produttività); sia relazioni esclusivamente tra attori privati (sostegno e coordinamento del sistema bancario rispetto alle piccole imprese).

Si devono anche porre le basi perché, superata questa fase critica, aumenti la mobilità ordinata dei fattori verso gli impieghi migliori (nella Pubblica Amministrazione, tra uffici con troppi e con pochi dipendenti; con le riforme del mercato del lavoro e nuovi ammortizzatori sociali: si veda la parte 2 del capitolo; con investimenti nel *housing* sociale per la mobilità sul territorio nazionale). È urgente inoltre ridurre almeno alcuni dei costi esterni più gravosi per le imprese esportatrici, promuovendo una maggior responsabilità della PA verso le imprese e facilitando quegli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali più urgenti e con minori tempi di realizzazione (priorità 4). Occorre poi ripristinare immediatamente un'agenzia per il commercio estero abolita con la soppressione dell'ICE, preferibilmente sul modello tedesco di accentramento delle responsabilità in un solo Ministero che abbia anche il controllo delle risorse pubbliche attribuite all'agenzia.

Priorità 2 Generare uno *stress* positivo nei servizi per ottenere più investimenti e produttività.

L'obiettivo di aprire i mercati privati o semi-pubblici non esposti alla concorrenza internazionale è quello di stimolare più investimenti sia in capitale fisico (nuove parafarmacie, nuove vetture per il trasporto locale, nuove condotte idriche) sia in capitale umano (addetti più giovani e istruiti). Questo consentirebbe - nel breve periodo - di ottenere un rilancio degli investimenti nazionali e dunque della domanda interna e - nel medio periodo - un aumento della produttività dei servizi che contribuirebbe alla competitività dell'industria esportatrice abbassandone i costi (priorità 1). Le classi dirigenti devono far comprendere che non vi è alcuna istanza punitiva o solo equitativa nelle misure di liberalizzazione, bensì un'istanza di efficienza complessiva del sistema nazionale.

Priorità 3 Una rivoluzione nel ceto dirigente della PA: meno autoreferenziale, più imparziale.

Il nodo vero della spesa pubblica italiana non è nella sua dimensione: esistono sistemi nazionali con più spesa pubblica che funzionano bene, e sistemi con meno spesa che non funzionano. Il punto è che la spesa pubblica italiana in media non dà quello che dovrebbe, per cui chiederne una riduzione si motiva non solo coi vincoli esterni ma soprattutto con la delegittimazione della PA presso la restante parte del Paese. Il ceto dirigente pubblico dev'essere il primo a cercare le modalità per superare l'autoreferenzialità del settore pubblico e mettere davvero la PA a servizio di cittadini e imprese. E la politica deve ancorare le *performance* e le retribuzioni della dirigenza pubblica a

obiettivi misurabili e certificati anche da *auditor* esterni. Stimolare una competizione esasperata all'interno degli uffici non è forse la strada giusta, ma richiedere una maggior misurabilità e responsabilità nell'operare della classe dirigente pubblica è la sola via per tentarne una legittimazione. Nel contempo, piuttosto che inventare nuovi sussidi che rischiano di alimentare il potere delle burocrazie pubbliche sulle imprese e i lavoratori, e intrecci perversi tra classi dirigenti e rappresentanze dei tre ambiti, meglio sarebbe destinare a minori imposte o addizionali ogni euro recuperato con la riorganizzazione di un sistema di incentivi assurdo e farraginoso (lo Stato e ogni regione hanno decine di incentivi *ad hoc* per le imprese). Le rappresentanze sociali devono affrontare il tema di quali incentivi e programmi pubblici più o meno discrezionali a sostegno di imprese e lavoratori siano davvero utili ai fini della Priorità 1, e di quali invece alimentino il potere stesso delle alte dirigenze pubbliche, sindacali e imprenditoriali.

Priorità 4 Realizzare un mix adeguato di infrastrutture e alimentare la domanda di beni collettivi.

Si tratta di aggiornare il nostro "assemblaggio" di risorse produttive. Secondo Prometeia, nel 2014 la spesa pubblica in conto capitale scenderà al 2.8 per cento del reddito nazionale, dal già insufficiente 3.5 del 2010. Ma oltre alle infrastrutture materiali, pubbliche o private che siano, occorre guardare alla composizione complessiva del capitale domestico. Con i Paesi del Sud e dell'Est Europa, l'Italia condivide una tendenza storica di investimento molto orientata al materiale (impianti e macchinari) e poco all'immateriale (software e informazione computerizzata; proprietà intellettuale codificata; competenze economiche). Utilizziamo, insomma, tecniche di produzione affini alla Spagna o alla Polonia, anche se abbiamo ancora un vantaggio in termini di qualità dei prodotti, mentre i Paesi del Centro e Nord Europa investono molto più in "intelligenza" reificata. Nella debolissima dinamica della produttività del lavoro italiano (negativa addirittura nel decennio passato e prima della crisi), il contributo delle risorse immateriali al valore aggiunto del lavoro umano è stato pressoché nullo (si veda la seconda parte del capitolo). Occorre attivare tutte le leve, nazionali ed europee, per aggiornare le nostre reti di infrastrutture materiali, ma le conoscenze sono il vero fattore "immobile" dello sviluppo: sempre più la manifattura, il capitale finanziario ed il lavoro ad alto valore aggiunto si sposteranno verso regioni europee dove si concentra la disponibilità di intelligenze esclusive e di competenze molto specializzate. Per l'Italia, dalla mancata accumulazione di capitale immateriale emerge chiaramente il quadro di una classe dirigente che non ha ancora colto l'importanza di ricorrere a nuove fonti di crescita per garantire lo sviluppo economico futuro.

Non solo la spesa pubblica a fondo perduto, ma meccanismi di finanziamento privato e/o incentivato dal pubblico si possono mettere in opera per adeguare le nostre infrastrutture (dai prestiti d'onore per l'istruzione; all'incentivo per il risparmio energetico di imprese e famiglie) a condizione che siano trasparenti e orizzontali. Più istruzione, meno dissipazione energetica sono valori collettivi oltre che personali, e per questi beni esiste una domanda potenziale che è la più alta in un Paese maturo.

Priorità 5 Consolidare i patrimoni privati, ponte economico tra passato e futuro.

La crisi finanziaria di agosto e settembre 2011 ha rappresentato uno shock nazionale, e forse uno spartiacque. Un Paese maturo è un Paese che ha risparmiato e che ha accumulato patrimonio: durante la scorsa estate, per la prima volta da molti anni gli italiani hanno compreso che i loro patrimoni, il ponte economico tra passato e futuro, non erano al sicuro non solo dai rischi normali di mercato ma da eventi epocali che riguardano la stabilità delle istituzioni economiche e non. La domanda che sembra emergere dai detentori di patrimoni, dunque, non è ormai solo quella di una migliore e più "fine" consulenza che sappia cogliere le trasformazioni nelle esigenze di rendimento, gestione dei rischi, liquidità. Ma è anche una domanda di "rappresentanza", perché un Paese di antico sviluppo e ricco non può non estendere il diritto-dovere di tutelare e promuovere gli interessi dai redditi anche ai patrimoni. Non è più sufficiente accontentarsi del principio costituzionale, che "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito", ma occorre tradurre questo in richieste coerenti. Esercitare le due opzioni fondamentali della "Loyalty" (ad esempio: investo in titoli di stato perché l'ho sempre fatto e sono affidabili) o della "Exit" (vendo titoli di stato perché non soddisfano più le mie preferenze) forse non basta più. Occorre forse esercitare ancor più la "Voice": chiedo e negoziio affinché alcune opzioni che tutelano e promuovono meglio risparmio e investimento vengano perseguite dai pubblici poteri, o dalle istituzioni finanziarie (Hirschman 1970). Il governo Monti ha meritoriamente messo in agenda il tema dell'influenza decisiva che le istituzioni hanno per lo sviluppo dell'economia: esiste un'ampia mole di studi teorici ed empirici che supporta questa tesi. Una legislazione per nulla "investment-friendly" e lo stato di degrado e incuria di alcune istituzioni basilari per lo sviluppo come il processo civile, sono un grande ostacolo per il rilancio italiano. Lo ha ben spiegato Guido Rossi, argomentando che "soprattutto le piccole e medie imprese, che costituiscono l'ossatura della nostra economia, dovrebbero essere aiutate nell'innovazione e nel ricorso al capitale di rischio, facilitando l'intervento degli investitori, istituzionali e no, anche al di fuori del sistema bancario. [...] Purtroppo la nostra cultura è basata ancor oggi più nel coltivare un sistema chiuso invece che aperto, che privilegia la stabilità del controllo societario, piuttosto che la contendibilità delle imprese. Gli investitori istituzionali sono pertanto scoraggiati a intervenire e impegnarsi attivamente in un sistema zeppo di norme contraddittorie o desuete che rendono l'interpretazione e l'applicazione del diritto estremamente arbitraria"².

Queste istituzioni si modificano - nel tempo - certo anche con l'apporto fondamentale della legislazione, ma confortata dall'evoluzione del capitale sociale, della fiducia e delle consuetudini dei privati. La finanza, in estrema sintesi, fa delle "scommesse" di breve o lungo termine, ed è per sua natura globale. Per una adeguata rappresentanza dei patrimoni da parte degli operatori finanziari, si tratta anzitutto di stabilire se esistano una

2. Il Sole 24 Ore, 5 giugno 2011

motivazione e uno spazio per “scommettere” sulle risorse produttive e sulle intelligenze dell'Italia, pur nel rispetto di una diversificazione internazionale dei portafogli. Se si ritiene che la risposta sia positiva, vanno allora sviluppati strumenti e veicoli finanziari idonei per convogliare parte della ricchezza delle famiglie verso attività nazionali che innovino e rivitalizzino il tessuto economico del Paese. L'esperienza del Fondo Italiano di Investimento è in questo senso un'utile modello di come impostare una cooperazione virtuosa tra pubblico e privato.

Cambiamento e rilancio economico: due ambiti di *policy*

In questa seconda parte del capitolo, tracciamo i contorni di due ambiti di intervento per le classi dirigenti italiane. Si tratta di due “oggetti” connessi con il rilancio della crescita, rispetto ai quali esercitare modalità di rappresentanza degli interessi più orientate alla “*policy*”: il mercato del lavoro e l’economia della conoscenza. Proponiamo in entrambi i casi un esercizio volto a quantificare l’impatto di alcuni interventi sulla crescita e sulla produttività del sistema-Italia, nonché il costo di tali interventi. A tali esercizi allegiamo alcune considerazioni sulle possibili iniziative e responsabilità riformatrici delle classi dirigenti.

Mercato del lavoro, ammortizzatori e produttività

Negli ultimi 20 anni il mercato del lavoro italiano ha subito numerosi mutamenti senza però seguire un disegno organico predefinito. A un sempre maggior fabbisogno di flessibilità per fronteggiare le pressioni concorrenziali internazionali, la risposta è stata una deregolamentazione “di fatto” del mercato del lavoro che si è realizzata attraverso l’introduzione di forme contrattuali atipiche a tempo determinato, caratterizzate da minore protezione normativa e copertura da parte del sistema di *welfare*. A fronte di ciò, le forme contrattuali standard a tempo indeterminato, hanno mantenuto sostanzialmente inalterata la propria regolamentazione. La deregolamentazione del mercato del lavoro “al margine” ha portato a un sostanziale incremento della creazione di posti di lavoro nel decennio precedente il 2008, che ha interessato soprattutto le classi di lavoratori per le quali l’ingresso al mercato del lavoro è più difficoltoso (tipicamente giovani, donne e lavoratori non qualificati). Tuttavia la natura temporanea di tali contratti e i relativi vantaggi in termini di costo, hanno fatto sì che la creazione di posti di lavoro fosse confinata a occupazioni a bassa produttività con effetti negativi sia sulla produttività aggregata che sulla profittabilità delle imprese che fanno maggiormente ricorso ai contratti a termine³. La crisi finanziaria e la recessione del 2009 che ne è seguita, hanno avuto conseguenze occupazionali negative gravi soprattutto sulle categorie di lavoratori “a termine” (giovani, donne e immigrati) che sono rimaste, nonostante l’aumento nei tassi di occupazione nel periodo pre-crisi, le classi più vulnerabili del mercato del lavoro italiano.

I due punti focali di un’azione volta a incrementare la produttività e nella stesso tempo la coesione sociale all’interno del Paese sono: primo, ridurre la segmentazione del

3. La letteratura economica mostra come la deregolamentazione del mercato del lavoro attuata attraverso la creazione di un sistema a doppio binario, con forme contrattuali temporanee non regolamentate e forme contrattuali permanenti eccessivamente tutelate, comporta effetti negativi sulla produttività: si vedano Boeri e Garibaldi (2007) e Jona-Lasinio e Vallanti (2011) per l’Italia. Inoltre si vedano Bassanini *et al.* (2009) per un’analisi per i paesi UE, e sulle conseguenze per la disoccupazione Blanchard e Landier (2002).

mercato del lavoro attraverso la diminuzione dei costi di aggiustamento della forza lavoro a tempo indeterminato; secondo, mettere a punto un sistema di protezione sociale che riduca l'incertezza nei percorsi professionali dei lavoratori, non solo sotto il profilo dell'assistenza, ma anche sotto quello decisivo della formazione. Obiettivo di questo lavoro è valutare a livello macro-economico i guadagni di produttività derivanti da una riforma che avvicini il mercato del lavoro italiano a un *benchmark* di riferimento (spesso identificato con il modello di *flexicurity* danese) e i costi in termini di Pil da fronteggiare in un momento in cui il bilancio pubblico appare essere una criticità per le classi dirigenti (precondizione 1).

Le misure della regolamentazione del mercato del lavoro italiano

A partire dalla seconda metà degli anni '90 l'Italia, come altri Paesi europei, è stata interessata da una progressiva deregolamentazione del mercato del lavoro, emersa come reazione alla persistenza di tassi di disoccupazione elevati e alla crescente pressione competitiva internazionale. Nel nostro paese il processo di deregolamentazione è stato parziale e realizzato essenzialmente attraverso l'introduzione di forme contrattuali atipiche a tempo determinato (si veda la tabella 1).

Tab. 1 - Riforme della normativa sui contratti a termine

	Descrizione delle riforme
1983-1984	Introduzione dei contratti part-time e di formazione (1983-84)
1994-1995	Estensione dei contratti di formazione da una gamma più ampia di situazione e introduzione dei contratti di collaborazione
1997-1998	"Pacchetto Treu": introduzione di nuove tipologia di contratti atipici; nuova disciplina del lavoro interinale
2003	Legge 30: introduce nuove forme di contratti a termine, estende l'utilizzo di forme di lavoro interinale

Tale processo duale di "flessibilizzazione" del mercato del lavoro emerge chiaramente dall'andamento degli indicatori di regolamentazione del mercato del lavoro (EPL) elaborati dall'OCSE e riportati nella tabella 2, che mostrano un decremento sostanziale dell'indicatore associato alla regolamentazione dell'utilizzo di forme di lavoro a termine a partire da metà degli anni 90 (colonna 1), mentre l'indicatore di regolamentazione dei contratti a tempo indeterminato è rimasto sostanzialmente inalterato (colonna 2 per la regolamentazione dei licenziamenti individuali e colonna 3 per quanto riguarda i licenziamenti collettivi).

Tab. 2 - Evoluzione degli indicatori di regolamentazione del mercato del lavoro in Italia (1980-2010) e quota dei contratti a termine (sul totale occupazione)

	EPL licenziamenti individuali ^(a)	EPL licenziamenti collettivi ^(b)	EPL contratti a termine ^(c)	Quota contratti a termine ^(d)
1980-1986	1.77	-	5.38	5.24
1987-1992	1.77	-	5.38	5.93
1993-2000	1.77	4.88	4.60	8.07
2001-2008	1.77	4.88	1.99	11.63

Fonte: OCSE; *Indicators of Employment Protection database*, 2008

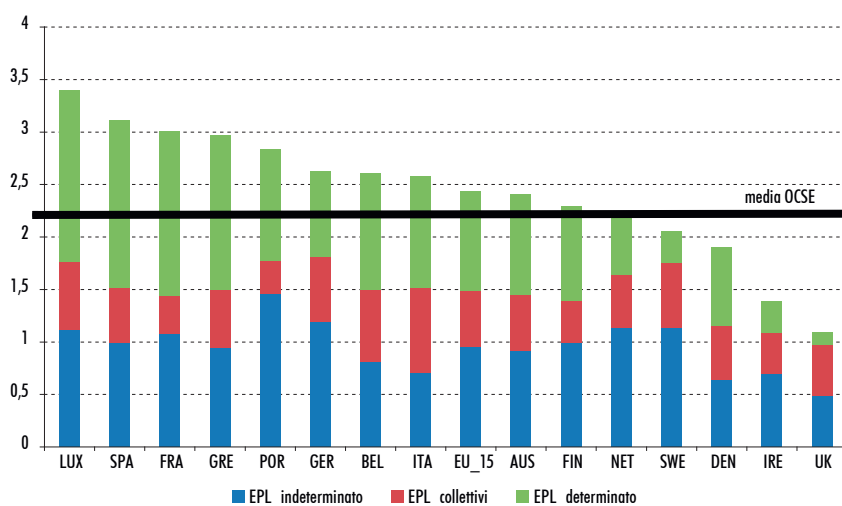
Nota: (a) EPL licenziamenti individuali: misura il costo economico dei licenziamenti individuali e include le restrizioni legali al licenziamento (scala: 0-6). (b) EPL sui licenziamenti collettivi: misura i costi e le procedure da sostenere nel caso di licenziamenti collettivi in aggiunta ai costi sui licenziamenti individuali (scala: 0-6). (c) EPL contratti a termine: misura le restrizioni nell'utilizzo dei contratti a termine da parte delle imprese, in relazione alla tipologia di utilizzo e alla possibilità di rinnovo (scala: 0-6). (d) Quota dei contratti a termine sull'occupazione complessiva. I contratti termine includono contratti a tempo determinato, contratti di agenzia e altre forme di lavoro a termine subordinato.

L'effetto di tali riforme è stato un aumento sostanziale nell'utilizzo dei contratti a termine (tabella 2, colonna 4), la cui quota sul totale dell'occupazione è passata dal 5.24% del periodo pre-riforme al 12% nel periodo 2001-2008⁴. L'utilizzo sempre maggiore di forme contrattuali a termine è stata la risposta del sistema produttivo italiano a un'eccessiva rigidità delle forme contrattuali regolari a tempo indeterminato. Tuttavia il ricorso a forme di lavoro flessibili viene considerato come una delle cause del declino della produttività che ha interessato l'economia italiana negli ultimi 10 anni⁵. L'utilizzo massiccio di contratti a termine ha creato incertezza e scarso attaccamento al lavoro da parte dei dipendenti da un lato e una minor impegno da parte delle imprese in termini di qualificazione della manodopera e di offerta di formazione. Inoltre i relativi vantaggi in termini di costo dei lavoratori a termine, hanno fatto sì che la creazione di posti di lavoro fosse confinata a occupazioni a bassa produttività con effetti negativi sulla produttività aggregata. Se quindi le imprese hanno avuto temporanei benefici dalla disponibilità di forme contrattuali più flessibili e meno costose, nel medio periodo ciò ha comportato perdite in termini di profittabilità e produttività nonché una relativa dequalificazione del capitale umano, soprattutto in certi segmenti della popolazione.

4. La definizione Eurostat/OCSE in base alla quale vengono calcolate le statistiche riportate in tabella 2, indica come temporanei quegli impieghi che hanno una durata contrattualmente determinata (una data o il completamento di un incarico assegnato), restringendo l'analisi alla sola occupazione dipendente. Se a questi si sommano i lavoratori parasubordinati: i cosiddetti co.co.co., ma anche i prestatori d'opera occasionale e i lavoratori autonomi con partite Iva ma in condizione di subordinazione, si ottiene che il lavoro atipico, accomuna nel 2006 circa 3 milioni degli occupati, il 13,3 per cento dell'occupazione totale (Dell'Aringa, 2009). La percentuale di lavoro atipico tra i giovani sale al 25%.
5. A tale proposito si vedano Daveri e Parisi (2010) e Jona-Lasinio e Vallanti (2011).

Come si colloca l'Italia rispetto agli altri Paesi europei in termini di tutela dei lavoratori? La figura 4 riporta l'indicatore OCSE di regolamentazione del mercato del lavoro per i Paesi EU 15⁶. Sulla base di tale indicatore l'Italia si colloca in una posizione intermedia rispetto ai Paesi appartenenti all'area EU 15 non discostandosi significativamente dalla media europea (l'indicatore complessivo assume valore 2.58 per l'Italia e 2.46 è il valore medio per i Paesi EU 15), tuttavia ponendosi in termini di rigidità ben al di sopra dei Paesi anglosassoni (+1.20 punti) e dei Paesi nordici quali Finlandia e Danimarca (+0.60 punti).

Fig. 4 - Indicatore di regolamentazione del mercato (EPL) media 2001-2008



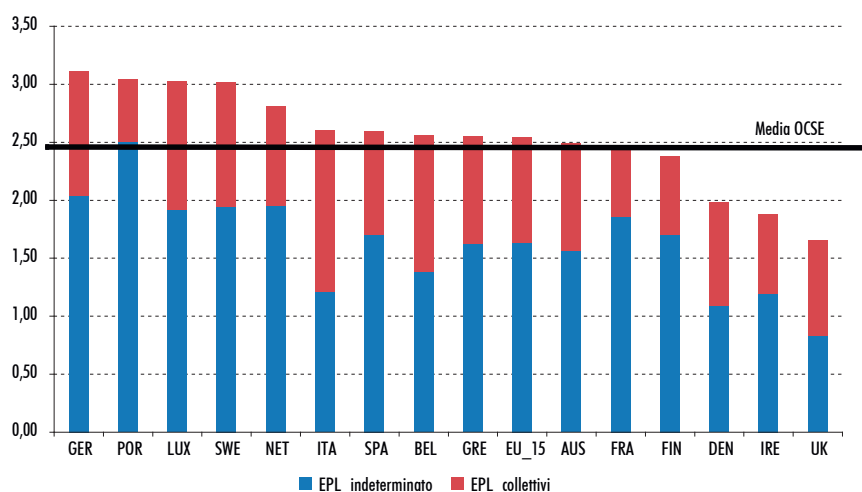
Fonte: OCSE; Indicators of Employment Protection database, 2008

Se si considerano nello specifico gli indicatori di regolamentazione dei contratti a tempo indeterminato (figura 5), il *gap* tra l'Italia e i Paesi nordici e anglosassoni rimane immutato (+0.61 e +0.94 punti rispettivamente). Le norme a protezione del

6. L'indicatore EPL di regolamentazione del mercato del lavoro elaborato dall'OCSE, varia da 0 (minimo grado di regolamentazione) a 6 (massimo grado di regolamentazione) e tiene conto dei costi economici e amministrativi dei licenziamenti individuali, collettivi e le limitazioni legali nell'utilizzo dei contratti a termine. Ciascuna delle tre componenti concorre nella determinazione di un indicatore di regolamentazione complessivo sulla base dei seguenti pesi: 5/12 (EPL licenziamenti individuali), 2/12 (licenziamenti collettivi) e 5/12 (regolamentazione contratti a termine). Per una descrizione dettagliata dell'indicatore OCSE vedi Venn (2009).

lavoro contro i licenziamenti collettivi sono particolarmente stringenti in Italia relativamente agli altri Paesi europei, e a tal riguardo l'Italia si colloca in cima alla graduatoria europea, con un valore dell'indicatore pari a 4.88 (+2 rispetto ai Paesi anglosassoni e +1.50 rispetto ai Paesi nordici). Per quanto riguarda la regolamentazione di licenziamenti individuali il *gap* di flessibilità dell'Italia appare essere meno accentuato, anche se l'indicatore EPL tende a sottostimare il costo derivante dall'incertezza in termini sia di esito che di lunghezza del procedimento in caso di ricorso al tribunale (Venn, 2009). Sulla base dei dati OCSE, in Italia il tempo medio necessario per concludere un processo in materia di lavoro è di 2 anni, contro circa 12 mesi in Francia e 4 mesi in Germania.

Fig. 5 - Indicatore di regolamentazione del mercato (EPL) per i contratti a tempo indeterminato, media 2001-2008



Fonte: OCSE; Indicators of Employment Protection database, 2008

Deregolamentazione del mercato del lavoro: i guadagni di produttività della flexibility

Nel dibattito economico corrente sulla questione della liberalizzazione del mercato del lavoro si intersecano due questioni rilevanti: (a) il costo per l'Italia in termini di minor crescita di una mancata riforma organica del mercato del lavoro; (b) il costo in termini di produttività di una deregolamentazione di fatto che si è realizzata attraverso l'introduzione di forme contrattuali atipiche a tempo determinato. Una riforma del mercato del lavoro volta a ridurre il *gap* nelle condizioni e tutele contrattuali che si è venuto a

creare tra i lavoratori cosiddetti “atipici” e i lavoratori “regolari” eccessivamente tutelati, porterebbe quindi a benefici di produttività in entrambe le direzioni.

Per quantificare i potenziali guadagni di produttività (sia in termini di livello che di crescita) di una deregolamentazione del mercato del lavoro, si è proceduto con un esercizio nel quale è stato simulato l’effetto di una riforma che avvicini il mercato del lavoro italiano a un *benchmark* di riferimento identificato con il modello danese. Nella tabella 3, sono riportati i valori (al 2008) dell’indicatore OCSE di protezione dei contratti a tempo indeterminato per l’Italia, la Danimarca (*benchmark 1*) e Regno Unito (*benchmark 2*). Il Regno Unito è stato scelto come esempio “estremo” di possibile riforma, in quanto rappresenta il mercato più deregolamentato d’Europa. I parametri per la valutazione degli effetti della deregolamentazione sono forniti dal studi empirici recenti che utilizzano gli indicatori OCSE come *proxy* del grado di flessibilità del mercato del lavoro⁷.

Tab. 3 - Indicatori OCSE di regolamentazione del mercato del lavoro 2008: Italia, Danimarca e UK

	(1) Licenziamenti collettivi	(2) Licenziamenti individuali	(1 + 2)	(3) Regolamentazione contratti a termine
ITALIA	4.88	1.69	2.58	2.54
DANIMARCA	3.13	1.53	1.91	1.79
UK	2.88	1.17	1.09	0.29

Fonte: OCSE; *Indicators of Employment Protection database, 2008*

Nell’esercizio di simulazione si assume che una riforma riduca il dualismo del mercato del lavoro attraverso una diminuzione dei costi di licenziamento dei lavoratori permanenti, e consenta da un lato il recupero di produttività perduta per effetto dell’utilizzo di forme contrattuali atipiche (eliminazione flessibilità al margine), dall’altro guadagni in termini di efficienza (quindi maggiore crescita) determinati dalla diminuzione dei costi di re-allocazione dell’*input* lavoro sia tra imprese che tra settori. Come emerge dalla tabella 4, la sostituzione di forme contrattuali atipiche con forme contrattuali a tempo indeterminato comporta un recupero di produttività a regime pari al 4.7% di

7. Gli studi che sono presi in considerazione sono Jona-Lasinio e Vallanti (2011) e Bassanini *et al.* (2009). Nel primo si analizza l’impatto della deregolamentazione dei contratti a tempo determinato in Italia sulla produttività aggregata considerando sia l’effetto sulla produttività settoriale sia l’effetto sulla capacità re-allocativa dell’economia. Lo studio stima un effetto negativo e significativo su entrambe le componenti, più forte nei settori caratterizzati da un fabbisogno più elevato di flessibilità e quindi coinvolti in misura maggiore dal processo di riforma. Bassanini *et al.* analizzano l’effetto della protezione dei lavoratori “regolari” sulla produttività totale dei fattori (TFP) e quindi sulla produttività aggregata del lavoro nei diversi Paesi Europei. I risultati confermano che una maggiore tutela in termini di costi più elevati di licenziamento implica una minor crescita di produttività. Anche in questo caso l’effetto è maggiore nei settori con un fabbisogno maggiore di flessibilità.

Pil per unità di lavoro, al quale si aggiunge un incremento del tasso di crescita della produttività media annua di 0.15 punti percentuali. Ciò significa che se in Italia si riducesse il dualismo nel mercato del lavoro con il superamento della cosiddetta flessibilità al margine, questo implicherebbe non solo un “effetto livello” in termini di maggiore Pil (per unità di lavoro impiegata) ma anche un “effetto dinamico” in termini di un aumento permanente del tasso di crescita.

Tab. 4 - Stime dell’effetto a regime sul Pil di una riforma “danese” del mercato del lavoro

Effetto dovuto al superamento del dualismo del mercato del lavoro (Italia)		
Effetto a regime sulla produttività media del lavoro	+4.7 per cento	
Effetto “dinamico” sul tasso di crescita	+0.15 medio annuo	
Effetto dovuto alla minor regolamentazione dei contratti a tempo indeterminato (Italia vs. Benchmark)		
	Modello danese	Modello anglosassone
Effetto “dinamico” sul tasso di crescita	+0.10 medio annuo	+0.13 medio annuo

Fonte: elaborazioni LUISS Lab su dati Eurostat e nazionali

A tali guadagni di produttività si aggiungono quelli derivanti dalla diminuzione dei costi di aggiustamento della forza lavoro conseguenti all’avvicinamento del sistema di tutela dei lavoratori “regolari” a quello dei Paesi europei caratterizzati da un più elevato grado di flessibilità. Se il *benchmark* di riferimento in termini di “flessibilità” è il modello danese, la riforma comporterebbe un beneficio addizionale di 0.10 punti percentuali di crescita del Pil che aumenterebbero solo marginalmente (fino allo 0.13%) se ci si muove verso un mercato più deregolamentato quale quello anglosassone. La stima dell’effetto “dinamico” totale di crescita di produttività derivante dall’eliminazione dell’incertezza (e insicurezza) generata da un mercato del lavoro duale è dunque pari a circa un quarto di punto di crescita all’anno, effetto non trascurabile in un Paese che da un quindicennio soffre di un problema di sviluppo bloccato.

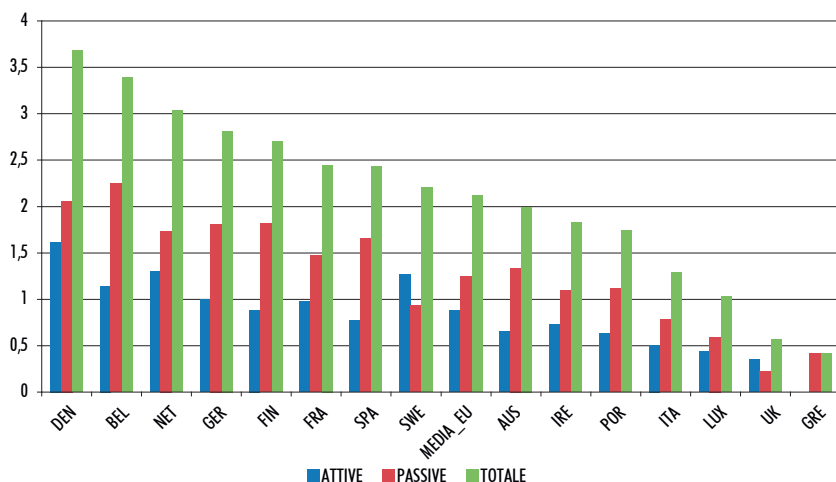
Deregolamentazione del mercato del lavoro: i costi della security

Una riforma del mercato del lavoro sul modello danese, volta a garantire una maggiore mobilità della forza lavoro, prevede d’altro canto la predisposizione di un apparato di ammortizzatori sociali (politiche “passive” del lavoro) che siano in grado di tutelare dal punto di vista reddituale i disoccupati durante i periodi di transazione e di aggiustamento strutturale; e di un apparato di politiche “attive” che facilitino il reimpiego dei lavoratori⁸.

8. Le politiche del lavoro vengono distinte in politiche attive e politiche passive. Sono definite politiche attive tutte le misure volte ad accompagnare il lavoratore nell’inserimento lavorativo, e quindi finalizzate all’ingresso o al rientro nel mercato del lavoro. I principali strumenti di politica attiva sono

In Italia, la spesa complessiva per le politiche del lavoro attive e passive è molto bassa, e il divario con gli altri Paesi dell'Unione Europea è ancora più accentuato se si considera che il tasso di disoccupazione italiano è in aumento. Dal punto di vista finanziario, la figura 6 mostra come l'ammontare delle risorse totali che l'Italia destina alle spese per le politiche del lavoro sia sotto alla media UE. L'ammontare delle risorse totali che l'Italia destina al capitolo delle politiche del lavoro appare oltre che insufficiente anche squilibrato, con una quota tra le più basse nell'UE-15 e pari a circa il 3.4% del totale della spesa sociale complessiva (contro una media europea del 7.9% e del 12.2% in Danimarca)⁹. Se si confrontano la generosità dei sussidi di disoccupazione e la loro copertura (si veda la tabella 5), l'Italia occupa ancora una posizione di fanalino di coda rispetto agli altri Paesi EU 15.

Fig. 6 - Spesa per politiche del lavoro attive e passive, in percentuale del Pil (media 2001-2008)



Fonte: OECD database

l'orientamento, la formazione, la riqualificazione, l'alternanza scuola/lavoro, i tirocini, la creazione diretta di posti di lavoro, gli incentivi per *start-up* e la ricerca attiva. Sono definite politiche passive tutte le misure volte a sostenere il reddito di coloro che hanno perduto il lavoro.

9. Come in altri paesi demograficamente anziani, in Italia la spesa pensionistica rappresenta una proporzione importante della spesa in politiche sociali: 29,4% nel 2007 (OCSE, 2011).

Quale sarebbe il costo in termini di Pil di un adeguamento dell'Italia al modello di "security" danese nell'ipotesi semplificatrice che il nostro Paese abbia una forza lavoro (percentuale di disoccupati e caratteristiche della forza lavoro) e una struttura degli ammortizzatori sociali (durata, entità e copertura) del tutto analoghe a quelle della Danimarca?

Tab. 5 - "Generosità" e copertura dell'indennità di disoccupazione

	Generosità¹ (1)	Copertura² (2)	Generosità aggiustata (1)x(2)
AUS	0.82	31.5	25.8
BEL	0.82	38.5	31.6
DAN	0.85	50.9	43.3
FIN	0.82	34.8	28.5
FRA	0.74	43.5	32.2
GER	0.83	29.6	24.6
GRE	0.38	13.0	4.9
IRE	0.88	25.8	22.7
ITA	0.18	34.1	6.1
NET	0.54	52.9	28.6
POR	0.39	41.2	16.1
SPA	0.48	36.5	17.5
Media-EU	0.64	36.0	23.5

Legenda: ¹ L'indicatore di generosità è il rapporto medio tra indennità di disoccupazione e salario (tasso di sostituzione) nei primi 4 anni di disoccupazione (OCSE, 2011); ² la copertura indica la quota di disoccupati che dichiara di percepire un'indennità di disoccupazione (Boeri e van Ours, 2009).

Confrontando le statistiche della spesa sociale, il costo aggiuntivo in termini di Pil di stanziamenti addizionali per le politiche del lavoro attive e passive mantenendo costanti le altre voci di spesa, risulterebbe pari a circa 2.4 punti percentuali del Pil (circa 38 miliardi di euro)¹⁰ se il modello di riferimento è quello danese¹¹. L'ammontare di risorse

10. Il gap di risorse stanziato rispetto alla Danimarca è pari a 1.1 punto percentuale di Pil per quel che concerne le politiche attive e 1.3 punti percentuali di Pil per le politiche passive.

11. Come già sottolineata in precedenza, tale valutazione macroeconomica è solo a carattere orientativo. Una quantificazione più puntuale dei costi di dovrebbe entrare nel merito di una possibile riforma e tenere conto delle diverse caratteristiche della forza lavoro quali la struttura per età, per settore di occupazione e per qualifica (lavoratori qualificati vs. lavoratori non qualificati).

se addizionali risulterebbe più modesto (circa 1 punto percentuale di Pil) se l'Italia si adeguasse alla media europea.

Se l'Italia adottasse la *flexicurity* alla danese, dunque, l'“effetto livello” netto totale sulla produttività e sul reddito sarebbe a regime positivo per 2.3 punti percentuali di Pil (4.7 meno 2.4 di costi). Il problema, naturalmente, è che i guadagni in termini di maggior produttività si otterrebbero dopo un fase di transizione (che stimiamo in circa dieci anni), mentre i costi del nuovo sistema di *social security* andrebbero sostenuti durante la transizione.

Come finanziare la transizione: le responsabilità delle classi dirigenti

Ogni Paese dovrebbe adattare le sue istituzioni economiche tenendo conto della sua vocazione produttiva, della realtà dei suoi mercati, e della contingenza storica che sta vivendo. È quindi impensabile che il mercato del lavoro italiano si trasformi in una fotocopia di quello danese, che abbiamo preso come riferimento estremo (assieme a quello anglosassone) solo per evidenziare i costi e i benefici che si inferiscono da un esercizio contro-fattuale. Tuttavia, una riforma del mercato del lavoro con l'intento dichiarato di avvicinare l'Italia alle *best practice* europee, che garantiscono una maggior flessibilità in materia di assunzioni e licenziamenti senza dualismo nonché una miglior protezione sociale universale, è attualmente in corso d'opera. Tale riforma costituirebbe un pilastro importante per l'evoluzione del nostro sistema produttivo esposto alla concorrenza internazionale (priorità 1), poiché consentirebbe una riallocazione più fluida delle risorse produttive da imprese e settori in contrazione, verso comparti in espansione, ma richiede un notevole impegno di spesa sociale. Naturalmente, vi sono modalità intermedie di riforma e tempi di adattamento che possono consentire minori costi (ad esempio, le risorse addizionali richieste ammonterebbero a circa 16 miliardi se la spesa per la security si adeguasse alla media europea e non al *benchmark* danese).

Quel che si vuole sottolineare qui, tuttavia, è come il tema della riforma del lavoro possa rappresentare un caso evidente di come il rispetto della preconditione 1, quella di non far gravare oneri sociali aggiuntivi sul bilancio pubblico, possa configgere con la preconditione 2, quella di riformare l'economia italiana per aumentare la competitività dei comparti che esportano. La riforma è necessaria per soddisfare la priorità 1 (aggiornamento del settore industriale), e di conseguenza la priorità 5 (preservare i patrimoni italiani) che dipende dalla crescita del Sistema-Italia. Ma come rendere tale processo sostenibile dal punto di vista della finanza pubblica e della competitività delle imprese? Come sostenerne i costi? L'esercizio di simulazione svolto nei paragrafi precedenti mostra che i guadagni di produttività associati alla riforma compensano a regime i maggiori costi in termini di indennizzi di disoccupazione e di politiche volte a facilitare il reimpiego dei disoccupati. In considerazione della preconditione 1 sui vincoli del bilancio pubblico, e in un'ottica di responsabilità, i costi della transizione dovrebbero in linea di principio ricadere su coloro che beneficeranno dei guadagni di produttività, ovvero lavoratori e imprese. I lavoratori licenziati dovrebbero essere assistiti nel processo di

ricerca, di riqualificazione e reinserimento, e la riforma contempla a regime un reddito minimo garantito nel periodo di transizione tra il vecchio e il nuovo lavoro, a fronte di una ricerca effettiva di nuovi impieghi. Nell'immediato, l'eventualità di maggiori oneri per le imprese dall'avvio del nuovo sistema cozza però contro l'imperativo di rilanciare la competitività esterna delle nostre aziende. Una parziale compensazione può avvenire in due modi. Primo, da maggiore flessibilità e minori costi nel processo di risoluzione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Secondo, da una revisione incisiva della spesa pubblica, del ruolo della PA e in particolare dei comportamenti della dirigenza e dei pubblici funzionari (priorità 3), che conducano a una revisione del perimetro dell'intervento dello Stato nell'economia condivisa con le rappresentanze di impresa e lavoro e dunque a una minor pressione fiscale.

Il nuovo sistema di ammortizzatori (a carattere universale), dovrebbe poi gradualmente sostituirsi agli schemi selettivi attualmente esistenti (la CIG, peraltro assai utilizzata come rete di protezione industriale e sociale durante la crisi del 2008-12) ed in prospettiva ciò implica un recupero parziale di risorse. Anche i lavoratori sarebbero chiamati a sostenere parte dei costi attraverso un contributo a un fondo assicurativo durante il periodo di impiego nell'impresa. La responsabilizzazione finanziaria di entrambi gli attori principali del rapporto di lavoro (imprese e lavoratori) avrebbe un duplice beneficio. Da un lato, i costi della *flexicurity* non graverebbero sulle casse dello Stato, dall'altro si scoraggerebbero quei comportamenti opportunistici, talvolta messi in atto dal lavoratore con la complicità del datore di lavoro, che hanno l'effetto di ritardare il reinserimento del disoccupato e quindi di amplificare i costi legati agli ammortizzatori sociali.

In questa fase di transizione, lo Stato potrebbe avere un ruolo fondamentale nel mettere a punto le regole e gli interventi per costruire un sistema efficiente di servizi pubblici e privati per l'impiego, che siano in grado di assistere imprese e lavoratori nel processo di reinserimento del disoccupato. Il sistema di politiche attive attualmente in essere è molto frammentato, poco utilizzato, e scarsamente integrato tra le diverse pubbliche amministrazioni e istituzioni preposte all'erogazione dei servizi. Lo Stato dovrebbe quindi farsi carico di quel raccordo tra politiche attive e politiche passive che al momento è del tutto mancante in Italia, e che rappresenta il cardine del sistema di *flexicurity* negli altri Paesi europei. Questo processo potrebbe essere portato avanti, almeno nel suo stadio iniziale, attraverso la riorganizzazione degli apparati istituzionali esistenti. Un utilizzo più efficiente delle risorse già impiegate a tal fine, con un maggior coinvolgimento degli operatori privati nelle attività di intermediazione, ricerca e selezione, sostegno alla ricollocazione dei lavoratori, potrebbero ricondurre il ruolo dello Stato a compiti di controllo, vigilanza e raccordo tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo economico e territoriale (precondizione 1). Un secondo ambito d'azione da parte dello Stato, a "monte" del rapporto lavoratore-impresa, è il rafforzamento del legame tra Sistema-scuola e mondo del lavoro in modo tale da ridurre il ritardo di inserimento dei più giovani nel mondo del lavoro.

Una riforma organica del mercato del lavoro che garantisca crescita e occupazione, e nel contempo consenta al Paese di uscire dalla trappola della "precarietà" deve quindi

contemplare simultaneamente le tre dimensioni: (a) flessibilità in entrata e uscita; (b) sistema di ammortizzatori universali; (c) possibilità formative e servizi per l'impiego. Tutti gli attori del mercato del lavoro possono contribuire in maniera responsabile al processo di riforma attraverso un'azione coordinata che abbia come obiettivi la competitività delle imprese (precondizione 2), l'occupabilità dei lavoratori e l'efficacia degli interventi a sostegno dei redditi. Quanto più questo processo di *governance* funzionerà efficacemente, tanto minore sarà il divario temporale tra i costi e i benefici di una riforma del mercato del lavoro.

Economia della conoscenza, capitale immateriale e crescita

Il divario italiano in termini di crescita e di competitività rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea discende anche da un rilevante deficit d'innovazione¹². Gli obiettivi della strategia di Lisbona, recentemente riproposti dal Piano "Europa 2020"¹³, impongono al nostro Paese e alle sue classi dirigenti uno sforzo sostanziale per porre le basi di un cambiamento strutturale necessario a rendere sempre più l'Italia un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione.

Il potenziale di crescita di un Paese si basa in modo sostanziale sulla capacità di sviluppare, utilizzare e diffondere la conoscenza. Il capitale umano, e quindi la produzione di conoscenza, sono elementi centrali per sfruttare al meglio la dotazione tecnologica di un paese e per favorirne la competitività (precondizione 2). La notevole complessità tecnologica delle economie moderne inoltre, fa sì che la competitività e le potenzialità di crescita di un Paese siano strettamente connesse anche alla capacità organizzativa e gestionale delle classi dirigenti, delle imprese, delle istituzioni nel loro complesso. L'accumulazione di capitale umano e, in una visione più ampia, di capitale immateriale (*training*, competenze organizzative, ricerca e sviluppo) costituisce quindi un elemento centrale della strategia di crescita delle economie avanzate. Queste necessitano dunque di classi dirigenti che sappiano realizzare non solo gli investimenti in infrastrutture materiali rispetto ai quali il nostro Paese si va scoprendo drammaticamente arretrato, ma anche in capitale immateriale (priorità 4). Sono urgenti inoltre nuovi modelli di organizzazione che consentano alla PA di compiere una "rivoluzione copernicana" per superare la sua autoreferenzialità e mettersi davvero a servizio di cittadini e imprese (priorità 3); e nuovi modelli di *business* per le imprese che competono sul mercato globale.

L'obiettivo di questa sezione è analizzare la possibile sfera d'intervento delle classi dirigenti nel processo di creazione di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. Attraverso l'analisi dell'accumulazione di capitale immateriale nel nostro Paese, inteso come misura del grado di sviluppo dell'economia della conoscenza, si fornisce

12. Si veda a proposito Jona-Lasinio, Iommi e Manzocchi (2010).

13. Vedi http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

un quadro delle potenzialità di crescita dell'economia italiana nel contesto europeo. Si propone inoltre una valutazione dei possibili guadagni di produttività derivanti da un potenziale livello degli investimenti in capitale immateriale che avvicini l'economia italiana agli standard europei.

Produttività e capitale immateriale: l'economia italiana nel contesto europeo

La ricerca e sviluppo (R&S), l'innovazione e il capitale umano sono gli elementi chiave della strategia "Europa 2020" per rilanciare la crescita europea. La spesa in R&S e gli investimenti in "*training*" (formazione) sono, infatti, i prerequisiti fondamentali per sviluppare l'innovazione, necessaria a sua volta per stimolare la competitività. Sia la R&S sia il *training* sono parte di una categoria più ampia di beni immateriali, identificati da Corrado, Hulten e Sichel (2005, 2009), come le nuove fonti della crescita economica. Gli investimenti in capitale immateriale si suddividono in tre categorie principali: informazione computerizzata (principalmente software); proprietà intellettuale, scientifica (R&S, Progettazione e *design*) e artistica; competenze economiche (capitale organizzativo, *marketing*, capitale imprenditoriale e manageriale).

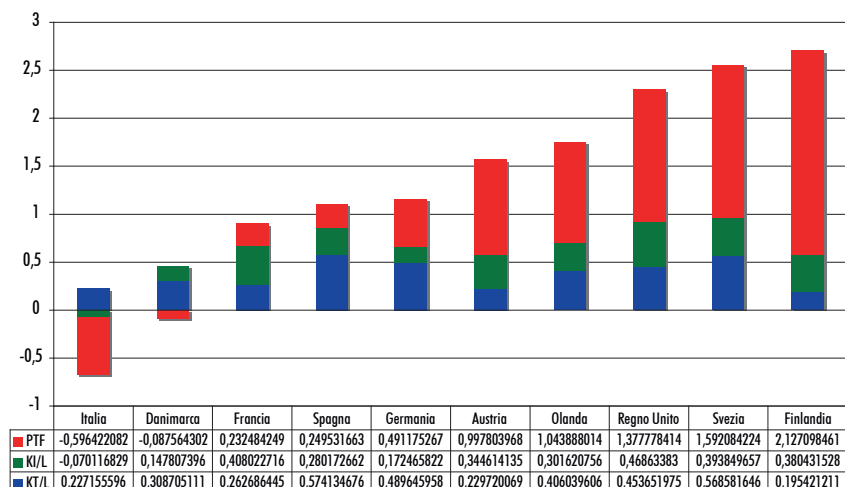
La tabella 6 mostra i risultati di un esercizio di contabilità della crescita in cui si possono apprezzare i contributi alla dinamica della produttività del lavoro (PL) del capitale materiale (KT), del capitale immateriale (KI) anche distinto per sottocategorie, e del residuo attribuibile al progresso tecnico (la produttività totale dei fattori, o PTF. L'analisi è stata svolta per il periodo 2000-2008 concentrandosi sui principali paesi europei e su due nuovi stati membri, la Repubblica Ceca e la Slovenia. I dati evidenziano chiaramente il forte rallentamento della crescita della produttività italiana nel periodo (-0.4 in media d'anno), la debole performance di Danimarca e Francia (rispettivamente 0.3 e 0.9 in media d'anno), e l'ottima tenuta della crescita di Finlandia (2.7 in media d'anno), Svezia (2.5) e Regno Unito (2.3). La caratteristica di questi paesi è sicuramente il consistente contributo del capitale intangibile che, nel caso di Finlandia e Regno Unito contribuisce alla crescita della produttività in misura maggiore del capitale tangibile. Da notare, che in Finlandia sono proprio gli investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S) che sostengono la crescita, mentre nel Regno Unito il capitale organizzativo fornisce l'apporto più rilevante. Non a caso, l'analisi dei contributi alla crescita della produttività del lavoro, riportata nella figura 7, mostra che in questi paesi ci si è avviati verso una forte accumulazione di capitale immateriale controbilanciata da un rallentamento nell'accumulazione di capitale tangibile. Questo fenomeno rappresenta un passaggio fondamentale nella transizione verso l'economia della conoscenza. I paesi più avanzati mostrano tutte le caratteristiche necessarie per affrontare questa transizione: forti investimenti in capitale umano, alto rapporto spesa in ricerca e sviluppo su Pil, minore regolamentazione dei mercati, consistenti investimenti nella riorganizzazione dei processi produttivi, e solitamente, una classe dirigente attivamente coinvolta nel processo di globalizzazione.

Tab. 6 - Contributi alla dinamica della produttività del lavoro (2000-2008): l'Italia nel contesto europeo

	PL	KT/L	KI/L	Software	Proprietà innovativa	R&S	Progettazione e design	Prodotti finanziari	Altri	Competenze economiche	Pubblicità + Marketing	Capitale organizzativo	Training	PTF
Austria	1,58	0,23	0,34	0,07	0,18	0,12	0,02	0,03	0,00	0,10	0,01	0,07	0,01	1,00
Repubblica Ceca	5,01	0,94	0,58	0,06	0,20	0,05	0,10	0,03	0,02	0,32	0,15	0,12	0,05	3,43
Danimarca	0,37	0,31	0,15	0,10	0,12	0,06	0,04	0,01	0,00	-0,07	-0,02	0,00	-0,05	-0,09
Finlandia	2,72	0,20	0,38	0,11	0,26	0,16	0,09	0,01	0,00	0,01	0,01	0,11	-0,11	2,13
Francia	0,91	0,26	0,41	0,08	0,15	0,02	0,09	0,03	0,01	0,17	0,00	0,14	0,03	0,23
Germania	1,16	0,49	0,17	0,03	0,11	0,05	0,02	0,03	0,01	0,04	-0,02	0,06	0,00	0,49
Italia	-0,44	0,23	-0,07	-0,01	0,04	0,00	0,02	0,02	0,00	-0,10	-0,06	-0,02	-0,03	-0,60
Olanda	1,76	0,41	0,30	0,08	0,11	0,02	0,04	0,05	-0,01	0,11	-0,03	0,17	-0,03	1,04
Slovenia	4,25	1,04	0,44	0,08	0,08	0,05	0,05	0,02	-0,04	0,27	0,13	0,05	0,09	2,73
Spagna	1,11	0,57	0,28	0,10	0,14	0,05	0,08	0,01	0,01	0,05	0,02	0,04	-0,01	0,25
Svezia	2,57	0,57	0,39	0,11	0,21	0,13	0,07	0,00	0,01	0,07	0,00	0,11	-0,03	1,59
Regno Unito	2,32	0,45	0,47	0,11	0,11	0,01	0,08	0,02	0,00	0,25	0,01	0,19	0,05	1,38

Fonte: elaborazioni UISS lab su dati Eurostat e nazionali

Fig. 7 - Contributi alla dinamica della produttività del lavoro in Europa (2000 - 2008)



Fonte: elaborazioni LUISS Lab su dati Eurostat e nazionali

Le statistiche evidenziano un notevole ritardo dell'economia italiana nel raggiungimento di tassi di accumulazione dei beni immateriali in linea con la media dei paesi europei. Le motivazioni di tale ritardo sono analizzate in un interessante lavoro di Bugamelli *et al.* (2011). L'analisi evidenzia che le imprese italiane innovano in misura superiore rispetto a Francia e Spagna, e in misura minore rispetto alla Germania. Nonostante ciò, il "salto innovativo" delle nostre imprese è notevolmente più basso rispetto alla media europea. In altri termini, il modello d'innovazione prevalente nel nostro Paese si fonda spesso su innovazioni cosiddette *incrementali* che richiedono all'impresa uno sforzo organizzativo e finanziario inferiore a quello necessario per sviluppare l'attività di R&S. Molte volte questo modello è stato dichiarato inadeguato, e altrettante volte ha dimostrato di saper reggere alla sfida del cambiamento. Ma forse i mutamenti epocali nella divisione internazionale del lavoro cui stiamo assistendo da circa un quindicennio, impongono oggi una riflessione che non va nella direzione di disconoscere e sostenere la solidità del tessuto produttivo italiano, bensì di favorirne un progressivo aggiornamento e una trasformazione in linea con i tempi (priorità 1).

Investimenti immateriali: i potenziali guadagni di produttività

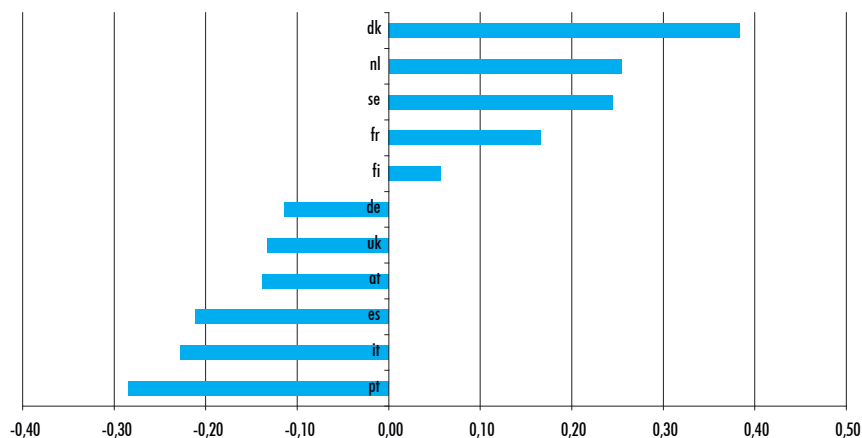
Come possono intervenire le classi dirigenti in questo contesto? Prima di fornire alcune indicazioni in merito, analizziamo la distribuzione degli investimenti in *training* e R&S

nei paesi EU e procediamo a un esercizio contro-fattuale per quantificare la dinamica della produttività che l'economia italiana avrebbe seguito nel periodo 2000-2008 se avesse avuto una dotazione di capitale immateriale in linea con la media dei paesi europei. Si tratta, come nella sezione precedente, di un esercizio che non pretende di riscrivere o preconizzare una storia diversa da quella che il Paese ha attraversato, anche perché si fonda sull'ipotesi irrealistica che solo un aspetto del nostro sistema venga "sostituito" con quello di altre realtà europee. Piuttosto, l'obiettivo è quello di mostrare come la progressiva adozione di differenti istituzioni economiche (il mercato del lavoro) e di diversi comportamenti degli attori sociali (maggior propensione all'investimento in capitale immateriale) possano in futuro condurre l'Italia su traiettorie di sviluppo più promettenti.

Le Figure 8 e 9 mostrano lo scostamento delle quote medie annue di investimento nazionale in *training* e R&S sul Pil, rispetto alla media dei Paesi europei censiti nella tabella 6, nell'arco del periodo 2000-2008. I dati indicano una distanza rilevante dell'Italia rispetto alla media, con una quota annua inferiore di 0.28 per il *training* e di 0.70 per la R&S.

Fig. 8 - Quota degli Investimenti in R&D sul Pil

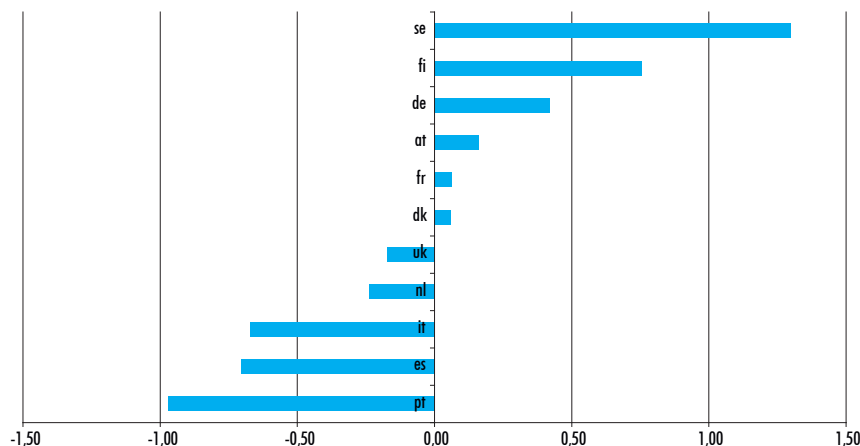
(scostamento % dalla media EU)



Fonte: elaborazioni LUISS Lab su dati Eurostat e nazionali

Fig. 9 - Quota degli Investimenti in Training sul Pil

(scostamento % dalla media EU)



Fonte: elaborazioni LUISS Lab su dati Eurostat e nazionali

Cosa sarebbe accaduto nel periodo 2000-2008 se, lasciando inalterate tutte le altre variabili economiche e sociali italiane, in Italia si fosse investita in *training* e in R&S una quota di Pil pari a quella delle economie europee dove è più sviluppata l'economia della conoscenza? Un buon riferimento in tal senso è costituito da Regno Unito e Finlandia, che prima della recessione del 2009 hanno mantenuto una crescita stabile della produttività anche grazie a un tasso sostenuto di accumulazione di capitale immateriale (tabella 6). In particolare, il Regno Unito ha mantenuto un alto tasso di investimento in *training*, mentre la Finlandia ha registrato elevati tassi di accumulazione di R&S. Al fine di quantificare i benefici per l'Italia, in termini di produttività, di una maggiore dotazione di capitale immateriale, abbiamo simulato l'effetto di un incremento del tasso di accumulazione di capitale immateriale pari a quello di Regno Unito e Finlandia.

L'esercizio è stato svolto utilizzando i parametri stimati recentemente in alcuni studi empirici che valutano l'impatto dell'accumulazione del capitale immateriale sulla crescita della produttività¹⁴ nei settori ad alto contenuto tecnologico. L'idea è che i settori più intensivi di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) beneficiano maggiormente degli investimenti in beni immateriali a causa della forte complementarità di questi ultimi con l'ICT (Bloom e Van Reenen 2007). La tabella 7 riporta i risultati

14. Corrado, Haskel Jona Lasinio (2012)

dell'esercizio: nella prima riga, i tassi di crescita medio annuo del capitale immateriale complessivo (%K), delle sue disaggregazioni in R&S e in *training*, e dei loro impatti sulla dinamica produttività del lavoro (PL) sono quelli che l'Italia ha storicamente registrato nel periodo 2000-2008. La seconda e terza riga, invece, mostrano i tassi di investimento e i loro impatti sulla crescita della produttività che l'Italia avrebbe registrato se *ceteris paribus* avesse adottato, rispettivamente, le quote di investimento sul Pil di Regno Unito e Finlandia.

In Italia il tasso effettivo di accumulazione di capitale immateriale (2.1 per cento in media d'anno) è stato circa la metà di quello inglese (4.4 per cento in media d'anno) e poco più di un terzo di quello finlandese (5.7 per cento in media d'anno). La simulazione mostra che se l'Italia avesse allineato le sue quote di investimento in *training* e R&S sul Pil a quelle di Regno Unito e Finlandia, si sarebbero ottenuti notevoli incrementi della nostra produttività del lavoro. Nel caso in cui il sistema-Italia si fosse allineato al tasso di accumulazione di capitale immateriale inglese, il guadagno sarebbe stato pari all'1.8 per cento, mentre sarebbe stato del 2.3 per cento nel caso di allineamento al *benchmark* finlandese: rispettivamente, un contributo triplo e doppio rispetto a quanto è accaduto con il tasso storico di accumulazione italiano nel decennio passato.

Tab. 7 - Simulazioni dell'impatto del capitale immateriale sulla crescita della produttività

	Totale intangibili		R&S		Training	
	% K	PL	% K	PL	% K	PL
Tassi effettivi Italia	2,1	0,8	0,1	0,0	-1,1	-0,4
Ipotesi A) adozione di tassi di investimento pari al Regno Unito	4,4	1,8	1,0	0,4	3,3	1,3
Ipotesi B) adozione di tassi di investimento pari alla Finlandia	5,7	2,3	7,9	3,2	0,3	0,1

Fonte: elaborazioni LUISS Lab su dati Eurostat e nazionali

I costi per avviare l'Italia su una simile traiettoria di incremento della produttività del lavoro sarebbero stati tutt'altro che irrilevanti: gli investimenti complessivi, pubblici o privati, in capitale immateriale sarebbero dovuti aumentare di circa 35 miliardi l'anno se l'Italia si fosse uniformata al modello inglese, e di ben 85 miliardi l'anno se si fosse uniformata al modello finlandese. Cifre improponibili per il sistema-Italia, e probabilmente anche eccessive per l'equilibrio del nostro modello economico. Non va trascurato, infatti, che il nostro esercizio si riferisce agli anni 2000-2008, quando alcune delle economie europee (quella inglese, ad esempio) sono cresciute più della nostra anche a causa di un indebitamento eccessivo del settore privato e di una espansione abnorme della finanza. Inoltre, la nostra specializzazione industriale in segmenti a intensità tecnologica media e medio-alta può aggiornarsi anche con una minor spesa per ricerca

e innovazione "codificata". Tuttavia, la bassa dinamica della nostra produttività del lavoro è documentata almeno dal 1995, e adeguare l'investimento complessivo in capitale immateriale alla media europea invece che a modelli "estremi" sarebbe costato circa 15 miliardi l'anno nello scorso decennio.

In Italia, diversamente da quanto avvenuto negli altri paesi europei, sono mancate le condizioni per realizzare compiutamente la transizione verso un'economia della conoscenza che appare ormai un presupposto chiave per realizzare la priorità 1 della prima parte del capitolo. In Italia, le classi dirigenti dovrebbero preoccuparsi della carenza di nuovi modelli manageriali e organizzativi che, associata al modesto livello di capitale umano della forza lavoro costituisce un ostacolo al cambiamento e allo sviluppo. In Germania, ad esempio, negli ultimi anni è stato dato largo spazio alle iniziative volte allo sviluppo di un sistema di formazione e d'istruzione orientato all'innovazione. A tal fine, si è ritenuto necessario creare un sistema per la formazione dei lavoratori che stimoli l'apprendimento e la diffusione di nuove idee, per consentire l'avanzamento della frontiera tecnologica del paese. In Italia, si dovrebbe puntare al rafforzamento del sistema d'istruzione stimolando anche l'interazione con il sistema produttivo, a oggi piuttosto carente rispetto a quanto accade nel resto d'Europa. Per raggiungere gli obiettivi di "Europa 2020", e permettere quindi alla nostra economia di partecipare attivamente al processo di globalizzazione, la classe dirigente dovrebbe svolgere un ruolo centrale e "proattivo" nella creazione di un ambiente favorevole alla concorrenza, agli investimenti in tecnologia e in beni immateriali, all'innalzamento della qualità del lavoro impiegato e all'adozione di nuovi modelli di *business*.

Note bibliografiche

- Bassanini A., Luca N., Danielle V. (2009), *Job protection legislation and productivity growth in OECD countries*, "Economic Policy", CEPR, CES, MSH, vol. 24, pp. 349-402, 04.
- Blanchard O., Augustin L. (2002), *The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: fixed-Term Contracts in France*, "Economic Journal, Royal Economic Society", vol. 112 (480), pp. F214-F244, June.
- Bloom N., Genakos C., Sadun R., Van Reenen J. (2007), *What drives good management around the world?* Centrepiece, 12 (2). pp. 12-17.
- Boeri T., Garibaldi P. (2007), *Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?*, "Economic Journal, Royal Economic Society", vol. 117 (521), pp. 357-385, 06.
- Boeri T., van Ours J. (2009), *Economia dei mercati del lavoro imperfetti*, Milano, Egea.
- Bugamelli M., Cannari L., Lotti F., Magri S. (2011), *Radici e possibili rimedi del gap innovativo del sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia.
- Corrado C., Hulten C., Sichel D. (2005), *Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework*. In: Corrado C., Haltiwanger J., Sichel D. (eds.), *Measuring Capital in the New Economy*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth 65, pp. 11-45, Chicago, The University Chicago Press.
- Corrado C., Hulten C., Sichel D. (2009), *Intangible Capital And U.S. Economic Growth*, "Review of Income and Wealth", Wiley Blackwell, vol. 55 (3), pp. 661-685, 09.
- Daveri F., Parisi M.L. (2010), *Experience, Innovation and Productivity - Empirical Evidence from Italy's Slowdown*, "CESifo Working Paper", Series 3123, CESifo Group Munich.
- Dell'Aringa C. (2009), *I lavori temporanei e le transizioni verso il lavoro stabile* in Rapporto CNEL Il lavoro che cambia, <http://www.portalecnel.it/Portale/IndLavrapportiFinali.nsf/>
- Hirschman A.O., *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Milano, Bompiani 2002 (edizione originale 1970).
- Jona-Lasino C., Vallanti G. (2011), *Reforms, labour market functioning and productivity dynamics: a sectoral analysis for Italy*, "Working Papers", LuissLab 1193, Dipartimento di Economia e Finanza, LUISS Guido Carli.
- Jona-Lasino C., Iommi M., Manzocchi S. (2010), *Intangible capital and Productivity Growth in European Countries*, "LUISS Lab Working", Document n. 86, January 2010.
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys: ITALY*, OECD Paris.
- Venn D. (2009), *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, www.oecd.org/els/workingpapers

la rappresentanza degli interessi e la crescita in italia. dalla redistribuzione all'innovazione?

di Carlo Trigilia

Quando gli operatori economici si associano essi possono essere, alternativamente, un gruppo di pressione che difende interessi costituiti di una o più categorie, oppure un gruppo innovativo, che si propone lo sviluppo del paese e concorre a promuoverlo e organizzarlo.

Rapporto Pirelli, 1970

Premessa: alla ricerca di un metro

Per valutare in che modo il sistema di rappresentanza degli interessi ha influito sullo sviluppo e potrà contribuire in prospettiva alla crescita economica del paese è opportuno affrontare due questioni preliminari. Anzitutto, occorre chiarire che cosa si intende per sistema di rappresentanza degli interessi economici. In secondo luogo, va esplicitato e discusso un metro efficace per misurare il rapporto tra sistema di rappresentanza e crescita economica.

Il sistema di rappresentanza è un fenomeno complesso che include nelle società democratiche tre dimensioni principali: le caratteristiche delle organizzazioni di rappresentanza; i rapporti con il processo di decisione delle politiche pubbliche; le relazioni prevalenti tra rappresentanze delle imprese e del lavoro, ovvero le "relazioni industriali". Sotto il primo profilo - i caratteri delle organizzazioni - la rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori può essere più o meno forte in termini di adesione della base potenziale alle rispettive organizzazioni; più o meno concentrata in termini di numero delle organizzazioni principali; più o meno centralizzata con riferimento al potere decisionale interno dei singoli gruppi.

Dal punto di vista dei rapporti con i processi di decisione politica, le esperienze concrete si collocano tra due poli. Da un lato, possono assumere i caratteri della "politica di pressione", nel cui ambito i gruppi d'interesse sostengono le loro domande esercitando appunto pressione (facendo *lobbying*) nei riguardi dei partiti politici o delle loro aggregazioni interne. Dall'altro lato, si collocano le esperienze di "concertazione", nelle

quali le organizzazioni di interesse sono più direttamente coinvolte nella formulazione e nell'attuazione delle principali politiche economiche e sociali.

In genere, un sistema di rappresentanza frammentato (bassa concentrazione), con molte organizzazioni in concorrenza tra di loro per i potenziali aderenti nel campo delle imprese e del lavoro, e con bassa centralizzazione del potere organizzativo interno, si accompagna alla politica di pressione. Nei rapporti con la sfera politica si può però manifestare anche una dipendenza dai partiti con il fenomeno del "collateralismo", presente per esempio in Italia negli anni '50 e '60. Un sistema di rappresentanza con queste caratteristiche prevalenti è definito nella letteratura come "pluralista". Viceversa, un assetto più concentrato e centralizzato si accompagna generalmente a processi di concertazione delle politiche ed è definito come 'neo-corporativo'.

Va poi considerata una terza dimensione che permette di connotare un sistema di rappresentanza, quella relativa alla regolazione dei rapporti di lavoro tramite la contrattazione (e il conflitto) fra le organizzazioni delle imprese e dei lavoratori. In genere, in un sistema pluralista le relazioni industriali tendono a essere meno istituzionalizzate, specie quanto più le organizzazioni sindacali sono deboli e divise (più bassa copertura della contrattazione collettiva, e a volte maggiore conflittualità). Viceversa, in sistemi neo-corporativi - specie nelle varianti con sindacati forti e poco frammentati - le relazioni industriali sono più istituzionalizzate, la copertura della contrattazione collettiva è alta, il conflitto industriale più basso.

Come si vede da questi rapidi cenni, il sistema di rappresentanza è dunque un fenomeno complesso che può influire in vari modi sulla crescita economica, sia attraverso il tipo di rapporti che stabilisce con la sfera politico-istituzionale sia per il tramite delle relazioni industriali. Per esempio, una forte incidenza della politica di pressione, eventualmente assecondata da un sistema politico debole e alla ricerca di consenso a breve, può generare deficit e debito pubblico, e alimentare l'inflazione. Relazioni industriali poco istituzionalizzate possono accompagnarsi a forti oscillazioni nella contrattazione e nel conflitto industriale legate al ciclo economico e occupazionale, possono ostacolare una relazione stabile e efficace tra crescita salariale e produttività, e anche un coinvolgimento e una responsabilizzazione maggiori dei lavoratori nell'organizzazione produttiva.

Proprio la complessità delle relazioni tra sistema di rappresentanza e crescita economica rende necessario adottare un metro analitico che possa aiutare a valutare il contributo specifico della rappresentanza degli interessi. La costruzione di un tale metro non è però un'operazione univoca e pacifica. Essa implica, in primo luogo, un confronto con gli orientamenti fortemente critici delle organizzazioni degli interessi che vengono tradizionalmente dall'economia. Se, infatti, utilizzassimo un metro costruito con gli strumenti elaborati all'interno di tale tradizione dovremmo arrivare a sostenere che solo un sistema molto debole di rappresentanza degli interessi sarebbe favorevole alla crescita, o comunque non la ostacolerebbe eccessivamente.

In effetti, l'economia guarda da sempre al ruolo dei gruppi di interesse con sospetto, perché lo ritiene foriero di rischi di collusione e di alterazione dei meccanismi di

funzionamento del mercato (protezione di alcuni interessi particolari) che riducono la concorrenza e l'allocazione efficiente delle risorse (l'offerta di ciò che i consumatori desiderano ai prezzi più bassi possibili).

Non si tratta soltanto di una storia del passato. Di recente, per esempio, dalle pagine del Corriere della Sera, Francesco Giavazzi ha criticato Confindustria considerandola parte dei "mille interessi particolari che da anni impediscono le riforme"¹. In questo senso, viene sottolineato che la difesa di interessi particolari da parte delle organizzazioni di rappresentanza è ostacolo non solo alla crescita, ma anche alle riforme necessarie per sostenerla. In quest'ottica, dunque, la crescita sarebbe favorita da un sistema con una bassa influenza delle organizzazioni di rappresentanza, non solo nelle relazioni industriali, in modo da non alterare il ruolo regolativo del mercato nei rapporti di lavoro, ma anche nei riguardi delle istituzioni pubbliche, per limitare decisioni particolaristiche a vantaggio di determinate categorie.

Questa valutazione degli effetti negativi che il sistema della rappresentanza avrebbe sulla crescita si presta a varie critiche, anzitutto, di ordine storico-empirico. Nel dopoguerra, vi sono paesi - emblematici i casi di quelli scandinavi e della Germania - in cui la capacità delle organizzazioni degli interessi di regolare i rapporti di lavoro e di influire sulle decisioni pubbliche in campo economico e sociale sono state elevate. In questi contesti, un sistema di rappresentanza *forte* non solo non ha ostacolato la crescita, ma sembra, piuttosto, averla favorita, in presenza di determinate condizioni di concentrazione della rappresentanza e di centralizzazione del potere organizzativo, cioè in una situazione che viene descritta in termini di neo-corporativismo e concertazione. In secondo luogo, se si valuta realisticamente il fenomeno delle organizzazioni degli interessi, facendo attenzione alle esperienze concrete dei diversi paesi, si vede che esso è presente in tutte le democrazie e costituisce una componente essenziale del pluralismo che le caratterizza. Del resto, solo in una prospettiva dottrinarica, lontana dalla realtà empirica, si possono immaginare democrazie senza organizzazioni degli interessi economici. Inoltre, l'analisi comparata mostra che la crescita non necessariamente è favorita dalla debolezza sul piano della regolazione dei rapporti di lavoro e dell'influenza sulle decisioni pubbliche del sistema della rappresentanza. La letteratura sul neo-corporativismo ha mostrato, specie con riferimento agli anni '70 e ai primi anni '80, come proprio un sistema debole abbia ostacolato maggiormente la crescita (un esempio particolarmente rilevante è costituito dagli Stati Uniti).

Serve, dunque, un metro di valutazione del rapporto tra sistema della rappresentanza e crescita economica che non sia astratto e dottrinario e tenga piuttosto conto delle concrete condizioni di funzionamento delle democrazie. In questa prospettiva, possono aiutarci i suggerimenti forniti da Mancur Olson, un economista non certo lontano dal *mainstream* ma particolarmente attento ai rapporti tra istituzioni ed economia. Olson²,

1. *Crescita frenata da troppo monopoli*, in "Corriere della Sera", 18 ottobre 2011.

2. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982 [trad. it. *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna, il Mulino, 1984].

infatti, realisticamente prende atto della inevitabile presenza delle organizzazioni degli interessi economici e su questa base si chiede a quali condizioni esse favoriscano la crescita o il declino di un paese. A suo avviso, un sistema di rappresentanza frammentato, fatto di gruppi relativamente piccoli e in competizione tra di loro, tende ad ostacolare lo sviluppo. I singoli gruppi, infatti, non fanno propri - non "internalizzano" a sufficienza - i vantaggi derivanti da comportamenti "responsabili", diretti a produrre beni collettivi (come per esempio la moderazione salariale e il controllo dell'inflazione e del conflitto sociale). L'opposto avviene nel caso in cui il sistema della rappresentanza sia composto da gruppi sufficientemente grandi e tendenzialmente monopolisti. Questi sono spinti dal loro stesso peso a tenere maggiormente conto delle conseguenze che le loro scelte e azioni hanno per i rappresentati.

La prospettiva offerta da Olson coincide sostanzialmente con i principali risultati a cui perviene la *comparative political economy* degli anni '70 e '80, caratterizzata dagli studi sul neo-corporativismo e la concertazione. Essi convergono nell'indicare *nelle capacità di un sistema di rappresentanza di fornire beni collettivi in modo flessibile*, la misura del rapporto tra organizzazioni degli interessi e crescita.

Si tratta di una misura capace di valutare *la capacità che un sistema della rappresentanza ha di creare esternalità positive che siano di volta in volta adatte alle particolari esigenze della crescita in una determinata fase dell'organizzazione economica*. Una misura, dunque, che guarda non solo la capacità del sistema di fornire beni collettivi congruenti rispetto a una particolare fase di organizzazione dell'economia, ma anche la sua capacità di riadattarsi efficacemente ai cambiamenti che intervengono nel tempo nell'assetto dei mercati e nei modelli organizzativi dell'economia e, così, contribuire alla produzione di beni collettivi adeguati al nuovo contesto.

Caratteri del sistema di rappresentanza in Italia

Se utilizziamo questo metro analitico per valutare la situazione italiana nel secondo dopoguerra, possiamo ritenere che il sistema di rappresentanza sia stato, in generale, più un ostacolo che una risorsa per la crescita economica del paese. La capacità di favorire la creazione di beni collettivi e esternalità positive è stata limitata e si è manifestata più spesso in periferia piuttosto che al centro, e soprattutto in alcuni territori, in particolare quelli investiti dallo sviluppo di piccola impresa.

Rintracciare le ragioni di questo rapporto difficile tra rappresentanza degli interessi e crescita non è facile. Tuttavia, considerando la storia dello sviluppo economico, politico e sociale del paese a partire dagli anni '50, non si possono non vedere due principali linee di frattura che hanno segnato anche il sistema di rappresentanza ricostituitosi nel dopoguerra e consolidatosi negli anni seguenti. La prima riguarda la marcata divisione tra le forze politiche, la presenza di un forte Partito comunista ben radicato nella società italiana e l'influenza rilevante della Chiesa e dell'associazionismo cattolico. La seconda linea di frattura è di tipo economico e riguarda il forte peso della piccola impresa e del lavoro autonomo; un peso, peraltro, accentuato da specifiche scelte politiche motivate dalla ricerca del consenso da parte delle forze moderate che si misuravano con un forte Partito comunista.

Queste due linee di frattura, combinandosi e rafforzandosi reciprocamente, hanno favorito la nascita di un sistema di rappresentanza degli interessi dal carattere molto frammentato. Nel confronto internazionale è questo un tratto che ancora oggi emerge con particolare evidenza sia per le organizzazioni dei datori di lavoro sia per quelle dei lavoratori (si veda il Box 1 in Appendice). La divisione, la frammentazione e la competizione tra le organizzazioni hanno frenato i processi di internalizzazione dei vantaggi che sarebbero potuti derivare da scelte e da comportamenti cooperativi volti a produrre beni collettivi e a sostenere interessi generali, sia nelle relazioni industriali sia nei rapporti con le istituzioni pubbliche.

Infatti, nelle relazioni industriali, le divisioni politiche e i legami tra sindacati e partiti hanno spesso ostacolato logiche di accordo. Anche quando sono venuti meno i rapporti di stretta interdipendenza tra partiti e sindacati - come negli anni più recenti - ha prevalso la difficoltà di superare interessi e culture molto radicate delle singole organizzazioni e dei loro gruppi dirigenti. Nelle relazioni industriali inoltre, e in particolare nelle scelte effettuate da Confindustria, hanno spesso pesato le difficoltà di coniugare gli interessi delle grandi aziende e delle molte piccole imprese presenti tra gli associati. Ciò ha a volte frenato le possibilità di accordi ritenuti eccessivamente onerosi dalle aziende minori.

Le divisioni interne al fronte sindacale e quelle interne al campo imprenditoriale hanno influito sulle relazioni industriali, specie in alcuni momenti, ostacolandone l'istituzionalizzazione e rendendo più difficile la regolazione dei conflitti. Un passaggio di particolare rilievo, da questo punto di vista, è rappresentato dai primi anni '60. È il momento in cui si fa strada in settori più consapevoli della classe politica e del mondo imprendi-

toriale l'obiettivo di modernizzare le relazioni industriali e di avviare un *welfare state* adeguato alle nuove condizioni di sviluppo del paese. Ma le resistenze provenienti da una parte rilevante del mondo sindacale (la Cgil era molto legata al Pci, contrario al primo centro-sinistra) ostacolarono questo processo, che dall'altra parte trovò anche l'opposizione - prevalente in Confindustria - dei settori legati alle piccole imprese e alle grandi meno esposte alla concorrenza internazionale.

Frammentazione politica e di struttura produttiva (tra grandi e piccole imprese) impedirono dunque, negli anni '60, la necessaria modernizzazione istituzionale sia in termini di relazioni industriali che di *welfare* e di politiche sociali. Le conseguenze per la crescita furono molto gravi. Il conflitto industriale, che riprese vigore alla fine degli anni '60, fu infatti in Italia più lungo e più grave che in altri paesi proprio perché mancavano istituzioni e politiche capaci di integrare la nuova classe operaia cresciuta rapidamente, e di gestire le conseguenze sociali dell'industrializzazione "fordista" basata sulla grande impresa e la produzione di massa. La crisi delle grandi imprese italiane, cresciute rapidamente negli anni precedenti fu particolarmente acuta e lasciò un segno indelebile, nel senso che da allora in avanti il ruolo delle grandi aziende private venne sensibilmente ridimensionato.

Anche nei rapporti con le istituzioni pubbliche hanno avuto la meglio le spinte particolaristiche delle organizzazioni, spinte che poi si sono accentuate ulteriormente trovando un terreno fertile nella ricerca di consenso a breve da parte delle forze partitiche per rafforzarsi nella competizione politica, cioè nella particolare debolezza della politica italiana legata alle ben note divisioni tra i partiti. Originariamente, nella "Prima Repubblica", si è determinata una situazione di dipendenza di molti gruppi di interesse dai partiti politici (il cosiddetto "collateralismo" degli anni '50 e '60). Tali gruppi sono stati "ricompensati" per il loro contributo in termini di consenso ai partiti, e alle loro correnti, con politiche che hanno spesso consentito protezione del mercato, credito agevolato, benefici fiscali e trattamenti privilegiati dal punto di vista delle politiche sociali (per esempio, prestazioni pensionistiche elevate in cambio di contributi modesti). Alessandro Pizzorno³ ha ben descritto questo fenomeno parlando dei "ceti medi nei meccanismi del consenso", cioè di una vera e propria costruzione politica del ceto medio in Italia, basata sull'incentivazione del lavoro autonomo (agricoltura, artigianato, commercio) e del pubblico impiego.

Questa tendenza si può riscontrare nei gruppi legati alle forze di governo (in particolare alla Democrazia cristiana), ma anche in quelli connessi ai partiti di opposizione, in particolare al Pci. In quest'ultimo caso, il fenomeno si è maggiormente manifestato a livello locale nelle regioni governate dalle sinistre, ma a volte anche a livello centrale con provvedimenti presi in accordo tra governo e opposizione. D'altra parte, la stessa Confindustria, pur godendo di maggior autonomia dalla politica rispetto a altre organizzazioni più legate al lavoro autonomo, ha tratto a sua volta vantaggio dalle debolezze

3. *I ceti medi nei meccanismi del consenso*, in F.L. Cavazza, S.R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Milano, Garzanti, 1974, pp. 315-338.

del sistema partitico e dalle sue maggiori esigenze di consenso a breve; ha quindi praticato la "politica di pressione" nei riguardi delle formazioni partitiche, sostenendo richieste di aiuto e benefici per le imprese non sempre giustificabili in termini di vantaggi collettivi (si pensi al peso particolarmente rilevante in Italia di benefici legati a incentivi, sgravi fiscali e crediti di imposta, rivelatisi spesso poco efficienti come strumenti di crescita effettiva).

La frammentazione della rappresentanza ha incoraggiato i singoli gruppi di interesse a sollecitare provvedimenti particolaristici a loro favore i cui costi non venivano da essi internalizzati, date le loro divisioni e le modeste dimensioni, ma venivano piuttosto scaricati sulla collettività. Negli ultimi decenni, i tradizionali partiti di riferimento sono scomparsi e le nuove formazioni sono state caratterizzate da una maggiore debolezza. I rapporti di forza tra partiti e gruppi si sono dunque modificati a vantaggio di questi ultimi, ma lo scambio tra consenso e politiche particolaristiche è continuato, favorito appunto dalla debolezza dei nuovi partiti e dalla necessità dei governi di assicurarsi consenso a breve. In questa fase è cresciuta l'interazione diretta con i governi con effetti non positivi per la crescita (come si vedrà più avanti).

Nel complesso, si può dunque affermare che il sistema di rappresentanza è rimasto caratterizzato da un *pluralismo molto frammentato, da relazioni industriali conflittuali e poco istituzionalizzate e da un rapporto con le istituzioni pubbliche fortemente improntato a logiche particolaristiche*.

Queste caratteristiche che farebbero della rappresentanza un sistema di "pluralismo debole" si combinano però con due fenomeni che contribuiscono ad accentuare le conseguenze negative del pluralismo sulla crescita, di cui abbiamo parlato in precedenza, attraverso la tendenza alla deresponsabilizzazione dei diversi gruppi (per la bassa capacità di internalizzarne i costi). Il primo fenomeno è costituito dalla forza organizzativa mostrata dai diversi soggetti e in particolare dai sindacati. Nei confronti internazionali l'Italia si colloca in una posizione medio-alta sia per la sindacalizzazione che per l'associazionismo imprenditoriale e la copertura della contrattazione collettiva (si vedano i box 1, 2 e 3 in appendice). Un sistema pluralistico frammentato ma con soggetti organizzati forti accentua i problemi che possono venire alla crescita da relazioni industriali non ben istituzionalizzate, perché i sindacati sono troppo forti per lasciare spazio regolativo al mercato e allo stesso tempo sono troppo divisi tra di loro e in conflitto con organizzazioni imprenditoriali frammentate perché si affermi una logica di accordo a forte istituzionalizzazione.

D'altra parte, la forza delle organizzazioni datoriali, unita alla loro frammentazione, accresce il rischio tipico del pluralismo di lasciare spazio alla politica di pressione per ottenere benefici particolari. Questo rischio è aggravato dal secondo fenomeno che nel caso italiano aggrava le conseguenze negative del pluralismo: la debolezza del sistema partitico e la ricerca di consenso a breve nei riguardi dei gruppi di interesse. Non sono quindi solo gruppi di interesse frammentati, ma forti organizzativamente, a chiedere benefici spesso particolaristici, ma sono le stesse forze politiche a offrirli anche autonomamente per acquisire consenso. Proprio la capacità rappresentativa e organizzativa

del sistema degli interessi italiano, insieme alla maggiore fragilità del sistema partitico, ha finito dunque per massimizzarne i difetti del modello pluralista. Ne è derivato, infatti, un modello che alla frammentazione e divisione politico-ideologica ha unito una forza organizzativa più elevata di quella di solito riscontrabile nei modelli pluralisti maggiormente diffusi e una "disponibilità" maggiore dei partiti e poi soprattutto dei governi.

Questa combinazione di forza organizzativa, frammentazione e divisione politica, da un lato, non ha consentito la realizzazione a livello centrale - salvo alcuni momenti relativamente isolati - le potenzialità insite in un assetto neo-corporativo, in termini di capacità di costruzione di beni collettivi per lo sviluppo. La forte conflittualità misurata in termini di scioperi - seppure con andamenti differenziati nei diversi periodi - costituisce un indicatore rilevante in chiave comparata di tale difficoltà. Dall'altro lato, il mix di forza organizzativa e frammentazione, ha indotto la diffusione di forme di particolarismo che non rispondono solo a "politiche di pressione" dai gruppi ai partiti, come nel modello pluralista classico, ma anche a più forti sollecitazioni in senso inverso che vengono dalla ricerca di consenso da parte delle forze politiche. Anche da questo punto di vista gli effetti sulla spesa pubblica e sul debito sono evidenti.

Naturalmente, ci sono differenze tra le varie fasi dell'esperienza repubblicana, e il contributo del sistema di rappresentanza allo sviluppo ha avuto caratteri diversi e a volte anche più positivi. Per tenerne adeguatamente conto, dal punto di vista del contributo alla regolazione dei rapporti di lavoro, è bene guardare non solo al centro ma anche alla periferia. Al centro l'accordo è più difficile, ma a livello di azienda e di territorio le cose sono andate a volte meglio. Si sono così diffuse quelle che Marino Regini⁴ ha chiamato forme di "micro-concertazione del riaggiustamento industriale", cioè delle forme di accordo a livello aziendale e/o territoriale che hanno affrontato problemi di organizzazione del lavoro, di formazione e di servizi in combinazione con la contrattazione di tipo salariale.

Applicando il metro della capacità della rappresentanza di creare beni collettivi e esternalità positive, il giudizio su queste esperienze deve essere però differenziato. In alcuni casi, infatti, è possibile dimostrare che le relazioni industriali hanno effettivamente funzionato favorendo la crescita, in altri l'accordo si è formato sulla base di costi consistenti scaricati sulla collettività attraverso la spesa pubblica. Ciò è avvenuto, per esempio, nel caso di utilizzo di forme diffuse di pre-pensionamento o di altre misure simili per agevolare l'accordo con ridimensionamento del personale. A volte si è realizzata una combinazione tra questi diversi effetti. Un caso più positivo - ma che è rimasto poco conosciuto - riguarda il ruolo della rappresentanza nello sviluppo di piccola impresa e dei distretti, specie nel Nord e nella Terza Italia⁵. In realtà, tale sviluppo non è ben comprensibile senza prendere in considerazione il contributo specifico del sistema di rappresentanza a livello territoriale, sia nelle relazioni industriali che nei rapporti con i governi locali, con esperienze interessanti di contrattazione territoriale. Esse non hanno

4. *Confini Mobili*, Bologna, il Mulino, 1991.

5. C. Trigilia, *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna, il Mulino, 1986.

solo riguardato la redistribuzione e i salari, con conseguenze positive sulla flessibilità interna ed esterna, ma anche la creazione di esternalità positive a livello territoriale (formazione, aree industriali e servizi per le imprese, servizi sociali).

Tornando a livello centrale, non è ovviamente da trascurare l'esperienza - più nota e riconosciuta- della concertazione dei primi anni '90, che ha dato un contributo importante per affrontare la grave crisi economica (con l'attacco dei mercati finanziari alla lira) e politica (Tangentopoli) di quegli anni. Attraverso gli accordi del '92-'93, il sistema di rappresentanza diede un'importante contributo in termini di beni collettivi a livello macro-economico (controllo dell'inflazione, riduzione della spesa pubblica, moderazione salariale). Paradossalmente ciò avveniva però in ritardo, nel momento in cui anche nei paesi che maggiormente lo avevano sperimentato questo assetto della rappresentanza si mostrava non più sufficiente a far fronte al problema della crescita. Integrazione europea e introduzione dell'euro, insieme con gli effetti crescenti della globalizzazione, ponevano infatti sul tappeto il tema del contributo del sistema di rappresentanza alla crescita non più soltanto a livello macro e tramite il controllo della redistribuzione, ma anche a livello micro in relazione alla questione cruciale dell'innovazione.

Rappresentanza e crescita dopo l'euro

La fase apertasi all'inizio dello scorso decennio con l'ingresso dell'euro è segnata da un *processo di scongelamento* del vecchio sistema di rappresentanza che aveva preso forma in seguito alla fase del "grande conflitto" negli anni '70⁶. Questa tendenza è influenzata da fattori esogeni ed endogeni.

Anzitutto, a modificare l'assetto economico, intervengono fattori esogeni: l'integrazione europea e l'ingresso nell'euro con l'impossibilità di svalutare, da un lato, e la crescita della globalizzazione dall'altro. Sono fattori che accentuano la concorrenza per i settori aperti e colpiscono soprattutto le piccole imprese nelle fasce di specializzazione produttiva più sensibili alla concorrenza di costo dei paesi emergenti. Inoltre, aumentano le spinte delle imprese verso una maggiore mobilità. Crescono i processi di delocalizzazione e con essi si fa strada la possibilità dell'*exit* dall'associazionismo imprenditoriale come alternativa alla *voce* attraverso il tentativo di influire sulle scelte delle organizzazioni per far fronte ai nuovi problemi aziendali. In Italia il fenomeno è per ora limitato, a eccezione del caso molto importante sul piano simbolico oltre che pratico della Fiat. Ma in altri paesi il fenomeno è segnalato in crescita⁷.

Tali effetti sono poi rafforzati da fattori endogeni. L'inefficienza dei servizi pubblici e di quelli privati meno esposti alla concorrenza internazionale - alimentata negli anni precedenti dai processi di protezione del mercato e dalle politiche particolaristiche di cui abbiamo parlato - fa lievitare i costi, frena la crescita della produttività e aggrava le condizioni di competitività delle imprese. Il carico fiscale e contributivo cresce. Le piccole imprese sono le più colpite e si mobilitano maggiormente anche dentro le associazioni per cercare risposte alle difficoltà. Inoltre, dopo il crollo del Muro di Berlino e la scomparsa delle vecchie forze politiche, vengono meno i legami tradizionali tra forze politiche e gruppi di interesse e si amplia lo spazio occupato dai gruppi sul piano politico.

La combinazione di questi diversi elementi alimenta quattro fenomeni emergenti.

Anzitutto, cresce l'insoddisfazione della base associativa che, a fronte dell'aggravarsi delle difficoltà economiche, chiede nuove risposte ai soggetti di rappresentanza e mette in discussione anche gli assetti organizzativi tradizionali e sempre di più anche i loro costi. Le associazioni imprenditoriali si ritrovano così a dovere far fronte ad una nuova mobilitazione della base associativa, mentre non riescono a agganciare settori produttivi nuovi. Si pensi, per esempio, al mondo delle piccole imprese *high tech* dell'informatica, delle telecomunicazioni o del campo biomedico che rimangono ai

6. Su queste tendenze più recenti, M. Carrieri, *Le divergenze parallele. Le organizzazioni di interessi nel sistema politico bipolare*, in "Rivista di storia e scienze sociali", 67, 2010, pp. 175-199; Zan, S., *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi in Italia*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", n. 4, 2011, pp. 47-66.

7. W. Streeck, J. Visser, *Conclusion: Organized Business Facing Internationalization*, in W. Streeck et al. (a cura di) (2006), *Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization*, London, Routledge, pp. 242-272.

marginari all'associazionismo. I percorsi con cui le imprese cercano di esprimere i propri interessi sembrano diversificarsi. Accanto alla *voice* tramite l'associazionismo, le aziende manifestano anche scelte alternative di non adesione o di *exit* dall'associazione. Gli elementi di criticità interni alle organizzazioni di rappresentanza relativi alla *membership* alimentano un secondo fenomeno, innescato dal venire meno dei vecchi rapporti con le forze politiche. Si fa strada un orientamento dell'associazionismo imprenditoriale più critico verso l'assetto precedente delle relazioni industriali, ma anche più rivendicativo nei riguardi dei governi. Le organizzazioni di rappresentanza occupano uno spazio crescente lasciato aperto dall'indebolimento dei partiti e legano più esplicitamente e direttamente il sostegno al governo al soddisfacimento dei loro specifici obiettivi. In questo quadro si palesa il rischio - evidente negli ultimi anni - di uno scambio politico particolaristico che non incide sui nodi cruciali della crescita, ma ne riduce i costi a breve per alcune categorie, a scapito di interessi collettivi che l'azione di governo non appare in grado di affrontare efficacemente per divisioni interne e per ragioni elettorali. In sostanza, a fronte della mobilitazione dei propri aderenti, e in seguito all'aggravarsi della crisi economica, le associazioni sollecitano provvedimenti redistributivi volti ad attenuare la pressione della loro base - o accettano offerte del governo in questo senso - in cambio del sostegno politico esplicito a un'azione di governo palesemente inefficace. Per quel che riguarda le organizzazioni sindacali, il governo stesso ha poi alimentato la frammentazione e le divisioni con l'offerta di un trattamento privilegiato nel processo decisionale per alcuni sindacati più disponibili a sostenerne l'azione. Nel complesso, queste tendenze hanno costituito un'ulteriore manifestazione del rapporto problematico tra sistema di rappresentanza e crescita e non hanno favorito l'adozione di misure efficaci e tempestive per far fronte alla grave crisi economica degli ultimi anni.

Un terzo aspetto riguarda, la tendenza delle organizzazioni - specie quanto più rappresentano le piccole imprese - ad accrescere l'offerta di servizi per i propri associati (consulenza fiscale, di lavoro, nei rapporti con la PA, ma anche servizi formativi o di promozione dell'*export*, ecc.); offerta che assume via via un rilievo crescente rispetto alla funzione di rappresentanza nei rapporti con i sindacati per la regolazione delle relazioni di lavoro. Si tratta di una tendenza che da un lato si configura come una risposta alle difficoltà di rapporto con la base, attraverso il rafforzamento e la creazione di "incentivi selettivi", ma dall'altro riflette una domanda crescente proveniente dalle imprese medio-piccole.

Un ulteriore fenomeno che interviene a modificare il panorama della rappresentanza è costituito da processi di aggregazione tra organizzazioni diverse, come quello che riguarda l'artigianato e il commercio (Rete Imprese Italia) e anche la cooperazione. Anche in questo caso sembrano all'opera i due fenomeni emergenti già richiamati: domande più esigenti della base e dissoluzione dei vecchi rapporti "speciali" tra singole organizzazioni e determinate forze politiche. Il processo di aggregazione è ancora allo stadio iniziale, ma si tratta forse della novità potenzialmente più rilevante degli ultimi anni, che riguarda un attore con una forza organizzativa molto consistente e distribuita

in modo più omogeneo nei diversi territori (si veda il Box 3 in appendice). Il rafforzamento di questo nuovo soggetto potrebbe infatti accelerare la ristrutturazione del sistema di rappresentanza degli interessi portando alla riduzione di quella frammentazione che, come abbiamo visto, ne costituisce la connotazione più rilevante, con le relative conseguenze in termini di responsabilizzazione e impegno nella creazione di beni collettivi.

Due scenari: pluralismo temperato o pluralismo coordinato e cooperativo?

L'analisi delle tendenze in corso che alimentano lo scongelamento del sistema di rappresentanza porta a delineare due scenari diversi. Il primo, che potremmo definire come *pluralismo temperato*, è uno scenario di riduzione dell'impatto negativo di un pluralismo a elevata forza organizzativa come quello italiano, realizzato soprattutto per i vincoli di finanza pubblica che impongono limiti sempre più forti, anche attraverso l'integrazione europea, al soddisfacimento di interessi di tipo particolaristico. Insomma, una riduzione forzosa dei difetti del passato. Il secondo scenario, che si potrebbe definire *pluralismo coordinato e cooperativo*, è più difficile da realizzare, comporterebbe invece un vero salto di qualità: non si tratterebbe solo di ridurre i danni possibili per la crescita del Paese di un pluralismo poco responsabile, ma di fare della rappresentanza uno strumento centrale dello sviluppo, spostando il baricentro dalla redistribuzione all'innovazione.

Il primo scenario è quello che si pone più in una linea di sostanziale continuità con gli assetti esistenti del sistema della rappresentanza. È uno scenario caratterizzato da un *pluralismo meno frammentato, da un impatto meno particolaristico sulle politiche pubbliche e da una maggiore continuità nelle relazioni industriali*. In questo quadro in sostanza, si potrebbe assumere che il processo di riagggregazione avviato con Rete Imprese Italia prosegua ma senza arrivare, almeno nel breve e medio termine, a una vera integrazione; e che neanche il processo di integrazione tra le tre confederazioni sindacali principali faccia passi avanti significativi. La riduzione dell'impatto particolaristico sulle politiche, più che dipendere da un significativo calo della frammentazione (che comunque potrebbe procedere lentamente e avere qualche peso), sarebbe legata ai ben noti problemi di finanza pubblica e alla conseguente necessità dei governi di ridurre situazioni di privilegio non giustificate per singole categorie (in quest'ottica la selva di incentivazioni e sgravi per le imprese, insieme costosa e inefficiente, subirebbe una riduzione).

Le relazioni industriali, per quanto investite da processi di riforma come quelli in corso con riferimento alle condizioni di accesso e di uscita e al trattamento della disoccupazione, si muoverebbero in una linea di continuità con la situazione precedente. Questo giudizio si può motivare con riferimento a un dato essenziale: la contrattazione collettiva resterebbe fondamentalmente ancorata a una dimensione redistributiva, cioè ai livelli salariali. È vero che, in linea anche con l'accordo tra Confindustria e sindacati del giugno 2011, crescerebbe ulteriormente il peso della contrattazione aziendale, e che questa toccherebbe aspetti legati alle condizioni di impiego del lavoro, ma la dimensione retributiva - anche in relazione all'andamento della produttività - resterebbe centrale, così come manterrebbe un ruolo non secondario il contratto nazionale di settore. Questo risultato permetterebbe comunque di gestire meglio la differenziazione degli interessi imprenditoriali, sempre meno contenibile nelle strettoie del contratto nazionale.

In questo quadro ci si può anche aspettare un'ulteriore spinta alla crescita dei servizi offerti ai propri associati da parte delle organizzazioni e inoltre interventi, anche signi-

ficativi, di riorganizzazione interna delle associazioni di rappresentanza volti a ridurre duplicazioni e a risparmiare sui costi. Entrambe queste misure sono rese più probabili dalla necessità di rafforzare i rapporti con la base e di venire incontro a una domanda più esigente.

Nel complesso, questo scenario di continuità, potrebbe avere effetti positivi sulla crescita, perché sancirebbe un rapporto (forzoso) meno particolaristico con le politiche pubbliche e si accompagnerebbe a relazioni industriali meno conflittuali, favorevoli a una redistribuzione salariale più legata alla produttività. Come si è detto, questo è lo scenario maggiormente coerente con i condizionamenti della *path-dependence*, con l'influenza del passato e quindi più probabile, ma non necessariamente è quello più efficace in termini di contributo alla crescita del paese.

Il secondo scenario di più difficile realizzazione, perché richiederebbe cambiamenti più radicali nel vecchio assetto della rappresentanza, sarebbe di maggiore impatto sulla crescita in termini di beni collettivi e di esternalità rispetto alle sfide della internazionalizzazione. Si tratta di uno scenario che potrebbe derivare da scelte indirizzate a una *più drastica riduzione della frammentazione della rappresentanza sia sul versante datoriale che su quello sindacale*, in modo da innalzare la capacità di internalizzare i vantaggi di comportamenti "responsabili", nel senso di azioni volte a produrre beni collettivi adeguati per la crescita. Uno scenario, in cui il baricentro della contrattazione collettiva (relazioni industriali) e di quella politica con le istituzioni pubbliche dovrebbe essere spostato dalla redistribuzione di risorse all'innovazione per accrescere produttività, competitività e buona occupazione.

Dal punto di vista della contrattazione collettiva uno scenario con queste caratteristiche vuol dire non solo dare più spazio alla contrattazione aziendale (fermo restando il ruolo di cornice di garanzia del contratto nazionale), ma legare maggiormente la contrattazione decentrata nelle aziende all'incremento della produttività con forme di incentivazione dell'impegno attivo dei lavoratori e di coinvolgimento efficace nella distribuzione dei benefici.

Questo però non sarebbe sufficiente per costruire una rappresentanza funzionale alla crescita. Sempre di più, infatti, nelle attuali condizioni di organizzazione della produzione e di globalizzazione dei processi produttivi, la produttività aziendale dipende dalla disponibilità nel territorio - nell'ambiente in cui opera l'azienda - di infrastrutture e servizi collettivi che la singola azienda da sola non può produrre (specie quanto più è piccola), a differenza di quanto accadeva nel modello fordista.

Da qui l'opportunità di legare più strettamente la contrattazione aziendale a quella territoriale (non salariale) e quindi alle relazioni con le istituzioni pubbliche locali e regionali e di valorizzare particolarmente la contrattazione territoriale.

Se ciò non accade, c'è infatti il rischio che si carichi troppo sulle condizioni aziendali tutto il peso di un miglioramento della produttività, con conseguenze negative sulle condizioni retributive dei lavoratori per compensare il deficit del contesto (infrastrutture, servizi, ecc.). Un'altra possibilità - non alternativa alla precedente - è quella di richiedere incentivi e sgravi da parte delle istituzioni, sempre per compensare il deficit del conte-

sto (si pensi per esempio alla situazione del Mezzogiorno, dove questo meccanismo perverso è più evidente).

In entrambi i casi, la risposta al problema della crescita della produttività e della competitività sarebbe però inefficiente perché non interverrebbe sulle cause a monte, relative alla qualificazione dell'ambiente. E sappiamo che tale qualificazione, legata alla crescita di economie esterne ben tarate sulle specializzazioni produttive locali, è oggi la garanzia principale per evitare processi delocalizzazione e per attrarre investimenti dall'esterno. Si tratterebbe insomma di legare in modo più istituzionalizzato la contrattazione aziendale a quella territoriale, facendo di quest'ultima il luogo nel quale definire in modo trasparente i beni e i servizi collettivi di cui c'è bisogno in un determinato contesto per accrescere la competitività.

Questo secondo scenario sposta dunque il baricentro della contrattazione tra organizzazioni datoriali e sindacali e dei rapporti tra organizzazioni degli interessi e istituzioni pubbliche dalla redistribuzione all'innovazione e dal centro alla periferia (ma mantenendo un coordinamento centrale). Non si tratterebbe solo di contribuire, in termini di beni collettivi, con la moderazione sindacale, a tenere bassa l'inflazione e con questo garantire automaticamente l'occupazione e lo stato sociale. Questo accadeva, com'è noto, nel classico scambio politico neo-corporativo degli anni '70 e '80, che peraltro da noi ha funzionato efficacemente solo in un momento molto limitato (nei primi anni '90). Nelle nuove condizioni poste dall'internazionalizzazione e dal cambiamento post-fordista dei modelli produttivi, la moderazione salariale e la bassa inflazione sono sempre importanti, ma non bastano da sole a garantire la crescita: occorre sostenere attivamente l'innovazione, con beni collettivi dedicati e tarati sulle esigenze dei diversi contesti: formazione, rapporti con il mondo della ricerca, infrastrutture materiali e immateriali, credito per l'innovazione e servizi avanzati a sostegno dell'*export*, ecc. ecc. Senza il contributo di questi beni collettivi la stessa moderazione salariale non è sufficiente.

Si tratta allora di vedere se il sistema di rappresentanza sarà in grado non solo di favorire il maggiore coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese come pre-condizione per la crescita della produttività, ma anche la produzione di quei beni collettivi che richiedono l'interazione con le istituzioni pubbliche per produrre le economie esterne di cui le imprese hanno bisogno (in questo quadro sarebbe anche valorizzata l'offerta di servizi da parte delle organizzazioni). Il contributo del sistema di rappresentanza alla crescita sarebbe in questo caso più incisivo e più adatto a creare le condizioni di una svolta per fare ripartire lo sviluppo e per coinvolgere attivamente il Mezzogiorno in un quadro di maggiore coesione sociale.

È vero che numerose condizioni possono ostacolare questo scenario, non solo la frammentazione del nostro sistema di rappresentanza, le divisioni di lunga durata, il peso ancora troppo forte di vecchie culture politiche, la bassa efficienza delle istituzioni politico-amministrative, ma anche alcuni fenomeni di portata più generale come gli effetti della globalizzazione, la mobilità delle imprese, l'indebolimento dei sindacati. Eppure, un paese come la Germania, con il quale condividiamo in Europa la persi-

stente specializzazione manifatturiera, è più vicino al modello di pluralismo coordinato e cooperativo richiamato in questo secondo scenario, e ne fa un elemento di forza anche nella crisi, piuttosto che di debolezza. È certo difficile realizzare in Italia la svolta che sarebbe necessaria per fare del sistema di rappresentanza non un freno - come è stato spesso in passato - ma un volano della crescita attraverso l'innovazione; difficile ma non impossibile, specie se si tiene conto della situazione di emergenza economica e sociale che potrebbe favorire da vari punti di vista l'innovazione istituzionale.

Un presupposto essenziale è che sia forte in chi ha responsabilità di *leadership* nella rappresentanza la consapevolezza che in una società democratica basata sull'economia di mercato la rappresentanza economica si legittima quanto più è capace di legare la difesa della propria parte a un disegno di interesse generale. E questo richiede una visione più a lungo termine - una strategia - e la capacità di saper resistere alla tentazione di offerte particolaristiche da parte della politica che a più lungo termine finiscono per danneggiare gli interessi stessi della propria parte, oltre che quelli più generali della crescita del Paese.

appendice

di **Marco Betti***

* Marco Betti è dottorando in sociologia presso il Dipartimento di Scienza Politica e Sociologia (Dispo) dell'Università di Firenze. Collabora con la Cisl di Vicenza, dove coordina il Centro Studi e Formazione, e con Veneto Lavoro.

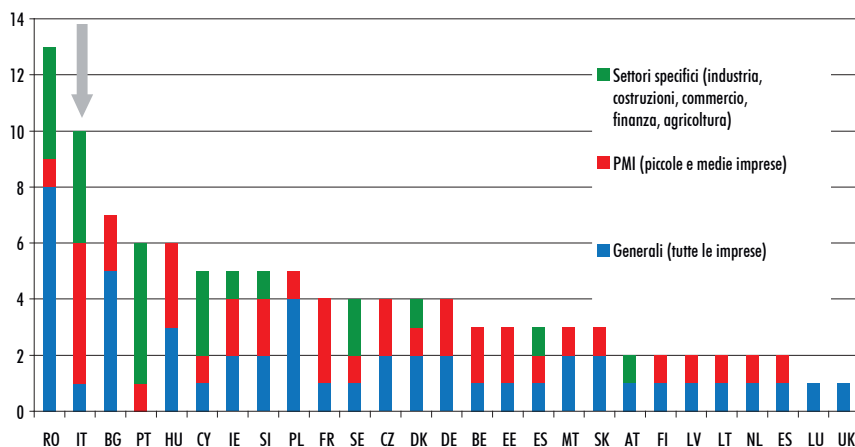
Box 1: Un sistema di rappresentanza frammentato¹

La frammentazione delle organizzazioni datoriali. Nel 2010 in Italia il sistema della rappresentanza degli interessi datoriali risulta particolarmente frammentato, raggiungendo nel complesso un numero di confederazioni molto più elevato di quello registrato negli altri paesi europei e in particolare di quello dei paesi principali come Germania, Francia e Regno Unito².

A livello europeo (escludendo le organizzazioni agricole) sono state rilevate 111 associazioni tra confederazioni e organizzazioni di vertice; di queste 49 sono organizzazioni "generali", 39 specializzate nelle piccole e medie imprese e 23 rivolte a specifici settori - industria (6), commercio (8), finanza (5).

Si tratta di un valore leggermente superiore a quello del 2000 ma comunque maggiore rispetto al numero delle controparti sindacali. Ciò conferma le indicazioni della letteratura scientifica che mettendo in evidenza la maggiore frammentazione delle organizzazioni datoriali rispetto a quelle dei lavoratori.

Fig. 1 - Confederazioni datoriali: numero e principali distinzioni. Anno 2010



Le principali fonti di differenziazione. Per quanto riguarda le fonti di differenziazione tra i paesi europei possiamo osservare come in Italia, accanto a una organizzazione generale, esistano 5 confederazioni legate alla piccola e media impresa e 4 a specifici settori (3 nel commercio e

1. I dati e i grafici presentati in questo box e nei seguenti - salvo diversa indicazione - sono tratti dal rapporto *Industrial Relations in Europe 2010* stilato per la Commissione Europea.
2. AT: Austria, IE: Irlanda, LV: Lettonia, UK: Regno Unito, EL: Grecia, EE: Estonia, MT: Malta, SK: Slovacchia, BG: Bulgaria, BE: Belgio, DE: Germania, LT: Lituania, PL: Polonia, NL: Olanda, FI: Finlandia, SE: Svezia, DK: Danimarca, CY: Cipro, LU: Lussemburgo, PT: Portogallo, CZ: Repubblica Ceca, RO: Romania, ES: Spagna, HU: Ungheria, SI: Slovenia, IT: Italia, FR: Francia.

1 nella finanza). L'elevata frammentazione italiana si associa quindi a una differenziazione per dimensione aziendale e settore produttivo.

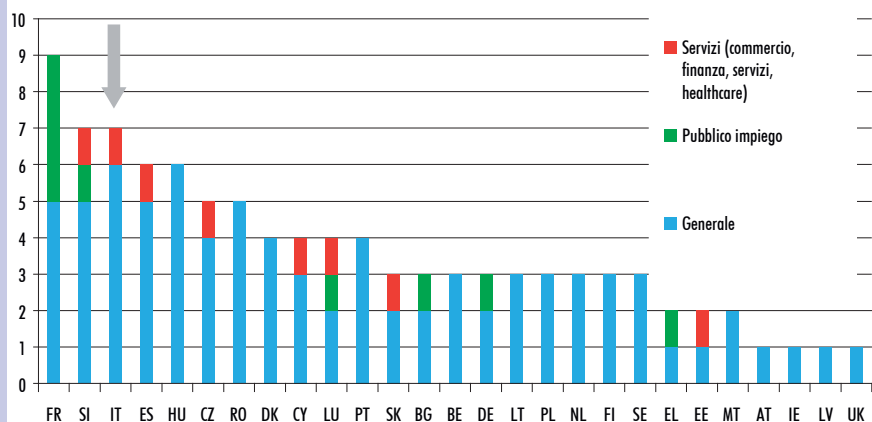
Diversamente negli altri paesi la minore frammentazione viene associata a una rappresentanza più generale; è questo il caso di Germania e Danimarca - dove su 4 confederazioni 2 sono generali e 2 legate alle Pmi -, e della Francia - 4 confederazioni complessive delle quali 1 generale e 3 legate alle Pmi. Gli altri paesi infine, con un numero totale di associazioni uguale o inferiore a 2, si caratterizzano di conseguenza per una rappresentanza più generale.

Correlazione con le organizzazioni sindacali. È interessante notare come, pur in presenza di una correlazione modesta con il numero delle organizzazioni sindacali ($r = 46$), esista un legame tra il livello di frammentazione datoriale e quello sindacale.

In generale possiamo raggruppare i 27 paesi europei in tre gruppi. Il primo, che comprende Austria e Regno Unito, mostra una bassa frammentazione in entrambe le dimensioni, mentre all'opposto possiamo raggruppare paesi come l'Italia, il Portogallo e alcuni paesi dell'Europa Centrale e Orientale, che presentano un'elevata frammentazione sia nella rappresentanza datoriale sia in quella sindacale. Il terzo gruppo, invece, composto da Lussemburgo, Olanda e Spagna, associa ad una presenza datoriale relativamente coesa una rappresentanza del lavoro piuttosto frammentata.

La frammentazione delle organizzazioni di rappresentanza del lavoro. Nel gennaio 2010 delle 98 confederazioni presenti (EU-27) 81 erano generali, 9 si limitavano al settore pubblico mentre 8 erano dedicate ai servizi (Graf. 2).

Fig. 2 - Confederazioni sindacali: numero e principali distinzioni. Anno 2010

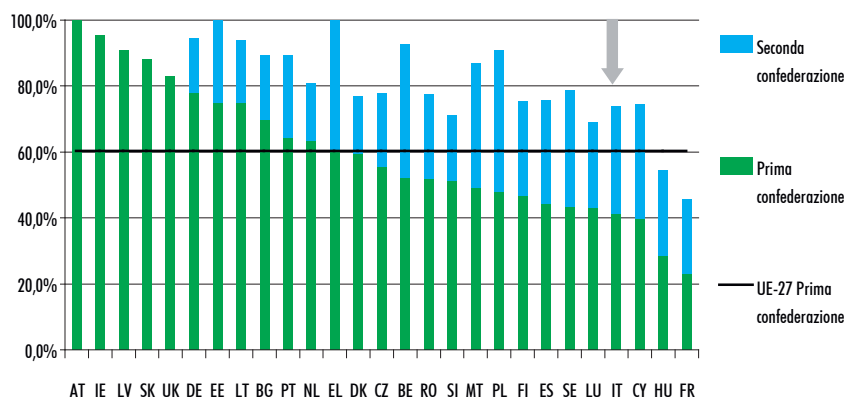


Anche in questo caso l'Italia presenta uno dei livelli di frammentazione più elevati - 7 confederazioni sindacali, 6 delle quali "generali" - superato solamente dalla Francia. Inoltre, a differenza della rappresentanza datoriale - distinta soprattutto sulla base dei settori produttivi e della dimensione aziendale - le principali differenze nella rappresentanza sindacale hanno un'origine prevalentemente politica; è questo il caso di paesi a elevata frammentazione come Italia, Francia e Spagna, mentre in Scandinavia, Germania e Regno Unito la rappresentanza è più concentrata. Più contenuta è infine la distinzione delle organizzazioni su base religiosa.

Il peso della confederazione principale. Un aspetto importante della frammentazione è costituito dal livello di adesione alla confederazione principale (Graf. 3). Il livello di adesione alla confederazione principale varia in maniera consistente tra i 27 paesi (spaziando dal 100% dell'Austria al 23% della Francia), mentre a livello europeo la media si attesta attorno al 60% per la confederazione principale e al 22% per la seconda confederazione.

Il dato italiano è inferiore alla media europea rispetto al primo sindacato: la Cgil, prima confederazione, rappresenta infatti il 41,4% degli iscritti complessivi ai sindacati mentre la Cisl, seconda confederazione, raggiunge il 32,5%. Un risultato analogo si osserva in Spagna mentre nel caso francese la quota detenuta dai due principali sindacati risulta inferiore al 50% (45,7%). All'opposto si posizionano invece i casi di Austria, Regno Unito e Germania, con una quota di rappresentati dal primo sindacato superiore al 77%.

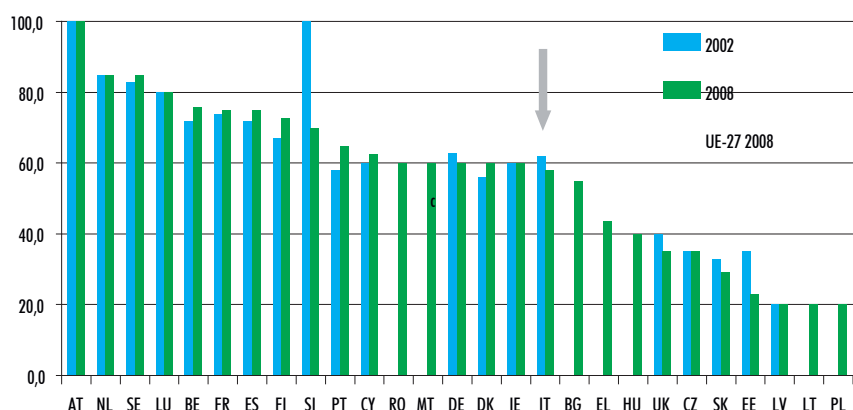
Fig. 3 - Principali associazioni sindacali per quote iscritti. Anno 2010



Tasso di adesione alle organizzazioni datoriali. Per quel che riguarda il tasso di adesione alle organizzazioni datoriali conviene anzitutto ricordare come tale valore sia difficile da accertare a causa della carenza di dati ufficiali (soltanto in pochi paesi la partecipazione delle imprese viene

documentata in statistiche ufficiali mentre nella maggioranza dei casi le informazioni sono basate su dati forniti dalle stesse organizzazioni); alla difficoltà di definizione della *membership* e al fatto che le imprese possono associarsi a due o più organizzazioni. Per questa ragione la figura seguente (Graf. 4) deve essere interpretata con molta cautela.

Fig. 4 - Tasso di adesione alle organizzazioni datoriali per paese. Anni 2002 e 2008



Il tasso di adesione presentato nel grafico 4 è calcolato come quota di dipendenti che lavorano in imprese iscritte a una associazione sul totale. Nel 2008 in Europa approssimativamente 406 milioni di lavoratori (il 58%) era assunto in imprese affiliate ad associazioni datoriali, un valore più che doppio rispetto al livello di sindacalizzazione.

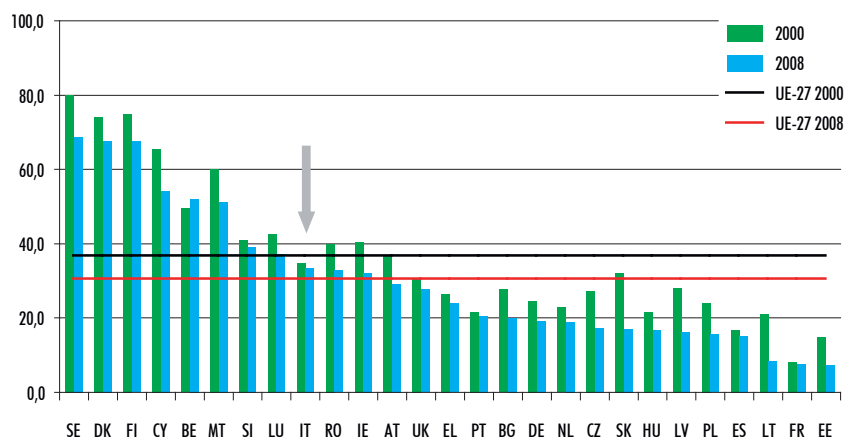
L'Italia, con un tasso in lieve contrazione dal 60 al 58%, si colloca in una posizione intermedia insieme a paesi come Germania e Danimarca. Tra i paesi europei con il tasso più alto troviamo Austria, Svezia, Olanda e Francia, molto più basso è invece il tasso di adesione nel Regno Unito e nei paesi dell'Europa Orientale.

Il tasso di adesione alle organizzazioni sindacali. Il declino della sindacalizzazione, iniziato negli anni '80 e divenuto evidente negli anni '90, prosegue tra il 2000 e il 2008. A livello europeo (EU-27) il numero di iscritti al sindacato diminuisce di circa 3 milioni di unità, passando da 46 a 43 milioni; viceversa i non iscritti raggiungono le 140 milioni di unità, con un incremento di circa 20 milioni. Vi sono però differenze significative.

Durante gli anni 2000 in circa la metà degli stati membri dell'Unione i sindacati registrano una perdita di iscritti mentre nell'altra metà i guadagni risultano contenuti (è il caso dell'Italia + 555 mila e della Spagna + 317 mila). Nel complesso i paesi dell'Europa Centrale e Orientale vedono una riduzione di circa 2 milioni di iscritti mentre il gruppo EU-15 registra una contrazione pari a 1 milione (1,5 milioni in meno nella sola Germania).

Anche per quanto riguarda la sindacalizzazione (Graf. 5) l'Italia si pone in una posizione intermedia, con un tasso (33,4%) in leggera diminuzione rispetto al 2000. Tra i paesi con livelli di sindacalizzazione più elevati vi sono la Svezia e la Danimarca, mentre più bassi sono in genere i tassi del Regno Unito e dei paesi dell'Europa Orientale.

Fig. 5 - Tasso di sindacalizzazione per paese. Anni 2000 e 2008



Caratteristiche degli iscritti al sindacato. Spostando l'attenzione sulle caratteristiche individuali (genere ed età) e occupazionali (*status* e tipo di contratto) degli iscritti possiamo osservare come negli anni 2000 prosegua, anche se con una crescita inferiore rispetto al decennio precedente, il processo di femminilizzazione del sindacato. Questa tendenza è meno marcata in Italia e nei paesi del Sud Europa (Spagna, Grecia e Portogallo), mentre tra i paesi che registrano un numero maggiore di donne sul totale degli iscritti troviamo i Paesi Scandinavi (Svezia, Danimarca e Finlandia), le Repubbliche Baltiche (Lettonia, Estonia e Lituania) e la Gran Bretagna. Se dal genere passiamo all'età, la densità sindacale tra i giovani (15-34 anni) è piuttosto bassa mentre cresce il tasso di sindacalizzazione nei gruppi più anziani (oltre 55 anni). Per quanto riguarda i giovani l'Italia presenta una posizione intermedia, con un livello inferiore a quello dei Paesi Scandinavi (dove il tasso di sindacalizzazione è attorno al 60%) ma più alto di quello registrato in Austria e Regno Unito. Nella parte finale della classifica troviamo invece Spagna e Francia.

Per quanto concerne lo *status* occupazionale quasi un quarto degli iscritti al sindacato non è in possesso di un lavoro retribuito (pensionati e soggetti in temporanea o parziale disoccupazione). La quota più alta (in particolare pensionati) è presente in Italia (52%) Belgio (37%) e Finlandia (34%). Se dallo *status* spostiamo l'attenzione sul tipo di contratto possiamo infine osservare come l'Italia presenti un *gap* di sindacalizzazione tra contratti *standard* e temporanei attorno al 20%.

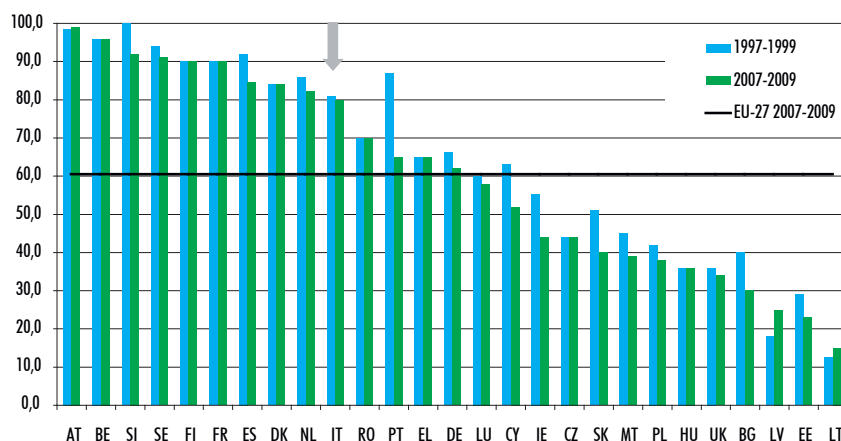
Box 2: Contrattazione collettiva e conflittualità

Tasso di copertura della contrattazione collettiva. Il tasso di copertura della contrattazione è operativamente definito come la proporzione di lavoratori coperti da contrattazione collettiva sul totale dei lavoratori. Tale misura viene tuttavia "aggiustata" prendendo in considerazione soltanto coloro che sono in possesso del diritto alla negoziazione. Ciò rende la misura compatibile con la densità imprenditoriale e sindacale.

Nel 2008 in Europa circa 121.5 milioni di lavoratori, su un totale di 184 milioni, era coperto da contrattazione collettiva (66%). L'Italia si attesta all'80% con un tasso che supera la media UE-27 e su livelli poco inferiori a quelli di Olanda (nel biennio 2007-2009) e Danimarca. Inoltre la copertura della contrattazione collettiva è rimasta stabile tra la fine degli anni '90 e la fine del 2000 (Graf. 1).

Da notare come il tasso italiano sia vicino a quello della Francia e superiore a quello tedesco mentre molto più bassa è la copertura nel Regno Unito.

Fig. 1 - Tasso di copertura della contrattazione collettiva per paese. Anni 1997-1999 e 2007-2009

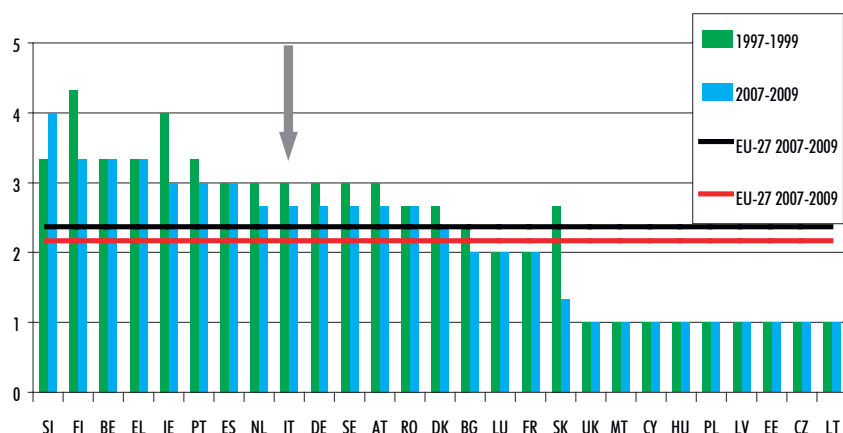


Verso una contrattazione collettiva più decentrata. Negli ultimi decenni il fenomeno principale che ha riguardato le relazioni industriali è stato il processo di decentramento. Questo significa che il centro decisionale sulla contrattazione, sul salario e sulla gestione delle risorse umane si è progressivamente spostato verso l'impresa.

Nonostante ciò la distinzione tra livelli (nazionale o regionale, settoriale e di impresa) rappresenta solamente una prima approssimazione della realtà poiché in nessun paese è presente un livello esclusivo di contrattazione; i casi estremi sono la Lituania (dove il 94% dell'attività di contrattazione, in termini di copertura, avviene a livello di impresa) e la Finlandia (dove il 67% della copertura è affidata a livello nazionale o di settore).

Nel corso degli anni 2007-2009 l'Italia, insieme ad altri paesi tra i quali l'Olanda e i Paesi Scandinavi (Svezia, Danimarca, Finlandia), presenta un ruolo prevalente della contrattazione nazionale di settore. Tuttavia, tanto nella manifattura quanto per le grandi imprese, la contrattazione multi-livello, grazie anche alle recenti riforme, si sta rapidamente diffondendo. Tale trasformazione ha riguardato anche l'Italia (Graf. 2).

Fig. 2 - Livello di centralizzazione della contrattazione. Anni 2000



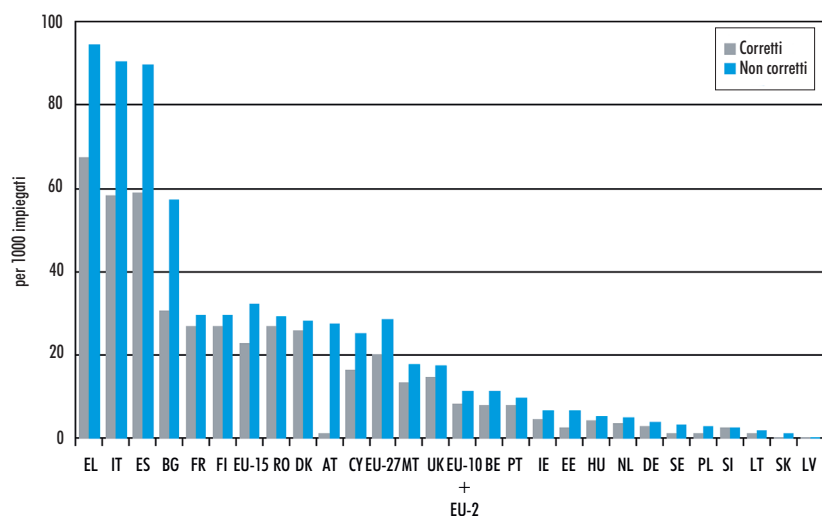
Legenda: 1 Contrattazione locale o aziendale; 2 Contrattazione di settore con integrazioni aziendali; 3 Contrattazione di settore; 4. Contrattazione nazionale o centrale con integrazione di settore, locale o aziendale; 5 Contrattazione nazionale o centrale.

La conflittualità. Con riferimento alla conflittualità nell'accezione di partecipazione agli scioperi si distingue la posizione dell'Italia insieme a quella della Grecia e della Spagna.

Per mostrare la variazione tra paesi la media 2000-2008 è stata "aggiustata" (vedi *Corrected* nel grafico), poiché indebitamente influenzata da eventi avvenuti in singoli anni.

Le differenze sono notevoli in Austria (dove la media non corretta risentiva del forte conflitto legato alla riforma pensionistica del 2003) ma anche, seppure in maniera più contenuta, in Italia e Spagna. Tuttavia, anche utilizzando entrambe le misure, la situazione italiana si distingue per un'elevata partecipazione agli scioperi negli anni 2000.

Fig. 3 - Partecipazione relativa, media 2000-2008



Fonte: calcoli da Carley 2010, Eurostat e ILO Laborstat

Box 3: L'adesione alle associazioni imprenditoriali in Italia: Confindustria e Rete imprese Italia

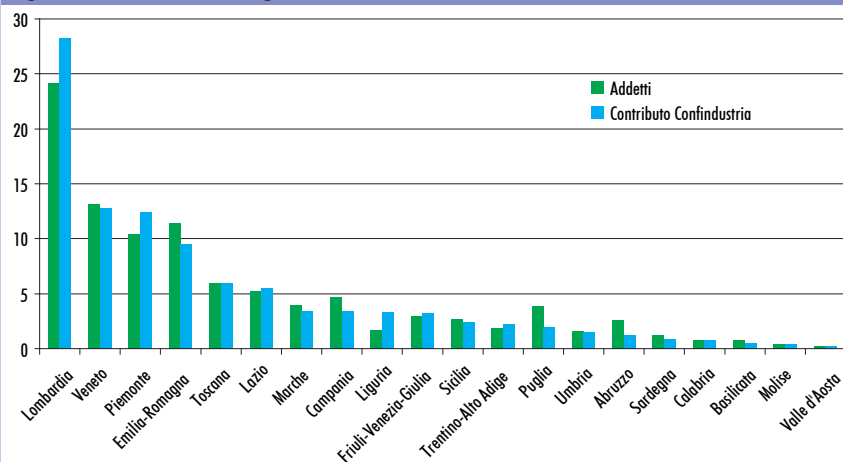
Gli indici di densità associativa di Confindustria e Rete imprese Italia. L'analisi dell'associazionismo di impresa pone alcuni problemi di tipo metodologico. È prima di tutto necessario ricordare che i dati presentati nelle analisi successive si basano su una metodologia differente (elaborata da Paolo Feltrin) rispetto a quelli descritti nei box precedenti¹.

Per quanto riguarda Confindustria, data l'elevata varianza della dimensione delle imprese associate, l'indice di densità associativa è stato "pesato", rapportando il contributo economico di adesione - versato su base territoriale - al numero di addetti nelle unità locali con almeno 15 dipendenti nei settori dell'"industria in senso stretto" e delle "costruzioni".

Nel caso di Rete imprese Italia, invece, data la maggiore omogeneità dimensionale delle imprese iscritte, è stato sufficiente rapportare il numero di abbonamenti Inps al numero di imprese con meno di 50 addetti nei settori della "manifattura", delle "costruzioni" e dei servizi (esclusa l'intermediazione monetaria e finanziaria). Di conseguenza, l'indice complessivo corrisponde alla somma degli indici di densità associativa delle cinque associazioni che hanno aderito a Rete imprese Italia (Conartigianato, Cna, Casartigiani, per l'artigianato; Confcommercio e Confesercenti per il commercio).

La rappresentatività di Confindustria. Osservando la ripartizione percentuale su base regionale degli addetti - nell'industria in senso stretto e nelle costruzioni in unità locali con almeno 15 addetti - e del contributo economico di adesione a Confindustria possiamo subito notare una forte differenziazione territoriale (Graf. 1).

Fig. 1 - Ripartizione % degli addetti e del contributo a Confindustria. 2008-2010



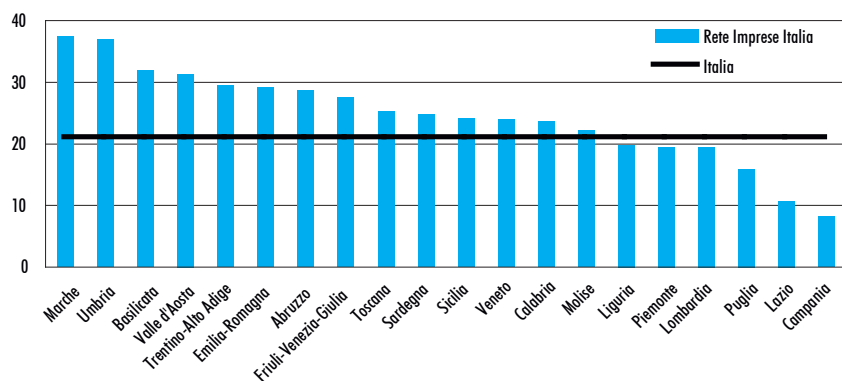
1. I dati e le elaborazioni presentate in questo box sono tratti dall'articolo di P. Feltrin *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", n. 4/2011.

Oltre l'82% dei contributi associativi proviene del Nord e dalle Regioni del Centro (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche), mentre le prime 4 regioni (Lombardia, Veneto, Piemonte ed Emilia-Romagna) contribuiscono per il 63%. Una percentuale simile, anche se leggermente inferiore (59%), riguarda la quota di addetti. Nonostante ciò, in ragione di una non diretta proporzionalità tra le due grandezze, la graduatoria degli indici di densità associativa mostra alcune peculiarità (come il valore elevato di Liguria, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia-Giulia). In generale, sono le aree settentrionali, seguite dal Lazio, a registrare i valori più alti. Di conseguenza, indici di densità associativa inferiore si registrano in Abruzzo, Puglia, Basilicata, Campania, Sardegna e Molise.

La rappresentatività di Rete imprese Italia. Nel caso di Rete imprese Italia, invece, nonostante la sola Lombardia rappresenti il 17,4% delle imprese potenziali e il 13% degli abbinamenti, la distribuzione delle percentuali di imprese potenziali è molto più omogenea rispetto a quella di Confindustria.

Gli indici di densità associativa a livello regionale (Graf. 2) vedono una prevalenza delle Regioni del Centro (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche) con al vertice Marche e Umbria.

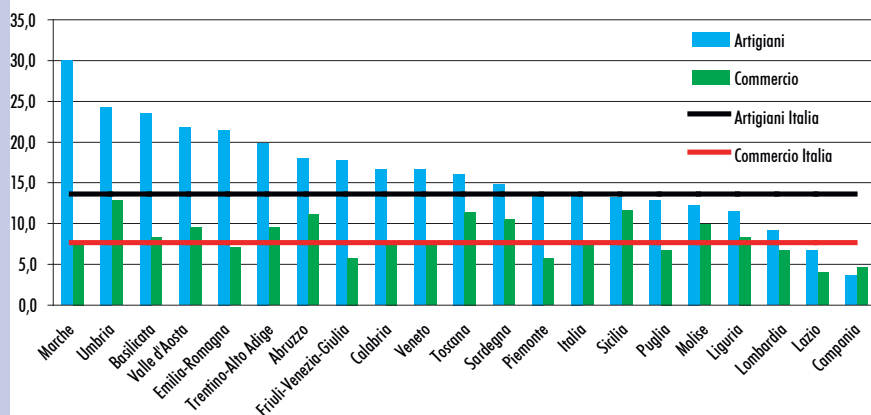
Fig. 2 - Densità associativa Rete imprese Italia. 2008-2010



Osservando separatamente gli indici di densità associativa per le organizzazioni dell'artigianato e per quelle del commercio (Graf. 3) emerge immediatamente come, a livello nazionale, l'indice delle prime sia quasi il doppio di quello delle seconde (13.4 per l'artigianato contro il 7.4 per il commercio).

Anche a livello regionale, seppur con valori differenti e con l'esclusione della Campania, gli indici dell'artigianato sono superiori mentre la densità associativa del commercio si conferma più elevata in Umbria, Sicilia, Toscana, Trentino-Alto Adige e Sardegna.

Fig. 3 - Densità associativa per artigianato e commercio. Anni 2008-2010



Infine, è interessante notare come permanga una caratterizzazione legata al ruolo delle subculture politiche territoriali. Circa il 43% degli abbinamenti Confartigianato si concentra nelle prime tre regioni (Lombardia, Veneto e Piemonte) mentre per la Cna il 35% degli abbinamenti è riconducibile a Emilia-Romagna e Toscana. Per quanto riguarda le regioni del sud, invece, Sicilia e Calabria raggruppano il 37% degli abbinamenti Casartigiani, associazione presente soprattutto nelle regioni centro-meridionali.

Anche nel settore del commercio, infine, si riscontrano tendenze analoghe con circa 50% degli abbinamenti Confcommercio che si concentra in quattro regioni (Lombardia, che da sola rappresenta il 18%, Veneto, Sicilia e Toscana) mentre per quanto riguarda la Confesercenti le principali concentrazioni sono individuabili in Emilia-Romagna e Toscana che assieme rappresentano il 29%.

la rappresentanza degli interessi economici in europa: tutto oro ciò che riluce?

di **Claudius Wagemann**

L'esperienza europea

La situazione contemporanea italiana è al centro dell'attenzione del presente volume per ovvi motivi. Si è deciso di aggiungere questo contributo comparato, perché sicuramente la situazione italiana si capisce meglio se l'Italia viene confrontata con altri Paesi, con una strategia meglio nota come *"benchmarking"*. Di conseguenza, in questo contributo si cerca di evidenziare gli aspetti più importanti di altri sistemi di rappresentanza degli interessi come li troviamo nell'Europa occidentale odierna. Il contributo tratterà in modo più dettagliato gli altri tre "grandi" paesi europei, cioè la Germania, la Francia e il Regno Unito. Questa scelta non è solo dovuta alle popolazioni numerose di questi Paesi, ma anche al fatto che costituiscono tre modelli della rappresentanza diversi: la Germania è diventata il famoso modello del capitalismo renano (Streeck 1999); il Regno Unito viene sempre considerato uno degli esempi più importanti del pluralismo (si veda "Box 1" per la terminologia) degli interessi (Greenwood, Jordan 1993, p. 67; Ronit, Schneider 1997, p. 37; Siaroff 1999, p. 184); mentre alla Francia si attribuisce spesso una situazione speciale (Siaroff 1999, p. 184) vista la particolare importanza sia degli attori statali che della magistratura e dell'amministrazione (Abromeit 1993, pp. 202ss.). Ma non ci limitiamo solo a questi grandi Paesi. Anche se solo in modo cursorio, si introduce anche brevemente la situazione in altri Paesi europei. In effetti, i piccoli paesi spesso evidenziano meglio certi aspetti di un fenomeno che i paesi grandi. L'Austria conta come esempio più importante del neocorporativismo (si veda "Box 1") e raggiunge i massimi valori negli indicatori del neocorporativismo (Siaroff 1999, p. 184). La Svizzera invece, pur essendo stata definita uno Stato dominato dalle organizzazioni di interesse, è difficile da classificare rispetto al neo-corporativismo (ivi, p. 182 f.). Quindi, in questo contributo ci concentreremo sul caso paradigmatico dell'Austria, aggiungendo la Svezia come caso simile dove però - come evidenzieremo - il modello ideale è stato abolito, mentre tralasceremo la Svizzera per la sua complessità. Saranno anche omessi i Paesi dell'Europa dell'est, perché le condizioni socio-economiche nonché politiche sono troppo diverse dalla situazione all'ovest. Visto che un interesse

centrale di questo contributo sta nell'evidenziare (anche se solo implicitamente) le somiglianze e le differenze tra l'Italia e i suoi *partner* europei, una comparazione troppo forzata non è utile¹.

Box 1: Pluralismo e neocorporativismo

Con i termini "pluralismo" e "neocorporativismo" ci riferiamo a due modelli idealtipici con cui nelle scienze sociali viene descritto il ruolo dei gruppi d'interesse nei processi politici (per le definizioni classiche, si veda Schmitter 1974). In poche parole, il termine del "neocorporativismo" descrive l'incorporazione più o meno formalizzata e ufficiale di gruppi privati (come i gruppi di interesse) nella formulazione, decisione, implementazione e valutazione delle politiche pubbliche, includendo anche le conseguenze per le singole associazioni come la monopolizzazione di singoli attori. A volte, questo modello include anche la delega di certi compiti pubblici alle associazioni che, alla fine, sono attori privati¹. Invece, il modello del "pluralismo" indica che i gruppi privati *non* godono di un ruolo riconosciuto nel processo politico e che le associazioni devono ricorrere al potere informale e a strategie come il *lobbying*.

Varie graduatorie sono state sviluppate per misurare il livello di neocorporativismo, definendo il pluralismo di solito come concetto complementare (come fa esplicitamente Siaroff 1999, p. 177, ma anche Kenworthy 2000). Mentre è più facile che un Paese raggiunga il massimo valore per il neo-corporativismo (come l'Austria)², mentre Paesi esclusivamente pluralisti sono più difficili da osservare (Siaroff 1999; p. 184). Questo dipende dal fatto che le associazioni di interesse sono relativamente coinvolte in almeno pochi settori, come regolarmente nel settore agricolo (Grant 1985, p. 186). Nonostante questo, il Regno Unito conta di solito come uno dei Paesi più pluralisti in questo senso.

1. Per questo, questa variante si chiama anche un "*Private Interest Government*" (Streeck, Schmitter, 1985, Wagemann 2012).
2. I Paesi scandinavi raggiungono quasi il massimo valore, ma è solo l'Austria che ci arriva veramente (Siaroff 1999, p. 184).

In questo contributo si ricorrerà frequentemente al sistema politico-istituzionale come cornice in cui si svolge la politica degli interessi. Tre concetti analitici connessi fra loro sono stati promossi per tener atto dell'ambiente istituzionale nell'analisi dei gruppi d'interesse: da una parte esiste una letteratura che vede la rappresentanza degli interessi (economici) come sotto-settore politico che è connesso strettamente al sistema politico². Questo filone della letteratura propone che i sistemi di rappresentanza si

1. Inserire invece gli Stati Uniti non ha senso né dal punto di vista dell'obiettivo di presentare il quadro europeo né dalla comparabilità della situazione politica e socio-economica.
2. Spesso si suppone implicitamente che il sistema rappresentativo funzioni come variabile *dipendente* del sistema politico-istituzionale, cioè che il sistema rappresentativo si forma come risposta alle necessità del sistema istituzionale nel senso più stretto. Più raramente certi comportamenti nelle arene politiche più classiche (ad esempio, le arene dominate dai parlamenti o dai partiti politici)

lasciano differenziare proprio per la ragione che i sistemi politici democratici dispongono anche di certe determinate strutture (si veda Schneider, Ronit 1997 per una comparazione dei sette Paesi del G7 di allora; in quel contributo si propone anche il termine di “ecologia politica” per descrivere l’essere connesso tra i vari aspetti di un sistema politico complesso). Ma anche una letteratura solo parzialmente connessa ai temi della rappresentanza, compresi nel senso tradizionale, sottolinea questo punto. Si tratta della letteratura sui movimenti sociali che possono essere evidenziati come rappresentanza di interessi sociali che non si basano su una forma organizzativa stabile, come fa un gruppo di interesse, ma che scelgono opzioni più fluide o che rinunciano addirittura completamente all’organizzazione formale (Rucht 1993). Si parla dunque di movimenti sociali (Della Porta e Diani 2005) che si esprimono in manifestazioni e varie altre forme di protesta, fino alla violenza politica. Nel caso dei movimenti sociali spesso viene menzionata la “*Political Opportunity Structure*” (POS, struttura delle opportunità politiche). Anche se esistono pochi legami tra la letteratura sui movimenti sociali e quella sugli interessi organizzati, l’idea della POS è generalizzabile a tutte le forme della promozione di interessi: non ci vuole solo uno che esprime un interesse, ma anche uno che l’accoglie. E la strutturazione degli attori che sono potenzialmente in grado di accogliere gli interessi, determina ovviamente anche il modo in cui si propongono le richieste. Un terzo filone teorico funziona in modo simile, ma si è sviluppato soprattutto nel contesto delle ricerche sull’Unione Europea: i ricercatori in questo ambito usano i cosiddetti “*access points*” (punti di accesso) per spiegare il modo della rappresentanza degli interessi (Bouwen 2004). Analizzano il sistema politico europeo³ per i suoi potenziali punti di accesso che offre agli interessi: se un certo attore all’interno del sistema politico dell’UE non garantisce la rappresentanza dell’interesse promosso, allora è poco probabile che l’interesse verrà promosso verso di lui.

Simile a questa prospettiva sull’ambiente politico-istituzionale come struttura esogena agli interessi, è l’idea (molto meno discussa nella letteratura) che anche la struttura specifica del mondo imprenditoriale dei singoli Paesi abbia una sua importanza per la costituzione del sistema degli interessi. Questo è molto in linea con degli approcci nella sociologia delle organizzazioni che guarda alle popolazioni cosiddette ecologiche delle singole organizzazioni, cioè rispetta il fatto che le singole organizzazioni fanno parte di una popolazione di organizzazioni che, a sua volta, fa parte di una comunità di organizzazioni (per i testi classici, si vedano Baum 1996, Hannan, Freeman 1977)⁴.

vengono visti come risultato della struttura del sistema rappresentativo (sistema rappresentativo come variabile dipendente; per un’eccezione, si veda Lehmbruch 1979, dove la tendenza alla formazione di alleanze parlamentari tra i due partiti austriaci più grandi viene proprio giustificata con l’importanza del sistema rappresentativo; metodologicamente parlando, in questo caso il sistema politico-istituzionale forma la variabile dipendente, mentre la struttura del conflitto la variabile indipendente).

3. Anche se non sappiamo esattamente come caratterizzare l’Unione Europea (non è né uno stato nel senso classico né un’organizzazione internazionale), ci sono pochi dubbi sul fatto che l’UE ha sviluppato un sistema politico (Hix 2005).
4. Un esempio può forse chiarire la presunta ambiguità terminologica: un dato gruppo d’interesse è l’organizzazione; gli altri gruppi d’interesse che condividono il dominio d’interesse con quel gruppo,

Traducendo questi spunti teorici al nostro caso della rappresentanza, significa che non solo il sistema politico-istituzionale, ma anche la struttura dell'economia determina il sistema rappresentativo degli interessi.

Dunque, in questo contributo si vedono gli interessi come risultati delle possibilità che altri attori pubblici e privati gli danno. Solo così si lasciano comprendere le varie scelte che sono state fatte nelle varie nazioni europee.

cioè che sono attivi nello stesso campo, compongono la popolazione delle organizzazioni; infine, tutti gli attori (anche partiti politici, istituzioni, attori privati, ecc.) legati al settore costituiscono la comunità delle organizzazioni.

La Germania

Il modello tedesco del neocorporativismo

Nelle classifiche sulla dicotomia tra neocorporativismo e pluralismo, la Germania viene sempre descritta come Paese tendenzialmente neocorporativo⁵, anche se non può raggiungere i valori di altri Paesi come l'Austria, i Paesi scandinavi o i Paesi del BeNeLux (Siaroff 1999, p. 184). Però è notevole che la Germania sia l'unico dei grandi paesi a dimostrare questa tendenza neocorporativa. In effetti, è difficilmente immaginabile che un Paese grande e soprattutto così fortemente differenziato tra le sue regioni come la Germania, possa dimostrare una coesione come un Paese piccolo (di solito importante preconditione per lo sviluppo del neocorporativismo)⁶. Per questo il neocorporativismo tedesco spesso viene definito un tipo a se stante (Streeck 1999).

L'evidenza empirica conferma l'impressione che delle strutture neocorporative fisse e durature (come ad esempio in Austria e per una gran parte dei Paesi scandinavi) non esistono in Germania. Vi è l'esempio della *Konzertierte Aktion* (azione concertata) degli anni '60 (Alemann 1989) in cui, durante la prima recessione dopo il *Wirtschaftswunder* - il miracolo economico - del dopoguerra, i vari attori economici si incontrarono e, sotto il presidio del governo tedesco di allora, decisero sulle misure economiche da prendere. Con questo esempio si lascia evidenziare anche molto bene la connessione tra il sistema politico in generale e il sistema di rappresentanza che abbiamo sottolineato nell'introduzione di questo contributo: la *Konzertierte Aktion* era accompagnata da una *Große Koalition* in cui il partito più importante del centro-destra (il CDU/CSU) formava un'alleanza con il partito più importante del centro-sinistra (l'SPD). In un modo molto consensuale questa strana alleanza governò la Germania per tre anni (dal 1966 al 1969). Soprattutto i ministri delle finanze e dell'economia, Franz Josef Strauß e Karl Schiller, sono diventati famosi in seguito per la loro collaborazione in cui non rispettarono la solita competizione partitica che, invece di un modo consensuale, avrebbe dettato una forte competizione tra i due schieramenti. Ci dilunghiamo su questo spirito consensuale di allora, perché sembra essere la ragione perché la *Konzertierte Aktion* fu possibile all'epoca: né gli imprenditori né i sindacalisti potevano rinunciare all'invito del governo di negoziare in senso consensuale le misure contro la crisi economica. È anche vero che sia la *Konzertierte Aktion* che la *Große Koalition* avevano una vita breve non a causa di problemi economici o per mancanza di consenso, ma perché gli attori politici tedeschi avevano trovato un nuovo tema di battaglia politica, cioè la politica estera verso il mondo sovietico di allora. E per questo la *Konzertierte Aktion* viene vista come un fallimento del neocorporativismo tedesco (Grote *et al.*, 2007, pp. 151s.).

5. Ci sono anche altre opinioni (vedi Sebaldt 1997).

6. Già le distanze geografiche minori in un piccolo paese permettono dei contatti e delle collaborazioni molto più frequenti, ma anche - se necessario - più riservati.

Alla fine degli anni '90 un'altra iniziativa di questo tipo è stata sperimentata: il cosiddetto *Bündnis für Arbeit* (alleanza per il lavoro). Era il cancelliere Schröder che, per il caso della sua elezione, aveva promesso una tavola rotonda degli attori per stimolare la crescita e soprattutto per ridurre la disoccupazione⁷. Ci sono delle interpretazioni controverse di questa iniziativa (Czada 2000, pp. 22s.; Lehmbruch 2000; Weißels 2000), però si può tranquillamente dire che il *Bündnis für Arbeit* non è stato un successo stravolgente (Grote *et al.*, 2007, p. 152). Si può pensare che l'idea sia solo stata strategica per la competizione elettorale. Schröder stesso non ha mai dato nessun segno che l'introduzione del tripartitismo fosse un suo interesse centrale. Alla fine, il governo tedesco ha preso le decisioni in modo abbastanza autonomo (*ibid.*), senza consultare in modo approfondito le associazioni, pur avendo creato delle tavole rotonde per ragioni simboliche.

Un po' meno pubblicamente osservate, si svilupparono le negoziazioni tra le associazioni più importanti (imprenditori e sindacati) sugli apprendisti nel 2004 quando si era riuscito a raggiungere un compromesso secondo cui venivano penalizzate le imprese che si rifiutavano di accettare degli apprendisti.

Nonostante queste esperienze variabili non si può negare che le associazioni partecipano alla politica tedesca in un modo importante e istituzionalizzato (Reutter 2001, p. 75). Ricorrendo su compromessi e consensi, si percorre una "strada intermedia" (Schmidt 1990; 2000).

Sembra giustificato dire che, anche se non troviamo il neocorporativismo nella sua forma più pura, le associazioni comunque sono importanti nel processo politico tedesco. Soprattutto possiamo constatare molti ambiti in cui le associazioni hanno accettato dei ruoli quasi pubblici e gli è stata delegata l'implementazione dei programmi pubblici (Reutter 2001, p. 96).

Però non si deve dimenticare che un'economia (a maggior ragione un'economia grande come quella tedesca) è composta da *molti* settori. Mentre la conclusione delle tendenze neocorporative e consensuali può essere corretta per alcuni settori, altri settori possono sempre funzionare in diversi modi. In effetti, il sistema tedesco delle associazioni è altamente differenziato; le associazioni hanno delle funzioni molto diverse a seconda del settore economico; e ci sono anche molte forme dell'azione collettiva (*ivi*, p. 75). La pressione sulle singole associazioni di adattarsi alle caratteristiche del settore, viene considerata abbastanza intensa (*ivi*, p. 96). Se vogliamo caratterizzare la storia del sistema tedesco di associazioni, dobbiamo riferirci alla continua espansione, alla formalizzazione e all'amplificazione delle funzioni durante il tempo (Ullmann 1988, p. 274). Ciò significa che il sistema associativo ha conquistato nuovi settori e si è differenziato internamente (Reutter 2001, p. 75).

7. Bisogna ricordare che alla fine degli anni '90 si sono dimostrati i primi effetti negativi della riunificazione. La disoccupazione ha raggiunto livelli fino a quel momento sconosciuti soprattutto nell'est della Germania.

Dagli anni '80 osserviamo una pluralizzazione e una differenziazione del sistema associativo anche in ambiti che furono sempre considerati difficili da organizzare (*ivi*, p. 81). Ma non si può negare che il potere dei singoli attori può essere ben diverso (*ivi*, p. 83).

La struttura del sistema rappresentativo

Anche la rappresentanza degli imprenditori si trova in linea con la nostra osservazione della differenziazione. Ad esempio, in Germania notiamo *due* associazioni centrali che rappresentano gli imprenditori che in altri Paesi sono organizzati in una sola associazione (la CONFINDUSTRIA italiana è un esempio famoso). In Germania invece esiste sia il *Bundesverband der deutschen Industrie* (Associazione Federale dell'Industria Tedesca, BDI) che il *Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände* (Associazione Federale delle Associazioni Tedesche dei Datori di Lavoro, BDA). Mentre il BDI rappresenta gli imprenditori nel loro interesse politico ed è la "voce" ufficiale dell'industria tedesca, il BDA agisce come *partner* del sindacato nelle negoziazioni degli stipendi. Però esistono ancora altre associazioni, oltre a BDI e BDA, che rappresentano lo stesso dominio di interessi. Innanzitutto dobbiamo menzionare il DIHT (*Deutscher Industrie- und Handelstag*, Unione Tedesca dell'Industria e del Commercio) che riunisce 82 IHKs regionali di cui tutte le imprese (tranne gli artigiani, le professioni libere e gli agricoltori)⁸ devono obbligatoriamente essere membri. Gli artigiani sono a loro volta anche rappresentati dallo ZDH (*Zentralverband des Deutschen Handwerks*, Associazione Centrale dell'Artigianato Tedesco).

Box 2: Le associazioni imprenditoriali più importanti della Germania

BDI	<i>Bundesverband der deutschen Industrie</i> Associazione Federale dell'Industria Tedesca
BDA	<i>Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände</i> Associazione Federale delle Associazioni Tedesche dei Datori di Lavoro
DIHT	<i>Deutscher Industrie- und Handelstag</i> Unione Tedesca dell'Industria e del Commercio (Appartenenza obbligatoria, tutte le imprese, tranne gli artigiani, le professioni libere e gli agricoltori)
ZDH	<i>Zentralverband des Deutschen Handwerks</i> Associazione Centrale dell'Artigianato Tedesco (Appartenenza obbligatoria solo per gli artigiani)

8. Per queste categorie esistono strutture simili (per gli artigiani, si veda Grote *et al.* 2007, p. 148).

L'obbligo della maggior parte degli imprenditori a essere membri nelle camere industriali, artigianali o anche agricole era molto contestato negli anni '90 (Grote *et al.* 2007, p. 148) in cui osservammo - non solo in Germania - una fase neoliberista, visto che coincidevano la fine del comunismo e una fase di prosperità economica.

Certamente, questa pluralità di associazioni imprenditoriali richiede una forte coordinazione, soprattutto se una miriade di associazioni imprenditoriali si vede confrontata con un singolo attore forte che rappresenta i sindacati. Questa necessità emerge per di più se consideriamo il carattere quasi-neocorporativo della Germania. In Germania, questo gruppo coordinativo tra i sindacati e gli interessi imprenditoriali si chiama *Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft* (Commissione Comunitaria dell'Economia Commerciale Tedesca). Questo comitato esiste dal 1950 e condivide lo stesso palazzo del BDI e del BDA. Nel biennio 2011/12 gli affari del comitato vengono gestiti dal presidente del BDA. Oltre a BDI, BDA, ZDH e DIHT, undici altre associazioni partecipano⁹. Mentre questo comitato non è molto presente nella vita pubblica tedesca, il comitato rappresenta ufficialmente le posizioni delle associazioni imprenditoriali. Spesso questa rappresentanza si esprime nella pubblicazione dei rapporti. Più recentemente, il comitato ha lavorato sull'insegnamento di temi economici nelle scuole (2010), sulle norme che aumentano il peso burocratico sulle imprese (2008) e i problemi del sistema di educazione in Germania (2006). Gli impegni attuali includono la creazione dell'"autonomia" come nuovo principio centrale della politica economica; una riforma del sistema delle tasse; e la riforma del federalismo tedesco che dovrebbe anche includere una riduzione generale dei processi burocratici. Il governo tedesco spesso lavora con dei dati statistici prodotti da questo comitato.

Un altro spunto per la collaborazione è il fatto che nel palazzo che ospita questo comitato, il BDI e il BDA, troviamo anche il DIHT: è dal 1999 che esiste la cosiddetta "Casa dell'Economia Tedesca" a Berlino che dovrebbe proprio agevolare la collaborazione tra gli attori più importanti dell'industria tedesca. È ovvio che l'utilizzo comune di una risorsa immobiliare comporta anche il fatto che anche alcuni compiti amministrativi vengano svolti insieme. Però più recentemente il coordinamento tecnico e altri servizi interni sono stati affidati ad una ditta esterna specializzata (Grote *et al.* 2007, p. 166). Nonostante questo, i contatti amministrativi non si lasciano negare.

Inoltre, 12 delle associazioni membri (associazioni regionali) del BDA fanno anche parte del BDI (*ibid.*).

La collaborazione tra il BDA, il BDI, il DIHT e lo ZDH ricevette un'attenzione particolare nel 2004 quando pubblicarono una dichiarazione congiunta sulle politiche del mercato di lavoro e la politica sociale (*ivi*, p. 168). Anche nel 2004, il BDA e il BDI hanno pubblicato un'opinione comune sul sistema della codeterminazione (*ibid.*) - questo sistema garantisce il coinvolgimento dei dipendenti di singole imprese nella gestione delle aziende.

9. Non meno di tre di queste undici altre associazioni rappresentano delle banche. Le altre associazioni rappresentano certi settori economici, ma ci sono anche delle associazioni molto specializzate come l'associazione dei costruttori di navi.

È anche vero che la differenziazione tra le singole associazioni si è un po' indebolita dagli anni '90 quando anche il BDI e il DIHT cominciarono a interessarsi alle negoziazioni degli stipendi che, in realtà, erano di competenza del BDA. Questo coincideva con i forti disaccordi tra il BDI e il BDA (*ivi*, p. 167) sulla giusta strategia, ma il cambiamento del presidente del BDI ha successivamente risolto il problema (*ibid.*). Nonostante questo, una fusione tra il BDA e il BDI è stato discusso frequentemente, l'ultima volta negli anni '90 (*ivi*, p. 170). In effetti, non ci sono delle ragioni razionali e comprensibili fino in fondo sul perché le due associazioni rimangono separate - si può sospettare un forte aspetto di sclerosi istituzionale (Baum 1996, p. 80; Jaffee 2001, p. 234; Stinchcombe 1965, p. 153) come ragione del perché un modello poco efficace e poco razionale viene comunque portato avanti. Un altro problema è sicuramente stato che il dominio d'interesse del BDA è più ampio di quello del BDI (Grote *et al.* 2007, p. 173): mentre il BDA copre praticamente tutta l'economia tedesca, il BDI si focalizza solo sugli attori industriali veri e propri.

Come già detto varie volte, il mondo delle associazioni imprenditoriali tedesche è molto differenziato. La necessità di avere più di un'organizzazione centrale per la rappresentanza degli interessi economici deriva dal fatto che vi è una separazione delle funzioni tra la rappresentanza politica e la partecipazione nella negoziazione degli stipendi. A livello più alto abbiamo dunque il BDI (che rappresenta l'industria politicamente) e il BDA (che partecipa alle negoziazioni degli stipendi). In tutte e due le associazioni l'appartenenza è volontaria (per i dati presentati in questa sezione, si veda anche la Tabella in Grote *et al.* 2007, p. 155). Un'altra differenza tra le due associazioni consiste nel fatto che il BDA rappresenta tutti i settori dell'economia tedesca, mentre il BDI è limitato all'industria e ai settori affini. Come già detto, l'appartenenza sia al DIHT (che è l'altra associazione tedesca che *non* partecipa alle negoziazioni degli stipendi) che allo ZDH è obbligatoria per le varie categorie. Esistono altre quattro associazioni assai importanti che vengono spesso menzionate e che sono tutte quante delle associazioni miste tra rappresentanti degli interessi economici (quindi simili al modello del BDI) e, allo stesso tempo, anche partecipanti alle negoziazioni degli stipendi (e quindi simili al modello del BDA). L'appartenenza è sempre volontaria. Queste quattro associazioni sono l'ASU che organizza le imprese dove lavorano soprattutto i famigliari dei proprietari; e l'AWM, il BDS-DGV e il BVMW che organizzano le imprese di medie e piccole dimensioni di tutti i settori economici.

Abbiamo già visto sopra che il BDA, il BDI, il DIHT e lo ZDH collaborano intensamente in un comitato, e quindi si pone la domanda su come le altre quattro associazioni rientrano in questo sistema. È particolare da osservare che anche le altre quattro associazioni cercano un'intensa collaborazione¹⁰ e che però non esistono delle collaborazioni molto sviluppate tra i due gruppetti di quattro associazioni ciascuno. Quindi, nella

10. Questa collaborazione può anche essere considerata una sorpresa, perché i domini d'interesse delle quattro associazioni si sovrappongono fortemente. Dunque una loro collaborazione non può essere data per scontata.

realtà politica, vi è una forte collaborazione tra i rappresentanti degli attori industriali e le associazioni che godono dell'obbligo dell'appartenenza dei loro membri e vi è una forte collaborazione tra le associazioni che rappresentano le piccole e medie imprese - ma i contatti *tra* questi due pilastri sono rari (si veda anche Grote *et al.* 2007, pp. 165, 172). Vista però l'importanza degli attori centrali come il BDA e il BDI nella vita quotidiana della Germania, le associazioni per le piccole e medie imprese possono essere considerate "periferiche" rispetto al resto del sistema (*ivi*, p. 172); anzi, manca un "centro di gravità" (*ivi*, p. 173) per le piccole e medie imprese che non sono sufficientemente rappresentate nel sistema tedesco.

I rapporti tra la politica tedesca e le associazioni

Nel caso che le associazioni tedesche vogliano influenzare il processo politico, si rivolgono di solito all'esecutivo politico o agli organi amministrativi; le risorse che possono offrire sono l'*expertise* sostantiva e le informazioni necessarie per la formulazione delle politiche (Reutter 2001, p. 92).

Per quanto riguarda i contatti con i mass media osserviamo una correlazione inversa tra la presenza mediatica delle associazioni e i canali istituzionalizzati e formalizzati che collegano l'associazione al sistema politico (*ivi*, p. 92 f.): più possibilità ufficiali di far sentire la voce un'associazione ha, meno presente è nei mass media.

È soprattutto nel caso delle associazioni legate all'economia e all'industria che possiamo affermare dei contatti molto intensi tra la burocrazia ministeriale e le associazioni, anche se certamente ci sono delle eccezioni (*ivi*, p. 93). Per quanto riguarda il parlamento, gli interessi economici contattano soprattutto i comitati parlamentari (*ivi*, p. 96) che di solito vengono considerati molto importanti all'interno del sistema parlamentare tedesco. Certamente ci sono varie forme di contatti tra il Parlamento e i gruppi di interesse, però si devono anche notare delle asimmetrie di potere nonché dei privilegi per certi gruppi, ma non per altri.

Anche con i vari partiti politici i contatti sono stabili. È buon uso che gli imprenditori, sia di imprese grandi che di imprese di medie e piccole dimensioni, si rivolgano alla Democrazia Cristiana (CDU e - in Baviera - CSU) e (soprattutto nel caso dell'industria) al piccolo Partito liberale (FDP), mentre i sindacati contattino il Partito socialdemocratico (SPD) (*ivi*, p. 94). Però recentemente osserviamo anche che il partito "*Die Linke*" diventa importante per i sindacati. In effetti, "*Die Linke*" ha le sue radici nel ex Partito comunista della DDR che non si è mai sciolto ma sempre trasformato in un nuovo partito, fino ad arrivare allo stato attuale della *Linke*. Per non essere solo riconosciuto come partito pseudo comunista e nostalgico della DDR, il partito si è aperto ai sindacati e, soprattutto quando la SPD ha optato per delle riforme del mercato del lavoro non condivise dai sindacati, ha anche apertamente fatto pubblicità per una maggiore collaborazione con i sindacati¹¹. Però in generale i legami tra i partiti politici e le associazioni

11. Un esempio molto conosciuto è quello degli autisti di autobus della regione *Saarland* il cui sindacato locale ha deciso di aderire alla *Linke* locale.

si sono indeboliti, soprattutto durante gli ultimi 10 anni. L'apertura di CDU e CSU a sinistra non rendono i contatti con i sindacati obsoleti¹² e anche la SPD ha sviluppato dei contatti intensi con il settore imprenditoriale¹³.

La struttura dell'economia tedesca e il sistema delle associazioni

Come già sottolineato nell'introduzione la nostra prospettiva "ecologica", che abbiamo scelto come base teorica di questo contributo, ci insegna anche a non guardare solo al sistema politico, ma anche alle strutture economiche per giustificare determinate scelte nel sistema degli interessi.

È evidente che l'economia tedesca negli ultimi due decenni doveva dare delle risposte a uno sviluppo che così non esiste in altri Paesi: la riunificazione (Grote *et al.* 2007, p. 141). Oltre a ciò, i processi della globalizzazione vengono menzionati per spiegare la fine della cosiddetta "*Deutschland AG*", modo metaforico per descrivere alcune particolarità del sistema economico tedesco (*ibid.*). Questa metafora si riferisce alla densa rete di imprese che sono collegate tramite molti contatti. In effetti, anche tra le direzioni delle imprese esistono molti contatti e spesso i direttori di un'impresa coprono delle funzioni governative anche in altre imprese. Esiste anche il frequente fenomeno che le singole imprese tengono le azioni di altre imprese e così ci partecipano formalmente. Le banche hanno un ruolo speciale in questo sistema: non solo garantiscono i crediti alle imprese, ma possiedono anche delle azioni delle imprese e così sono pure coinvolte nella gestione delle aziende. È ovvio che una crisi delle banche - come avvenuta nel 2008 - diventa subito anche una crisi per la densa rete economica tedesca.

Più in generale, e indipendentemente da quanto osservato nel caso della crisi bancaria, possiamo osservare il declino di questo modello, anche e soprattutto in seguito ai processi della globalizzazione (Grote *et al.* 2007, p. 141). Un altro problema che rende la situazione ancora più problematica è che alcuni cambiamenti recenti nel sistema di tassazione, riducono le possibilità di tenere azioni in molte altre imprese; il sistema di tassazione rende una tale strategia semplicemente troppo costosa (*ibid.*).

Questo declino dell'importanza della *Deutschland AG* ha anche un altro effetto su un punto già discusso sopra: spesso l'argomento presentato è che una fusione tra il BDI e il BDA sia stata superflua proprio perché la *Deutschland AG* garantiva alle aziende di collaborare anche senza optare per una fusione delle due grandi associazioni. Ora che la *Deutschland AG* perde la sua importanza, ci dobbiamo anche chiedere se a questo

12. Ad esempio, la citata "Alleanza per il lavoro", fallita sul livello nazionale quando introdotta dal Cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder, ebbe un grande successo in Baviera, tradizionalmente dominata dalla CSU del centro-destra. Erano soprattutto gli ottimi contatti personali tra il primo ministro bavarese di allora, Edmund Stoiber, e il presidente del sindacato bavarese (DGB), Schösser, che hanno contribuito a quel successo.

13. Il Cancelliere Schröder fu ironicamente chiamato il "Compagno dei Capi" per sottolineare i suoi ottimi contatti con il mondo imprenditoriale.

punto una fusione tra il BDI e il BDA non potrebbe sostituire la perdita di collaborazione avvenuta (*ivi*, p. 173).

Inoltre, l'economia tedesca è caratterizzata prevalentemente da grandi imprese (*ivi*, p. 142). In Germania, è anche molto popolare l'idea del *Mittelstand* (che potrebbe essere tradotto come "strato medio"). Questo concetto è difficile da definire empiricamente ed è diventato una specie di mito. Già negli anni '60 si osservò che i gruppi di interesse e i politici ricorrevano molto spesso al concetto del *Mittelstand* per giustificare le loro scelte politiche - ma anche che, paradossalmente, nessuno era in grado di dare una definizione fissa, consensuale e univoca di *Mittelstand* (Gellner 1968, p. 37). E così oggi sono piuttosto dei criteri ideologici e spontaneamente inventati che definiscono se un'impresa fa parte del *Mittelstand* o meno (Grote *et al.* 2007, p. 144). Però è sottintesa l'immagine del bravo imprenditore responsabile che, oltre ad essere molto impegnato, tratta molto bene i suoi dipendenti e ha un successo economico moderato che potrebbe essere migliorato ulteriormente se ricevesse più aiuto da parte dello Stato¹⁴.

Questa importanza (pur simbolica) del *Mittelstand* ha anche fatto sì che le piccole e medie imprese e le imprese gestite da singole famiglie siano rappresentate ben quattro volte, come evidenziato sopra.

Inoltre, la letteratura scientifica considera le associazioni tedesche del settore industriale poco indipendenti dai loro membri (*ivi*, p. 152). Sembra che siano i singoli membri a dominare le associazioni cosicché vi è poco spazio per le manovre politiche delle associazioni.

Problemi attuali della rappresentanza tedesca

Quali sono allora i problemi più urgenti per gli attori rappresentativi tedeschi (si veda anche Reutter 2001, p. 85)?

Prima di tutto le associazioni che non sono attive in un ambito dove l'appartenenza a un'associazione *non* è obbligatoria, soffrono sempre di più del fatto che non tutti i membri potenziali decidono di aderire all'associazione. Questo è problematico soprattutto quando l'associazione partecipa alle negoziazioni degli stipendi tra i sindacati e i rappresentanti degli imprenditori. Un'impresa che non viene rappresentata da un'associazione, non è obbligata ad accettare gli stipendi negoziati.

Una risposta che il BDA ha trovato a questi sviluppi è l'introduzione di una possibilità secondo cui le aziende possono anche diventare membri del BDA *senza* dover accettare i risultati delle negoziazioni degli stipendi in cui il BDA rappresentava l'industria. Questa possibilità ebbe un certo successo, soprattutto nella Germania dell'est e nel caso di molte piccole e medie imprese (Grote *et al.* 2007, p. 171). Però va anche detto che alcune associazioni membri del BDA non erano d'accordo con questa mossa (*ivi*, p.

14. Questo aiuto può consistere sia negli interventi statali che nella loro assenza.

173), perché possiamo considerare l'obbligo di accettare i risultati di queste negoziazioni anche come una parte importante della pace sociale tedesca attualmente in vigore. Un secondo problema consiste nella nascita di nuove associazioni indipendenti che entrano in competizione con i gruppi tradizionali. Questo concerne anche le forme organizzative alternative.

E certamente non si lascia neanche negare che esistono molti conflitti sia all'interno delle organizzazioni che tra le singole organizzazioni.

Però un problema che spesso viene citato per altri Paesi non sembra esistere per la Germania: un processo esterno che potrebbe essere chiamato "europeizzazione" e che sembra aver tolto molte possibilità alle associazioni nazionali, non ha avuto forti effetti negativi sulle associazioni tedesche. Infatti, per la Germania possiamo constatare che le associazioni nazionali continuano a essere forti e importanti.

Caratteristiche delle singole organizzazioni

Se cambiamo prospettiva e non guardiamo alla popolazione organizzativa (cioè all'insieme delle organizzazioni), ma ci concentriamo sulle singole organizzazioni, allora possiamo riconoscere il "*Bund*" (la federazione) come principio dominante dell'organizzazione degli interessi in Germania. Ciò significa che gli aspetti sostantivi (funzionali) e territoriali vengono combinati nella struttura delle organizzazioni. Se prendiamo l'associazione più importante degli imprenditori industriali, il BDI, vediamo che il BDI è composto da molte altre associazioni differenziate per il settore economico in cui sono attive (ad esempio, *Gesamtmittel* per l'elaborazione dei metalli), ma che queste associazioni membri del BDI a loro volta sono composte da associazioni territoriali. Così si garantisce la rappresentanza territoriale assai importante in un sistema federale come la Germania (ecco, è questo anche un esempio per l'importanza del sistema politico in generale), mentre allo stesso momento le competenze di sostanza sono garantite dalle varie associazioni membri del BDI. Non tutte le associazioni funzionano in questo modo abbastanza liscio. Spesso, il sistema territoriale e funzionale sono combinati nell'associazione centrale. Questo è il caso per il BDA; per il DGB come sindacato più importante, ma anche per associazioni più specializzate come l'associazione centrale dei contadini (Reutter 2001, p. 81). Mentre queste strutture complesse suggeriscono un'alta funzionalità delle associazioni tedesche, significano anche che gli organi governativi di queste organizzazioni complesse diventano autonome rispetto al singolo individuo che è membro delle associazioni (il singolo imprenditore nel caso del BDI e del BDA; il singolo dipendente nel caso del DGB; il singolo contadino nel caso del *Bauernverband*) (ivi, p. 82). Però si consideri anche che la Germania rappresenta un caso complicato: non solo la sua economia è molto differenziata e non è per nulla un'economia di "nicchia", ma anche la struttura federale, in cui molte decisioni sull'economia (soprattutto per quanto riguarda le sovvenzioni di innovazioni) vengono prese al livello regionale, contribuisce alle strutture complicate.

Il federalismo tedesco quindi non è solo un problema per il processo politico che viene ritardato a causa degli ostacoli posti da un sistema complicato (Scharpf 1988), ma contribuisce anche alla frammentazione regionale del potere politico delle associazioni (Grote *et al.* 2007, p. 152)¹⁵.

Tornando di nuovo al livello sistemico, dobbiamo anche sottolineare che il sistema tedesco non è per nulla stabile o congelato. In effetti, osserviamo un continuo cambiamento delle cooperazioni tra le associazioni: cooperazioni esistenti vengono abbandonate, cooperazioni nuove vengono cercate e create. Anche delle fusioni e degli scismi di organizzazioni si osservano frequentemente. Spesso ragioni amministrative interne, ma anche il rinforzo delle proprie capacità politiche nonché il miglioramento dei servizi offerti ai membri, sono decisivi per questi cambiamenti. Di solito questi processi vengono accompagnati da una forte professionalizzazione che include anche l'alimentazione statale per funzioni associative, soprattutto per i servizi offerti ai membri delle organizzazioni (Reutter 2001, p. 82).

15. Questa frammentazione regionale del potere politico non si presenta necessariamente in tutte le arene politiche. Ad esempio, il sistema partitico tedesco è molto coerente, mentre il federalismo ha degli effetti molto forti sul sistema delle associazioni.

Diversa dagli altri Paesi discussi fin'ora, la Francia non conta come un caso paradigmatico della rappresentanza degli interessi. Mentre la Germania sta per una forma speciale del neocorporativismo - adattato a un Paese grande - il Regno Unito viene spesso citato come caso classico del pluralismo e in questa chiave rappresenta un'eccezione nel contesto europeo. Però la Francia spesso è la grande sconosciuta. Questo forse dipende anche dal fatto che la Francia viene considerata un Paese dove le istituzioni statali hanno un ruolo molto speciale. In effetti, spesso viene sottolineata l'importanza del sistema giudiziario o dell'apparato amministrativo per il funzionamento della politica francese (Abromeit 1993, pp. 202ss.). È ovvio che questo sguardo intenso alla politica istituzionalizzata nasconde un po' l'interesse per la politica eseguita dai gruppi non-pubblici. Nonostante questo, la Francia dispone di una vita molto intensa dei gruppi d'interesse. Purtroppo le ricerche scientifiche si complicano a causa del fatto che la non trasparenza delle associazioni francesi non permette che i dati sui membri siano accessibili (Jansen 2001, pp. 126s.). C'è anche consenso sul fatto che le associazioni degli imprenditori non sono considerate molto importanti nel contesto francese (Saurugger 2007, p. 123).

È chiaro che dobbiamo citare delle ragioni storiche per capire meglio lo *status quo* odierno delle associazioni francesi. In effetti, c'è una specie di "rifiuto rivoluzionario" del pluralismo delle organizzazioni che può essere considerato nemico dello Stato percepito come attore centrale. Però anche le stesse modalità di organizzazione delle singole associazioni sono influenzate da questa idea dello Stato come corpo unico in quanto nemmeno la decentralizzazione organizzativa delle singole associazioni (praticamente una necessità in un Paese così grande) è molto ben riconosciuta nel contesto francese (Jansen 2001, p. 129).

Esiste però un'istituzione che è almeno simile a una forma leggera di neo-corporativismo, ed è il Consiglio Economico e Sociale (*ivi*, p. 147). Oltre a questo Consiglio, si vede anche che il numero dei processi di consultazione è aumentato durante gli ultimi anni in cui si sono intensificati i tentativi di decentralizzare il sistema francese; ma come per le organizzazioni in generale, non esiste neanche una lista dei processi consultativi. Quindi è impossibile quantificare quanto la decentralizzazione abbia contribuito a una vita associativa più vivace o ad un'intensificazione delle pratiche neocorporative (*ibid.*). I pochi dati di cui gli studiosi dispongono ci fanno vedere che questi organi tripartitici hanno più un successo simbolico che reale (*ibid.*). Si tratta piuttosto di forum di discussione che di negoziazioni vere e proprie (Saurugger 2007, p. 128); così contribuiscono alla pace sociale (perché vi sembra essere una collaborazione) senza avere degli effetti troppo importanti sulla gestione dell'economia.

Come si vede, anche se l'importanza dello Stato come attore formale della politica viene ridotta un po' nel contesto della decentralizzazione (e anche per vari altri motivi

come vedremo), lo Stato rimane l'attore dominante nella politica francese, soprattutto se compariamo la Francia con la Germania e il Regno Unito, ma anche - per ben altre ragioni - con l'Italia. Quindi la necessità non è, come in molti altri Paesi, di ridurre l'influenza delle associazioni sulle politiche statali, ma di ridurre l'influenza dello stato sulle associazioni (Jansen 2001, p. 148). Solo così si garantisce una libertà di associazione che permette una rappresentanza efficace ed efficiente, e alla fine anche democratica, degli interessi dei francesi.

Il rapporto (difficile) tra lo Stato francese e le associazioni

Anche se lo stato francese è tradizionalmente forte e centrale, non si deve sottovalutare l'importanza delle associazioni degli imprenditori. In effetti, ci sono molti legami informali tra l'industria e lo Stato francese, spesso nate nelle *Grandes Écoles* (Saurugger 2007, p. 123) cioè le scuole in cui si prepara l'élite francese per compiti responsabili nello stato e nell'economia. Anche ideologicamente non vi sono delle barriere insuperabili: il settore dell'industria e lo Stato condividono l'idea che la crescita economica è un interesse nazionale dominante (*ibid.*).

Il contesto economico e aziendale

Se guardiamo all'ambiente economico e imprenditoriale a cui le associazioni sono esposte, vediamo che in Francia l'importanza delle imprese grandi è maggiore rispetto ad altri Paesi (Saurugger 2007, p. 122). La Francia è anche sopra la media rispetto alla presenza delle grandi multinazionali (*ibid.*). In altre parole, la Francia è caratterizzata dalla presenza di un forte settore industriale. Questo significa anche che una strategia economica prevalente è la promozione della Francia come economia molto internazionalizzata (*ibid.*).

Nonostante questa importanza dell'industria delle grandi dimensioni, esiste anche una struttura molto complessa in cui le attività grandi e piccole sono connesse. In quasi tutte le regioni francesi c'è un attore grande importante che domina il territorio in termini di produzione, investimenti e occupazione (*ibid.*). A questo centro si aggiungono delle strutture di rete che legano questo attore centrale alle imprese di piccole e medie dimensioni (*ibid.*). Le imprese di piccole e medie dimensioni non sono però rappresentate nelle poche occasioni di macro-concertazione (*ivi*, p. 128).

Il sistema associativo in Francia

Come in Germania, le associazioni francesi possono partecipare nelle negoziazioni degli stipendi. Però per esercitare questa funzione, è necessario che lo Stato francese le riconosca ufficialmente come associazioni "rappresentative". Questa rappresentatività è poi anche fondamentale per poter essere scelti come interlocutori dello Stato in altri ambiti che non sono strettamente connessi con le negoziazioni degli stipendi.

Per raggiungere questa situazione della "rappresentatività", cinque criteri devono essere soddisfatti (Jansen 2001, p. 129): primo, l'associazione deve disporre di un numero sufficiente di membri. Secondo, l'associazione deve essere indipendente da altri attori. Terzo, ci vuole un minimo di fondi. Quarto, l'associazione deve disporre di una certa età e quindi anche di una certa esperienza. Quinto, l'associazione deve essere stata patriottica durante la Seconda guerra mondiale. Si vede già da questa lista che sono i numeri e la responsabilità storica che qualificano un'associazione come *partner* nelle negoziazioni degli stipendi e come interlocutrice dello Stato.

Mentre è vero che questi criteri evitano un pluralismo di organizzazioni troppo largo, dall'altra parte questo modello *non* induce automaticamente un neocorporativismo selettivo (*ibid.*).

In effetti, le associazioni monopolistiche non esistono. Invece, vi è una forte differenziazione territoriale, funzionale e ideologica. Inoltre, vi è poca stabilità organizzativa nel corso del tempo. Ad esempio, immediatamente dopo il crollo del muro di Berlino e quindi nella fase in cui il funzionamento dell'economia capitalista fu ampiamente apprezzata e promossa - nel 1989/90 - molte nuove associazioni à *fonction économique* furono create (*ivi*, p. 130).

L'associazione di imprenditori più importante e centrale è il MEDEF (*Mouvement des Entreprises de France*, Movimento delle Imprese della Francia) che organizza soprattutto le imprese grandi (*ivi*, p. 133) e si concentra sull'industria (Saurugger 2007, p. 130)¹⁶. 600 associazioni di imprenditori ("*syndicats professionnels*") sono organizzate in 85 associazioni industriali ("*federations professionnelles*"). Si stima che il MEDEF rappresenti più di 700.000 attività francesi. Questo sistema non esiste solo al livello nazionale, ma viene ripetuto non meno di 165 volte sul livello decentralizzato (Jansen 2001, p. 133). Quindi, diverso dallo stereotipo conosciuto della Francia molto centralizzata, la vita organizzativa nel MEDEF è molto differenziata e soprattutto molto ben radicata al livello regionale e locale. È questo un punto in cui l'organizzazione statale e l'organizzazione delle associazioni *non* corrispondono. Questo non conferma la nostra ipotesi di fondo secondo cui le istituzioni statali e i principi che seguono sarebbero centrali per il lavoro delle associazioni. Pur facendo parte della stessa ecologia organizzativa (Baum 1996), le associazioni francesi sono molto più decentralizzate di quanto la realtà politica francese permetterebbe.

Anche se il neocorporativismo ufficialmente non è molto sviluppato in Francia, non si lascia negare l'importanza del MEDEF e neanche la sua posizione quasi monopolistica. In effetti, si organizzano incontri frequenti tra il MEDEF, il Presidente francese, il Primo Ministro, il Presidente del Senato¹⁷ e con i singoli ministri sul livello nazionale (Jansen 2001, p. 133).

16. Prima del 1998, il MEDEF si chiamò CNPF (Jansen 2001, p. 133).

17. Il Senato non è un'istituzione forte nel sistema politico francese. Nonostante questo gli viene attribuita una forte importanza simbolica nella rappresentanza delle regioni francesi e soprattutto della provincia non parigina. Se il MEDEF combina gli incontri con le autorità più importanti dello stato nazionale francese con dei contatti con i rappresentanti regionali, ciò sottolinea il ruolo particolare che le regioni hanno nella rappresentanza degli interessi.

Da quando il MEDEF introdusse il nuovo statuto nel 1998, l'enfasi della sua attività è sull'opinione pubblica e su varie strategie comunicative con i mass media, i cittadini e con le autorità (Saurugger 2007, p. 131). Da questa lista si capisce che le sue possibilità per influenzare le politiche pubbliche sono assai limitate.

Però è un'illusione pensare che i legami con la grande industria sarebbero un punto di forza per il MEDEF. L'importanza delle grandi imprese in Francia, nonché gli ottimi rapporti che gli imprenditori di strutture importanti hanno con i politici, sia tramite il passato comune nelle *Grandes Écoles* che tramite i contatti intensi tra l'economia e i partiti politici conservatori, rendono gli accessi diretti degli imprenditori alle strutture politiche facilmente possibili (*ivi*, p. 138). Questa tendenza verso l'indipendenza dell'economia nella rappresentanza dei suoi propri interessi è già stata notata in altri ambiti (Coen 1998). È chiaro che un *trend* di questo tipo priva le associazioni delle loro funzioni. In effetti, riconoscendo questo, il MEDEF non segue nemmeno una politica che darebbe un'attenzione particolare agli interessi delle grandi imprese (Saurugger 2007, pp. 138s.), anche se la struttura dell'economia francese si offrirebbe per un'enfasi sulle grandi imprese.

Un'altra organizzazione importante per il mondo degli imprenditori è il CGPME (*Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises*, Confederazione Generale delle Imprese Piccole e Medie) che organizza soprattutto imprese di piccole o medie dimensioni (Jansen 2001, p. 134). Anche il CGPME è caratterizzato da una struttura abbastanza complessa: 400 associazioni industriali possono essere contate tra i membri del CGPME (*ibid.*). È difficile stimare quante imprese sono coperte dal CGPME, ma si trovano anche numeri come 1.500.000. Il CGPME dispone di una forte struttura regionale e decentralizzata. Anche il CGPME viene spesso consultato nelle decisioni politiche ed economiche. Viene apprezzato soprattutto per l'ampiezza della sua *expertise* (*ibid.*). Un elemento di visibilità nazionale (e non tanto regionale, come di consueto) per il CGPME è la "giornata nazionale", un evento annuale a Parigi dove sono presenti anche numerosi ministri. Deve essere menzionato anche il fatto che il CGPME viene dominato soprattutto da tre associazioni: l'UNPMC, che organizza imprese di commercio di dimensioni piccole e medie; l'UNPMI, che organizza imprese di produzione industriale di dimensioni piccole e medie; e l'UNPS, che organizza delle aziende attive nei servizi (*ivi*, p. 135).

Il CGPME è spesso coinvolto nelle negoziazioni delle politiche, soprattutto se ufficialmente chiesto dal governo (Saurugger 2007, p. 131).

Oltre al suo coinvolgimento politico il CGPME offre anche certi servizi ai suoi membri, come crediti, assicurazioni, ma anche corsi e seminari (Jansen 2001, p. 135). Così rispetta non solo la *logic of influence*, ma anche la *logic of membership*. In effetti, la teoria dei gruppi d'interesse (Schmitter, Streeck 1999 [1981], pp. 19, 21; Streeck 1992, p. 105) vede queste due logiche come contrapposizioni. O un gruppo d'interesse enfatizza le sue possibilità di influenzare la politica statale (*logic of influence*) o offre dei servizi ai propri membri per tenerli (*logic of membership*). Il CGPME, come sembra, è attivo in tutti e due i campi.

Gli approcci teorici però menzionano ancora un altro ruolo potenziale per le associazioni ossia la protesta. E in effetti, il CGPME è attivo sotto questo aspetto, perché spesso cerca la protesta in strada come modo di espressione. Così il CGPME aderisce ad una logica di rappresentanza degli interessi per cui anche i sindacati francesi sono conosciuti: mentre il livello di protesta (come gli scioperi) è più basso in Germania e nel Regno Unito, la Francia raggiunge livelli soprattutto conosciuti in Italia. E il CGPME segue questa logica in cui organizza molte proteste.

Recentemente, il CGPME è molto sotto pressione (Saurugger 2007, p. 139). I suoi tentativi di allargare le offerte politiche e di offrire anche dei servizi alle imprese vengono contrastati dalle camere che sono molto brave a offrire i servizi. Lo stesso vale per le imprese veramente piccole che vengono rappresentate molto bene dall'UPA (vedi sotto). Nel linguaggio degli studiosi dei gruppi d'interesse si direbbe che il CGPME non ha un dominio d'interesse tutto suo e non contestato. Questo vale anche per quanto riguarda la rappresentanza del territorio. Mentre nel passato, il CGPME è stato il promotore della regionalizzazione e il rappresentante più importante delle imprese che sono soprattutto attive nei contesti locali, con le sue riforme strutturali del 1998, il MEDEF ha deciso di investire molto nella rappresentanza delle economie locali. Di conseguenza, il MEDEF dice di rappresentare *tutte* le imprese francesi. Questo lascia ovviamente poco spazio alle attività del CGPME. Inoltre, il passato recente ha visto molti conflitti all'interno del CGPME, perché gli interessi a volte ben diversi dei suoi membri erano solo difficilmente conciliabili. Se confrontiamo il MEDEF e il CGPME di oggi, risulta che tutte e due organizzano solo altre associazioni - nessun'impresa può diventare un membro *diretto* (Saurugger 2007, p. 134). Anche gli altri fattori strutturali sono molto simili tra le due organizzazioni (*ivi*, p. 135). Tornando al dominio di interesse, per quanto riguarda il settore economico, troviamo di nuovo delle somiglianze: tutte e due le associazioni sono molto ampie in quanto organizzano degli imprenditori dell'industria, del commercio e dei servizi (*ivi*, p. 134). Potrebbero allora essere differenziabili per quanto riguarda le dimensioni delle imprese che organizzano: come è stato originalmente, il MEDEF potrebbe sempre essere l'associazione dei grandi, mentre il CGPME si occupa delle imprese medie e piccole. Ma non è così. Il MEDEF non vuole neanche essere considerato solo l'associazione della grande industria e, in effetti, ci sono anche delle imprese molto piccole che fanno parte del MEDEF ma che, seguendo la differenziazione storica tra le due associazioni, dovrebbero far parte del CGPME (*ivi*, p. 135). Si stima che non meno del 90% delle imprese organizzate (indirettamente) nel MEDEF hanno meno di 50 dipendenti. Per quanto riguarda il coinvolgimento politico, sia il MEDEF che il CGPME sono conosciuti per i loro contatti stretti con i partiti conservatori (*ivi*, p. 28)¹⁸. Tutte e due le associazioni sono ufficialmente riconosciute come "rappresentative" (*ivi*, p.

18. Però ciò non significa che il MEDEF rappresenta solo una politica economica che viene di solito identificata con la destra. Ad esempio, recentemente il MEDEF promuove molto lo sviluppo sostenibile. Anche la protezione della Terra farebbe parte dei vantaggi competitivi delle singole imprese. Si può solo avere delle idee se è utile il fatto che uno dei direttori del MEDEF si chiama Guillaume Sarkozy. In effetti, si tratta del fratello del presidente Nicolas.

131), seguendo la definizione offerta sopra. Però l'importanza nel processo politico ed economico differenzia le due associazioni: dopo la riforma del MEDEF che l'ha aperto a praticamente tutta l'economia francese, il CGPME ha perso la sua importanza (*ivi*, p. 135). Sembra che il CGPME semplicemente adotta le posizioni del MEDEF e non partecipa nemmeno ai processi decisionali interni del MEDEF (come al CGPME piace di affermare, si veda *ivi*, p. 136). In effetti, ci sono tre vantaggi che il MEDEF ha rispetto al CGPME e che lo rende più forte (*ibid.*): primo, il MEDEF è più professionale per quanto riguarda la comunicazione. Secondo, di solito, il MEDEF ha più contatti con singoli membri del governo. Terzo, il MEDEF ha anche più risorse finanziarie. Quindi, se uno vuole trovare una differenza tra le due associazioni, allora deve limitarsi all'osservazione che il MEDEF è soprattutto attivo nella rappresentanza degli interessi nei confronti di altri attori¹⁹, mentre il CGPME sottolinea l'aspetto dei servizi (*ibid.*). Sembra che sia questa divisione di lavoro che fa sopravvivere tutte e due le associazioni (*ivi*, p. 139).

L'UPA (*Union Professionnelle Artisanale*, Unione Professionale Artigiana) organizza le imprese piccole di artigiani. Organizza un po' meno di un milione di ditte che sono organizzate in tre federazioni (*ivi*, p. 129). Come anche il MEDEF e il CGPME, l'UPA è ufficialmente riconosciuta come "rappresentativa" dallo Stato francese (*ivi*, p. 131). Mentre abbiamo già osservato le forti tensioni tra il MEDEF e il CGPME, anche l'UPA fa parte dello stesso dominio di interesse e compete con le altre due associazioni (*ivi*, p. 132). Ci sono molte imprese (e anche associazioni specializzate) che fanno parte di più di un'associazione (*ibid.*). E di nuovo il CGPME è l'attore più debole (*ibid.*) perché l'UPA ha una forte tradizione nel suo proprio settore.

Box 3: Le associazioni imprenditoriali più importanti della Francia

MEDEF	<i>Mouvement des Entreprises de France</i> Movimento delle Imprese della Francia
CGPME	<i>Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises</i> Confederazione Generale Delle Imprese Piccole e Medie
UPA	<i>Union Professionnelle Artisanale</i> , Unione Professionale Artigiana

Si noti anche che, come alternativa al MEDEF, al CGPME e all'UPA, recentemente alcune nuove associazioni sono state create (come il *Comité Richelieu*, l'*Association Progrès du management*, le *Entreprises de taille humaine indépendants et croissance*, o, per dare una voce specifica ai giovani imprenditori, il *centre des jeunes dirigeants*).

19. Esiste anche il MEDEF *International* che ogni anno organizza delle delegazione rappresentando l'economia francese per sviluppare dei progetti per paesi sottosviluppati.

Come si vede, non ci sono più i monopoli e anche le associazioni storiche non riescono più a soddisfare i bisogni di tutte le parti dell'economia francese.

Una collaborazione (pur debole) tra le associazioni storiche e le associazioni nuove consiste nel *Pacte PME*, un patto che fu fondato nel mese di giugno 2010, dopo una proposta del *Comité Richelieu*, uno dei nuovi competitori delle associazioni storiche. A oggi ci partecipano numerosi attori, tra cui sia associazioni tradizionali che nuove. Come si legge nei documenti, la parità degli attori è un principio fondamentale del patto. La missione centrale di questo patto è quella di formare ed aiutare i nuovi dirigenti delle piccole e medie imprese francesi. Prendendo spunto dal (vago) concetto del *Mittelstand* tedesco e basandosi sullo *Small Business Act* degli Stati Uniti sembra che vogliano dare all'economia francese un taglio un po' meno dipendente sulle grandi imprese. È ovviamente prematuro osare un'opinione se questo fine può essere raggiunto o no. Un'altra associazione di imprenditori molto importante è l'UNAPL che rappresenta le libere professioni in tutti gli organi consultativi dello Stato francese. È suddivisa in 55 *syndicats* a livello nazionale (Jansen 2001, p. 135). È previsto un rafforzamento degli aspetti regionali in quanto si tenta la creazione di una base regionale (*ibid.*).

Come anche in altri Paesi, ci sono le Camere obbligatorie anche in Francia (*ivi*, p. 138). Si chiamano *Chambres Syndicales*. Uno dei loro compiti è l'elezione dei giudici per i tribunali commerciali (*ivi*, p. 139). Esistono anche 183 gruppi regionali delle camere (*ibid.*). È soprattutto questa forte infrastruttura regionale che qualifica le camere a essere protagoniste della regionalizzazione e della decentralizzazione (*ibid.*). Quindi non solo l'organizzazione delle camere non corrisponde al "tessuto" istituzionale esteriore messo a disposizione dal sistema politico francese, ma le camere si fanno anche avanti per una riforma strutturale del centralismo francese. In effetti, possono essere considerate promotrici dell'economia francese in generale, soprattutto dell'economia situata in provincia e/o molto legata al territorio dove opera (Saurugger 2007, p. 131). Nonostante questo, le camere non possono rinunciare a un'organizzazione a livello nazionale. Si chiama AFCEI e non è nient'altro che un'associazione di imprese pubbliche indipendenti (Jansen 2001, p. 139). Le camere degli artigiani sono strutturate nell'APCM (Saurugger 2007, pp. 129, 132).

Le camere vengono anche considerate punti d'incontro importanti tra gli attori statali e gli attori economici. Ricevono dei contributi da un sistema simile alle tasse (Jansen 2001, p. 140). Sono attive nella rappresentanza degli interessi come anche nella consultazione politica (Saurugger 2007, p. 131).

Però troppo spesso esprimono la loro opinione solo se ufficialmente e direttamente richiesta dagli attori statali. Non hanno una funzione pubblica nel senso che loro stessi prendono l'iniziativa e diventano attivi, facendo delle proposte o esprimendo un'opinione politica (*ivi*, p. 124). Nonostante questo, le camere sono molto ben rappresentate in commissioni e in processi di consultazione. In effetti, è emerso anche il pericolo di un *information overflow* (Jansen 2001, p. 140), cioè si rischia di rallentare i processi decisionali con le varie consultazioni.

C'è poca competizione tra le associazioni volontarie, come il MEDEF, il CGPME e l'UPA da una parte e le associazioni delle camere (obbligatorie), come l'AFCI e l'APCM (Saurugger 2007, p. 132). Le camere possono essere considerate degli attori quasi-statali, mentre sono le altre associazioni che rappresentano davvero gli interessi degli imprenditori, sia nei confronti dello Stato che delle camere.

Problemi attuali del sistema francese

Mentre la vita sociale dei francesi è sempre più incentrata sulle organizzazioni formali (in effetti, la partecipazione in associazioni culturali, sportive, artistiche, ecc., è in continuo aumento), le associazioni politiche ed economiche hanno da affrontare un forte declino nei numeri dei loro membri (Jansen 2001, p. 126).

Tutto sommato ci dobbiamo anche chiedere se nella Francia odierna gli interessi della società civile sono rappresentati sufficientemente (*ivi*, p. 140). In effetti, i movimenti dei cittadini si vedono come elementi aggiuntivi agli organi tradizionali della rappresentanza degli interessi (*ivi*, p. 141). Questa è anche un'indicazione che, alla fine, i francesi non sono molto soddisfatti del modo in cui gli interessi vengono rappresentati. Cercano piuttosto molti altri canali per recuperare e per ottenere una rappresentanza efficace degli interessi.

Più in generale possiamo osservare che le associazioni si vedono confrontate con due processi esterni che colpiscono la Francia.

Il primo è che, come succede anche in altri paesi, gli strumenti politici statali diventano sempre meno importanti (*ivi*, p. 148), soprattutto quando si tratta della gestione dell'economia. È un'affermazione praticamente banale nei nostri giorni quando si sottolinea che il sistema economico globale lascia pochi spazi per gli interventi politici nell'economia. E se gli strumenti politici statali diventano meno efficaci in uno Stato considerato dominante nel processo politico (come nel caso della Francia), allora anche le associazioni sono colpite. Non solo si indebolisce un loro interlocutore naturale e non solo vengono ridotte le capacità governative dell'organo che decide sulla "rappresentatività" delle associazioni, ma si crea anche una specie di *vacuum* istituzionale che potrebbe (o no) essere riempito dalle stesse associazioni. In effetti, si potrebbe affermare che nel passato lo Stato fu più importante del sistema economico, mentre oggi giorno è l'inverso (Saurugger 2007, p. 123). Si noti però che anche nel periodo odierno, caratterizzato da forti processi di europeizzazione e globalizzazione, le imprese piccole e medie comunque continuano ad essere deboli (*ibid.*). Legato a questo aspetto è il fatto che, mentre è vero che gli attori economici cominciano a prevalere sugli attori statali in Francia, la questione diventa di quali attori economici si tratta. Se guardiamo meglio non sono certo le associazioni che riempiono il *vacuum* lasciato dagli attori statali alla libera economia, ma si tratta delle compagnie multinazionali (o comunque grandi) che dominano ora il sistema economico francese (*ivi*, p. 140). Con questo nuovo potere delle singole imprese, le associazioni perdono anche il controllo delle imprese, o meglio, il controllo si inverte: ora sono le grandi imprese a dettare l'agenda politica

alle associazioni. Quindi, mentre ci sarebbe la "finestra dell'opportunità" per l'economia per dominare il sistema di rappresentanza in Francia, questa occasione viene sfruttata soprattutto da singole imprese e meno dalle associazioni. Così, anche se potrebbero vincere, le associazioni perdono in questo gioco. La seconda sfida per le associazioni francesi di oggi consiste nella decentralizzazione (Jansen 2001, p. 148). Caratterizzata da un forte centralismo da secoli, la Francia decentralizzandosi ha bisogno di nuove politiche, ma anche di nuove organizzazioni. Le associazioni che fin'ora erano concentrate sul livello nazionale o solo sulle regioni vicine a Parigi, sono deboli nella provincia francese. È qui dove si apre un mercato per nuove attività per le associazioni francesi. Chi ha investito nella regionalizzazione già nel passato o chi di natura dispone di una struttura locale (come le camere) è sicuramente preparato meglio a queste sfide. In altre parole, le associazioni possono diventare attori chiave dello sviluppo regionale (Saurugger 2007, p. 140). Forse è anche questa una buona possibilità per il futuro del CGPME che sembra essere finito molto sotto pressione.

Il Regno Unito

Particolarità del Regno Unito

C'è una doppia particolarità storica quando studiamo il sistema di rappresentanza del Regno Unito: da una parte le strutture democratiche sono molto vecchie e la storia costituzionale è molto continuativa. Per di più, il Regno Unito conta anche come primo paese europeo in cui si osservò nell'800 l'industrializzazione (Greenwood, Traxler 2007, p. 316). Di conseguenza anche le strutture di rappresentanza degli interessi nonché i rapporti tra il sistema politico, il sistema economico e i gruppi d'interesse, hanno delle radici molto forti e storiche. Dall'altra parte il Regno Unito è conosciuto come uno dei casi più importanti (all'interno d'Europa addirittura come caso paradigmatico) del modello pluralista (Greenwood, Jordan 1993, p. 67; Ronit, Schneider 1997, p. 37; Siaroff 1999, p. 184) in cui il coinvolgimento degli interessi privati nelle politiche pubbliche è sempre stato sottosviluppato. È anche ben noto che il Regno Unito conta anche come un modello di capitalismo molto più orientato verso il libero mercato (Greenwood, Traxler 2007, p. 316) quanto non è il caso degli altri Paesi europei dove domina il cosiddetto capitalismo coordinato.

Visto che il livello di partecipazione delle associazioni nelle negoziazioni degli stipendi è piuttosto basso, e dato il fatto che non ci sono molti programmi ufficiali per il sostegno dell'economia (tutti e due sono fattori che caratterizzano il capitalismo di libero mercato introdotto sopra), ci sono anche pochi incentivi (formali e informali) per le imprese ad aderire alle associazioni (*ivi*, p. 320).

Struttura del sistema associativo

Si differenzia tra gruppi che si chiamano "*insider groups*" (= gruppi all'interno del sistema) e "*outsider groups*" (= gruppi che stanno fuori al sistema). Gli *insider groups* vengono regolarmente contattati dagli organi statali (Plöhn 2001, p. 171). Di solito, gli *insider groups* sono sconosciuti e non sono molto visibili pubblicamente, anche per non rischiare i rapporti molto fiduciosi tra i governi e i gruppi. Questo cambiò durante il governo di Margaret Thatcher (*ibidem*) che - come ben sappiamo - non era una sostenitrice di un sistema di rappresentanza molto inclusivo²⁰. Da allora anche gli *insider groups* puntano molto sulla loro presenza nella sfera pubblica e quindi la differenza tra *insider* ed *outsider groups* svanisce sempre di più²¹. In effetti, la vittoria di Margaret

20. Paradossalmente i limiti che la Thatcher ha messo ai gruppi d'interesse sul livello nazionale ha avuto un maggiore coinvolgimento dei gruppi d'interesse britannici al livello dell'Unione europea (Plöhn 2001, p. 172s.) - sicuramente questo effetto non era tanto desiderato dalla Thatcher.

21. Oggigiorno si preferisce un'altra classificazione che differenzia tra i gruppi con degli interessi a lungo termini che operano spesso sul livello di un settore economico ("*sectional groups*") e i gruppi con degli interessi momentanei che lavorano su singoli temi ("*promotional groups*" o "*cause groups*") (Plöhn 2001, p. 171). Però questa classificazione non è importante per i nostri argomenti qui.

Thatcher alle elezioni del 1979 può essere considerata la cesura più importante per la *governance* economica del Regno Unito: già nella sua campagna elettorale, l'auto-proclamata "Nuova Destra" definì il tripartitismo moderato che era emerso nell'epoca della crisi economica nella prima metà degli anni '70 come parte del problema economico del Regno Unito (Greenwood, Traxler 2007, p. 323)²². Quindi si propose di eliminare tutte le iniziative di neocorporativismo (*ibid.*). Ora si potrebbe pensare che il cambiamento di governo avvenuto nel 1997 quando fu eletto il laburista Tony Blair avrebbe cambiato la situazione ma questo è solo parzialmente vero. Anche il *New Labour* di Blair continuò una parte della strategia della Thatcher, in quanto si accettò la base ideologica ostile al tripartitismo e in quanto non si promossero le iniziative per nuove forme di concertazione (*ivi*, pp. 323s.)²³.

Nel Regno Unito le cosiddette *policy communities* (traducibili come "comunità di singole politiche") caratterizzano il sistema del coinvolgimento delle associazioni nelle politiche pubbliche (Plöhn 2001, p. 171). Ciò vuol dire che abbiamo a che fare con un sistema organizzativo molto differenziato e frammentato. All'interno di questi piccoli sistemi associativi le condizioni possono variare molto: ci può essere sia una struttura consensuale che una struttura antagonista (Grant 1995, p. 37; Plöhn 2001, p. 171; Wilson 1990, p. 77).

Il sistema delle associazioni britanniche si lascia dunque caratterizzare come un sistema pluralista che combina degli elementi tradizionali e moderni, che segue delle strategie a lungo termine come anche di breve scadenza, che è soprattutto pragmatico e non possiede solo una sola logica organizzativa (Kaiser 1998, p. 224).

L'economia britannica ed i gruppi d'interesse

Il Regno Unito è caratterizzato da una presenza notevole di imprese di grandi dimensioni (Greenwood, Traxler 2007, p. 315)²⁴. Paradossalmente, nel Regno Unito si manifesta anche un numero alto di attività molto piccole - quindi, mancano soprattutto le imprese di medie e di piccole (ma non piccolissime) dimensioni (*ibid.*). Tra i settori la cui importanza è molto cresciuta recentemente troviamo soprattutto il settore bancario (*ivi*, p. 316).

22. Va però detto che all'interno della propaganda della Nuova Destra furono soprattutto i sindacati a essere accusati di essere i protagonisti centrali del tripartismo (Greenwood, Traxler 2007, p. 323). Ma è ovvio che una critica generale del tripartismo colpì anche le associazioni degli imprenditori.

23. Va anche detto che c'erano anche pochi incentivi per introdurre delle forme di tripartitismo, in quanto le capacità delle associazioni erano molto ridotte dopo quasi vent'anni di governo della Thatcher (e del suo successore John Major). Oltre a ciò, l'era della globalizzazione, con il Regno Unito essendo uno dei protagonisti più importanti dell'internazionalizzazione economica, non fu un contesto molto favorevole alla concertazione (Greenwood, Traxler 2007, p. 324).

24. Si noti che due dei nostri paesi grandi che studiamo con più intensità, cioè la Francia e il Regno Unito (ma non la Germania) condividono questa caratteristica di una dominanza di imprese grandi. Però tutti e due i paesi sono eccezionali sotto questo aspetto. Nel resto dell'Europa (incluse la Germania e l'Italia) le ditte grandi non sono così importanti.

La devolution e il suo effetto sui gruppi di interesse

Gli ultimi anni (a partire dalle riforme introdotte da Tony Blair in seguito alla sua vittoria delle elezioni del 1997) hanno apportato un processo di regionalizzazione e di decentralizzazione nel Regno Unito che fu conosciuto sotto il termine *devolution*. In questo processo, la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord hanno introdotto delle strutture politico-istituzionali a livello regionale e il governo centrale di Londra ha ceduto alcune competenze alle singole regioni²⁵. Questo processo rappresentava ovviamente anche una particolare opportunità per gli interessi organizzati a radicarsi meglio nel territorio. Soprattutto in Scozia, le condizioni politiche erano favorevoli (produttività economica più bassa rispetto al resto del Paese, combinata con un forte radicamento locale dell'economia regionale) per un maggiore coinvolgimento degli interessi (Plöhn 2001, p. 172). In un contesto poco decentralizzato come il Galles, il coinvolgimento degli interessi si limita alla partecipazione nell'implementazione delle politiche (*ibid.*). Si può aspettare che questi aspetti con una *devolution* più significativa possano offrire alle associazioni degli ottimi spunti per il loro sviluppo politico (*ivi*, p. 191).

Già oggi si dimostra che a livello regionale sembra essere più facile per le associazioni farsi integrare in modelli di *governance* che includono anche la presenza delle associazioni (Greenwood, Traxler 2007, p. 324). Un esempio per questo è un'iniziativa scozzese dove i rappresentanti di imprenditori con imprese di piccole dimensioni, ufficiali del governo regionale scozzese, alcune agenzie di sviluppo economico e studiosi si consultano regolarmente sulle misure necessarie per far avanzare l'economia del Paese. (*ibid.*).

Le singole associazioni nel Regno Unito

Per quanto riguarda le singole associazioni, gli imprenditori si sono organizzati piuttosto tardi (Plöhn 2001, p. 176) soprattutto considerando che il Regno Unito conta come casa madre dell'industrializzazione europea, se non mondiale. Però in questo punto sta anche la spiegazione dello sviluppo ritardato delle associazioni degli imprenditori: essendo il Regno Unito stato caratterizzato da una politica poco interventista negli affari economici, gli imprenditori non avevano bisogno di una rappresentanza formale - in effetti, i loro interessi furono già rispettati di per sé. Gli imprenditori inizialmente collaboravano addirittura con la classe operaia nell'interesse comune contro la nobiltà (*ibid.*). Solo la fine dell'800 e la Prima guerra mondiale videro le prime associazioni

25. Siamo ovviamente lontanissimi da un federalismo sviluppato come lo osserviamo negli Stati Uniti, in Svizzera o in Germania. Primo, non tutto il territorio britannico gode delle strutture decentralizzate; invece, gli affari dell'Inghilterra vengono sempre amministrati a livello nazionale e non in istituzioni specificamente inglesi. Secondo, le competenze cedute al livello regionale non sono molto ampie. Terzo, le strutture istituzionali variano tra le regioni: mentre la realtà politica nell'Irlanda del Nord è sempre caratterizzata da un lunghissimo periodo di guerra civile, il Galles dispone solo di un parlamento, ma non - a differenza con la Scozia - di un governo.

imprenditoriali (*ivi*, pp. 176s.). Oggigiorno si stima un numero di non meno di 1.600 associazioni imprenditoriali nel Regno Unito (Greenwood, Traxler 2007, p. 328).

Dal 1965 esiste il CBI (*Confederation of British Industry*, Confederazione dell'Industria Britannica) come associazione più importante degli imprenditori britannici. La sua fondazione fu una reazione alla programmazione economica, paradossalmente promossa dal partito conservatore (Plöhn 2001, p. 177). Oggigiorno il CBI organizza sia altre associazioni (settoriali)²⁶ sia anche singole imprese (*ibid.*). Il CBI stesso è strutturato in varie commissioni; questa struttura però non è molto efficiente nel senso di una politica unica e continuativa del CBI (Baggott 1995). La decentralizzazione politica ebbe anche l'effetto di un rinforzo delle strutture regionali del CBI (Plöhn 2001, p. 177). Riprendendo la distinzione tra *insider* ed *outsider groups*, il CBI conta come un classico *insider group* che prova a influenzare i ministri o gli ufficiali più importanti nei Ministeri. È solo dal 1975 che il CBI è diventato pubblicamente più visibile (*ibid.*). È anche importante menzionare che non ci sono dei contatti fissi solo con il partito conservatore. Il CBI preferisce mantenere buoni rapporti anche con i laburisti per non avere problemi nel caso di un cambiamento di governo (Kingdom 1999, p. 323). Esistono anche i *British United Industrialists* il cui ruolo è il mantenimento dei buoni rapporti con il partito conservatore (Plöhn 2001, p. 177). Il CBI rimane comunque l'attore centrale per gli imprenditori britannici; la sua dominanza in tutti i settori non può essere messa in dubbio (Greenwood, Traxler 2007, p. 330). Così può essere anche considerato l'unico attore britannico che dispone di un qualche potenziale per una collaborazione più accentuata nel sistema britannico (*ivi*, p. 345).

Sarebbe però sbagliato vedere il CBI necessariamente come antagonista o addirittura nemico dei sindacati. Invece, il CBI è molto interessato a un riconoscimento ufficiale dei sindacati (che a questo punto diventerebbero degli interlocutori più gestibili e controllabili). Inoltre, il CBI è in favore di programmi quadro per la programmazione economica e della collaborazione tripartita tra gli imprenditori, i sindacati e lo stato. Questo servirebbe, seguendo il CBI, a una ricompensazione delle debolezze strutturali dell'economia britannica (Plöhn 2001, p. 177). È dunque sbagliato considerare il CBI come rappresentante di una politica neoliberale. È chiaro che questo atteggiamento non era per nulla in linea con le idee politiche di Margaret Thatcher (Baggott 1995, p. 122). Di conseguenza, la Thatcher ridusse notevolmente le consultazioni (*ivi*, pp. 114s.). Così il CBI è stato solo di nuovo coinvolto nella politica britannica dopo la fine dell'era Thatcher (Plöhn 2001, p. 178). Non è dunque neanche sorprendente che anche il laburista Tony Blair si sia assicurato la collaborazione del CBI, ovviamente però sottolineando la dominanza degli attori politici (*ibid.*). Questo riconoscimento ha reso il CBI un alleato importante di Blair, soprattutto nel processo di pace nell'Irlanda del Nord (Kingdom 1999, pp. 524ss.). In effetti, soprattutto il periodo del primo governo Blair (dal 1997 al 2001) viene considerato una fase importante di relazioni ottime tra

26. Si tratta di circa 150 associazioni (Greenwood, Traxler 2007, p. 330).

il CBI e il governo britannico (Greenwood, Traxler 2007, p. 335). Possiamo pensare che la causa di questa intensa collaborazione, sia la coincidenza di due fattori: da una parte, essendo un governo di sinistra, il governo Blair non era completamente contro il coinvolgimento delle associazioni private nelle politiche pubbliche. Dall'altra parte, Blair non ruppe completamente con la politica neoliberale della destra e quindi fu amichevole con le grandi imprese e il settore industriale²⁷. Comunque non tutto il vecchio potere del CBI fu re-istituito dopo la fine dell'era della Thatcher: Tony Blair continuò una politica economica abbastanza neoliberale in cui organizzazioni come il CBI avrebbero solo disturbato; di conseguenza, Blair preferì direttamente le imprese come interlocutrici per la sua politica economica, tralasciando le associazioni (*ivi*, p. 317). Nonostante questo, soprattutto le altre associazioni furono invidiose del ruolo centrale del CBI e lo accusarono di una relazione quasi-neocorporativa con il Ministero del Commercio e dell'Industria (*ivi*, p. 330).

Il CBI deve essere differenziato dall'*Institute of Directors* (IoD) che rappresenta di più lo stereotipo imprenditoriale che ci aspettiamo nel Regno Unito. Possono diventare membri solo i direttori delle aziende, quindi né le aziende né altre associazioni. L'IoD dispone di 33 uffici regionali e offre anche dei servizi e dei seminari per i direttori di aziende (Plöhn 2001, p. 178). Viene addirittura mantenuto un istituto per i seminari (Greenwood, Traxler 2007, p. 339). Tradizionalmente, l'IoD si serviva di due centri organizzativi a Londra, ma l'idea è di promuovere sei altri uffici regionali per complementare i due centri organizzativi di Londra (*ivi*, p. 335). Esistono anche delle strutture organizzative specifiche per le tre regioni Scozia, Galles e Irlanda del Nord (*ibid.*).

Essendo sempre stato in favore del libero mercato nella sua forma radicale l'IoD si trovò molto più d'accordo con le riforme economiche del governo della Thatcher che con il CBI. Di conseguenza la Thatcher ha visto l'IoD come un interlocutore importante. Così durante gli anni del governo Thatcher l'IoD è diventato un competitore del CBI notevole. Dopo la fine del governo Thatcher l'IoD ha anche sviluppato dei contatti con i laburisti (Plöhn 2001, p. 178). Nonostante questo, l'IoD continua a contare come gruppo chiaramente neo-liberale ed anche euro-scettico²⁸ (Greenwood, Traxler 2007, p. 331). Per questo mantiene dei contatti formali solo con il partito conservatore, ma non con gli altri partiti politici (*ivi*, p. 339). Anche simbolicamente l'IoD prova a piazzarsi proprio come rappresentante della classe imprenditoriale: anche i suoi uffici si trovano in una parte prestigiosa di Londra (*ibid.*).

Fino a oggi, l'IoD ha pochi contatti con altre associazioni di imprenditori (*ibid.*).

27. Una simile strategia fu sposata da Gerhard Schröder, cancelliere tedesco dal 1998, il quale rinforzò i contatti con le parti sociali, senza avere problemi ideologici con gli imprenditori. Un esempio anche spesso citato in questo contesto (ma per ovvie ragioni molto più debole delle esperienze britanniche e tedesche) è quello statunitense della presidenza di Bill Clinton, soprattutto durante il suo secondo mandato (dal 1996).

28. L'IoD non dispone nemmeno di un ufficio rappresentativo a Bruxelles (Greenwood, Traxler 2007, p. 331), anche se questa possibilità viene considerata sempre di più (*ivi*, p. 339).

A differenza della Germania e della Francia, le associazioni settoriali godono di più autonomia nel sistema britannico. Soprattutto da quando il Ministero per il Commercio e l'industria - dopo la fine dell'era della Thatcher - ha di nuovo introdotto delle strutture governative organizzate secondo i vari settori economici, le associazioni dell'industria chimica, del commercio, delle assicurazioni, dei produttori di energia elettrica e della costruzione delle case, hanno vinto molto della loro importanza. Questo, più recentemente, vale anche per il settore bancario che non viene più rappresentato dalla *Bank of England*, ma dall'associazione delle banche (Plöhn 2001, p. 178).

Queste associazioni coltivano i loro contatti con tutte e due le forze politiche importanti del Regno Unito, cioè con il Partito laburista e il Partito conservatore, per essere preparate a tutte le eventualità prodotte dal sistema elettorale britannico (*ivi*, p. 188). È anche ovvio che le associazioni degli imprenditori, malgrado tutti i tentativi di rimanere neutri nella competizione politica, tendenzialmente sono più vicine al Partito conservatore (*ibid.*).

Come negli altri Paesi discussi qui, esistono delle camere anche nel Regno Unito. La loro rappresentanza nazionale è l'*Association of British Chambers of Commerce* (BCC) che però ha solo un ruolo coordinativo. La differenza agli altri Paesi è che l'appartenenza alle camere britanniche non è obbligatoria. E non è nemmeno obbligatorio che le singole camere siano membri della BCC nazionale. Ciò che è uguale agli altri paesi è il ruolo importante delle camere nell'economia locale. Raramente le camere hanno anche degli effetti regionali, quasi mai nazionali. Solo la camera di Londra a volte può essere considerata un attore nazionale (*ivi*, p. 178).

Infine, dobbiamo menzionare due altre associazioni particolari, la FSB e la FPB. I loro domini di interesse si sovrappongono fortemente: mentre la FSB organizza delle attività fino a 150 dipendenti, la FPB organizza le ditte dove il proprietario è allo stesso tempo anche il direttore dell'azienda (Greenwood, Traxler 2007, p. 329). È chiaro che quindi le due associazioni condividono molti membri potenziali. La realtà però ci dimostra che i membri della FPB sono un sottoinsieme della FSB - mentre la FSB riesce a organizzare non meno di 185.000 imprese, la cifra è solo 25.000 per la FPB (*ibid.*)²⁹.

La FSB è caratterizzata soprattutto da una forte presenza sul territorio e di conseguenza non solo da contatti importanti con il governo nazionale (già solo a causa del numero alto di membri), ma anche con i governi regionali (*ivi*, pp. 331s.). Al livello nazionale fu soprattutto negli anni '80 che la FSB smise di essere un *outsider group* e cominciò a diventare un *insider group* che usava meno la protesta e la visibilità nei mass media, ma preferiva i contatti diretti e discreti con gli organi governativi (*ivi*, p. 336). Politicamente, la FSB ha dei contatti stabili con tutti e tre i partiti importanti britannici, cioè anche includendo il famoso "terzo" partito del Regno Unito, i Liberali (*ivi*, p. 337). Questi contatti con i partiti politici sono ancora più forti in contesti più "piccoli" come in Scozia (*ibid.*). Inoltre, la FSB è molto attiva per quanto riguarda i servizi per i membri

29. Ci sono anche altre associazioni che organizzano le piccole e medie imprese nel Regno Unito. Il loro numero varia da tre a sette e non sono molto importanti (Greenwood, Traxler 2007, p. 331).

(*ivi*, p. 332). Offre, ad esempio, consulenza legale al telefono³⁰, mette a disposizione dei membri i suoi avvocati e aiuti con il debito aziendale (*ivi*, p. 336).

La FPB invece investe più energie nello sviluppo di contatti rappresentativi nel sistema politico. Questo concerne soprattutto il coinvolgimento della FPB nella politica al livello dell'Unione Europea (*ivi*, p. 332). Così la FPB mantiene anche dei contatti stretti con l'associazione europea, l'UEAPME (*ivi*, p. 337).

Box 4: Le associazioni imprenditoriali più importanti del Regno Unito

CBI	<i>Confederation of British Industry</i> Confederazione dell'Industria Britannica
IoD	<i>Institute of Directors</i> Istituto dei Direttori
BCC	<i>British Chambers of Commerce</i> Camere britanniche del commercio
FSB	<i>Federation of Small Business</i> Federazione delle Piccole Imprese
FPB	<i>Forum of Private Business</i> Forum dell'Impresa Privata

Il coinvolgimento delle associazioni nelle politiche pubbliche

Qual'è allora il modo di interazione dello Stato con le associazioni britanniche? Sia la forte frammentazione del sistema, sia l'importanza dei singoli settori economici nel sistema economico britannico in generale, sia la forte decentralizzazione recente, permettono una grande varietà di strutture.

Sono particolari alcune forme di interazione che non corrispondono per nulla allo stereotipo del pluralismo britannico (Greenwood, Traxler 2007, p. 324), come la coalizione di interessi fissa per le strade dove collaborano le associazioni per i costruttori di automobili, per i produttori di petrolio, per i trasportatori, per i gestori di pullman, per le imprese attive nella costruzione delle strade e per gli automobilisti (Plöhn 2001, p. 178 f.). Quindi si tratta di una coalizione ampissima che però organizza tutte le parti interessate. Però si consideri anche che questa ampia coalizione non include gli ambientalisti che, in effetti, recentemente hanno sfidato il monopolio della coalizione (*ivi*, p. 179). Questo è un esempio estremo di una *policy community* che esiste anche in altre forme per altri temi politici. È evidente che le associazioni così organizzate hanno degli accessi molto efficaci alle burocrazie ministeriali che gli servono. Il CBI invece mantiene dei contatti con un numero più elevato di ministeri. Invece è diventata meno importante

30. Si tratta di non meno di 100.000 chiamate all'anno la cui maggior parte concerne questioni dell'occupazione dei dipendenti (Greenwood, Traxler 2007, p. 337).

una strategia del passato quando i contatti politici si presero nei club di Londra (*ivi*, p. 185). Va anche menzionato che i cambiamenti di ministri abbastanza frequenti impediscono la creazione di contatti più duraturi. Più raramente dei rappresentanti dei gruppi d'interesse hanno anche dei contatti con il Primo Ministro (*ivi*, p. 186).

Fa proprio parte del processo politico la produzione dei "*papers*". Nei *papers* verdi le varie associazioni pubblicano le loro opinioni rispetto a un certo tema politico³¹, mentre l'opinione del governo viene pubblicato in *papers* bianchi (*ibid.*).

Certamente, le associazioni contattano anche il Parlamento britannico sebbene il modello comparativo della democrazia britannica ("il modello di Westminster") teoricamente non sia molto adatto per queste iniziative; Il parlamento le riceve però con piacere, perché così si può sottolineare la rilevanza del Parlamento (nonché del singolo deputato nel sistema elettorale maggioritario)³² nei processi politici. Rimane il fatto che si tratta soprattutto di gruppi nuovi che contattano il parlamento, mentre i gruppi tradizionali e già ben integrati preferiscono gli organi esecutivi (*ivi*, p. 187).

Non sono da sottovalutare le commissioni reali, organi di consulenza molto importanti nel Regno Unito e che quindi vengono anche contattati dalle associazioni (*ivi*, p. 186)³³. È chiaro che, alla fine, le associazioni sono anche coinvolte nell'implementazione delle politiche (*ibid.*). Esistono inoltre pochi coinvolgimenti ufficiali delle associazioni nella formulazione delle politiche pubbliche, come nell'autogestione delle professioni legate alla giurisprudenza e alla medicina (Greenwood, Traxler 2007, p. 324).

Sarebbe comunque sbagliato interpretare le fasi di collaborazione e di concertazione degli interessi con un modello (pur temporaneo) di un neocorporativismo "britannico". Non è così, nemmeno nel caso delle *policy communities*. Invece si tratta di strategie di mediazione dei conflitti che prendono atto delle caratteristiche del sistema politico (Plöhn 2001, p. 191). In effetti, un pluralismo puro è anche difficile da immaginare³⁴, anche se ovviamente la tendenza è plausibile e confermata dai fatti empirici (Greenwood, Traxler 2007, p. 344). Un pluralismo puro corrisponderebbe ad un'economia davvero ed esclusivamente di mercato senza nessuna correzione da parte della politica. E questo significherebbe nient'altro che l'anarchia completa³⁵. Rimane però il fatto che non c'è nessun organo formale o informale per il dialogo sugli interessi delle parti sociali nel Regno Unito. Una ragione che viene data per questa eccezionalità nel confronto con altri Paesi europei è il fatto che nel sistema politico di Westminster (e soprattutto con la legge elettorale maggioritaria) è abbastanza facile per un singolo partito gover-

31. Le associazioni vengono contattate da rappresentanti del sistema politico. Di solito gli vengono dati due mesi di tempo per rispondere.

32. Fu uno scandalo politico non indifferente quando, negli anni '90, i parlamentari del Partito conservatore vendettero gli accessi a loro per soldi ("*cash for questions*") (Plöhn 2001, p. 188).

33. A questo punto diventa importante il fatto che la forma legale del CBI non corrisponda all'altro 99% delle associazioni (che sono soprattutto *companies limited by guarantee*), ma che la loro costituzione è garantita dalla Casa Reale (Greenwood, Traxler 2007, p. 318).

34. Mentre l'Austria evidenzia che il contro-modello del neocorporativismo può esistere nella sua forma pura (Siaroff 1999, p. 184).

35. In effetti, l'idea di caratterizzare un paese come un esempio di un pluralismo puro rischia di diventare una caricatura della realtà (Greenwood, Traxler 2007, p. 324).

nare senza alleati e soprattutto con delle maggioranze favorevoli³⁶. Alla fine dei conti ciò significa che non c'è un bisogno particolare di incorporare gli interessi organizzati nel processo politico. Dall'altra parte, il fatto che le associazioni, comparate alle singole imprese, non siano molto forti nel processo politico britannico, rende facile agli attori politici ignorarli (*ivi*, p. 323).

Ci sono stati dei tentativi di introdurre un modello più avanzato del neocorporativismo, soprattutto quando i settori più tradizionali dell'economia britannica sono andati in crisi negli anni '60 e '70, anche a causa dell'importanza crescente del settore bancario; però fu il governo di Margaret Thatcher a eliminare subito queste iniziative (*ivi*, p. 317). Nonostante questo, il Regno Unito non possiede neanche il tessuto necessario per sviluppare le relazioni tripartitiche: c'è poca coordinazione e collaborazione tra le associazioni imprenditoriali; ci sono strutture organizzative sottosviluppate rispetto ad altri Paesi; c'è poco coinvolgimento con il governo; e c'è una certa resistenza al dialogo continuativo, da tutte le parti coinvolte (*ivi*, p. 344). Tutti questi punti però contano come delle precondizioni importanti per lo sviluppo di un neocorporativismo forte ed efficace (Schmitter 1974).

Quindi abbiamo a che fare con un pluralismo che però non è puro: la competizione tra le associazioni è più limitata di quanto si penserebbe in un modello di pluralismo ideale. In effetti, tutte le associazioni importanti hanno trovato le loro nicchie in cui hanno addirittura una specie di monopolio. Inoltre, la collaborazione rispetto a singoli temi è evidente e frequente, soprattutto nella forma di *policy communities*. Se guardiamo al livello regionale come frutto della recente decentralizzazione del sistema politico britannico, scopriamo in effetti molti processi che non sono affatto segni di pluralismo, ma che assomigliano molto alle pratiche neocorporative in altri Paesi (Greenwood, Traxler 2007, p. 345).

36. È chiaro che il governo attuale di Cameron e Clegg (che è una coalizione di due partiti) rappresenta un'eccezione nella storia contemporanea britannica. Il futuro ci insegnerà se il Regno Unito può tornare all'ideale del modello di Westminster o se le coalizioni diventano delle forme di governo più stabili.

Altri Paesi e contesti

La decisione di presentare in modo più approfondito la Germania, la Francia e il Regno Unito derivava dal fatto che, oltre all'Italia, questi tre Paesi rappresentano le nazioni con le popolazioni maggiori dell'Europa. Il distacco in numeri di cittadini rispetto ai paesi che seguono (la Spagna e la Polonia) è notevole. Una strategia che guarda solo ai grandi paesi comporta il rischio che alcune osservazioni si facciano proprio a causa delle dimensioni grandi del paese. In effetti, sappiamo bene che le piccole democrazie dell'Europa occidentale sono particolari in vari aspetti che dipendono anche dalle loro dimensioni territoriali. Ad esempio, la Svizzera è conosciuta come Paese *sui generis* in cui un governo consensuale si deve confrontare da una parte con delle forti unità al livello regionale (a loro volta organizzate in un modo ancora più consensuale del livello federale) e dall'altra parte con un *demos* che dispone di moltissimi diritti che di solito vengono riassunti sotto l'idea della democrazia diretta. Non ci può essere nessun dubbio sul fatto che le dimensioni piccole (oltre ad altri fattori come il multi-lingualismo e le condizioni geografiche, ecc.) abbiano contribuito a questo sistema specifico svizzero. Ugualmente sappiamo che i processi del *Verzuiling*, quindi dell'organizzazione storica della società in vari pilastri di fede religiosa o di impronta ideologica, caratterizzano tutt'oggi il sistema politico (e sociale) dei Paesi Bassi. Similmente, i Paesi scandinavi sono diventati casi paradigmatici per uno Stato sociale molto forte (anche se una parte del sistema di *welfare* scandinavo nel frattempo è diventata una specie di mito). Per questo sembra giustificato riferirsi qui anche alle realtà politiche "piccole" che spesso seguono la logica "*small and beautiful*". È chiaro che sia le dimensioni piccole che gli effetti di queste dimensioni sul sistema politico-istituzionale hanno anche le loro ripercussioni sul sistema della rappresentanza degli interessi.

Così ci dice anche la letteratura specializzata che mette i Paesi piccoli in cima alla classifica che differenzia tra gli Stati neocorporativi (dove le associazioni sono molto integrate nei processi politici) e gli stati pluralisti (dove le associazioni competono per avere accesso al sistema politico). In effetti, tutti i Paesi grandi vengono considerati piuttosto pluralisti (Siaroff 1999, p. 184). Un'eccezione spesso è la Germania che viene rappresentata però come solo una specifica forma di neocorporativismo, cioè del neocorporativismo renano (Streeck 1999).

Nella parte seguente presentiamo brevi introduzioni all'Austria (caso paradigmatico del neocorporativismo), alla Svezia (per illustrare le rivalità di due associazioni dominanti) e alla Spagna, più per una necessità di attualità che per ragioni strutturali.

L'Austria

L'Austria può contare come il caso paradigmatico del neocorporativismo in assoluto (Katzenstein 1984, p. 30; Schmitter 1990, p. 7; Siaroff 1999, pp. 179, 184).

In Austria ci siamo confrontati con un'economia caratterizzata in modo forte dalla presenza di imprese di piccolo o medio taglio, spesso rivaleggianti con successo con le

imprese più industrializzate (Traxler 2007, p. 39). Il sistema austriaco è incentrato intorno a delle mega-associazioni che si chiamano "camere". Diverse dai loro corrispettivi negli altri Paesi, queste camere non agiscono solo in una parte dell'economia austriaca, ma sono delle associazioni forti, importanti e al centro del sistema della *governance* economica. Nel loro insieme costituiscono la *partnership* sociale che è il modello centrale di rappresentanza nell'economia austriaca (Karlhofer 1996; Kittel, Tálos 1999). Le associazioni stesse sono tradizionalmente di enorme importanza per l'Austria (Karlhofer 2001, p. 341). In effetti, la *partnership* sociale rappresenta addirittura un'arena politica alternativa a quella parlamentare-partitica che esiste anche in Austria, ma che è completata dalla *partnership* sociale (Lehmbruch 1979, p. 180). Praticamente si tratta di una collaborazione (informale, ma continuativa) fra quattro associazioni che di solito decidono all'unanimità: la camera dell'economia (WKÖ); la camera degli agricoltori; la camera degli operai³⁷; e il sindacato. A parte il sindacato, queste associazioni prevedono un'appartenenza obbligatoria, quindi ogni imprenditore deve essere iscritto alla WKÖ, ecc. Tutte e quattro le associazioni sono dotate di una struttura anche regionale e di istituzioni politiche. Ad esempio, per le tre camere si tengono a intervalli fissi delle elezioni in cui si rinnovano i vari parlamenti. Semplificando si potrebbe dire che in Austria, oltre al Parlamento nazionale, esistono anche dei parlamenti solo per gli imprenditori; solo per i dipendenti; e solo per gli agricoltori³⁸. Vengono tenute addirittura delle campagne elettorali che hanno anche una forte risonanza mediatica a livello nazionale. Di solito il risultato delle elezioni conferma la dominanza del centro-destra nella camera dell'economia e nella camera degli agricoltori, e la dominanza del centro-sinistra nella camera degli operai. Considerando che il sindacato (il quarto attore che non è dotato di una struttura istituzionale come appena descritta per le tre camere) è anche di solito dominato dalla sinistra, si arriva a un bel sistema di parità: due attori del centro destra e due attori del centro sinistra. Dunque le maggioranze descritte non sembrano fissate per sempre. In effetti, si verifica sempre di più che i verdi riescono maggiormente a rendersi presenti nella camera degli agricoltori, mentre il Partito populista di destra (ex partito del populista Jörg Haider) è molto ben rappresentato nella camera degli operai. Si noti anche che queste arene alternative dei processi politici non sono lontani dalle discussioni pubbliche. Anzi, i rappresentanti delle quattro associazioni partecipano molto vivacemente al discorso politico. L'ex cancelliere austriaco, Wolfgang Schüssel, prima di diventare ministro degli Esteri e poi cancelliere, fu il presidente della WKÖ (che si chiamava ancora BWK ai tempi). E l'attuale ministro per le Politiche Sociali e del Lavoro, Roland Hundstorfer, prima fu il presidente del sindacato monopolistico.

37. "Operai" sarebbe la traduzione letterale. Però è inteso che questa camera copre tutti i dipendenti.

38. A prima vista, questo sembra un sistema strano. Però dobbiamo ricordare che anche altri tipi di parlamenti secondari si basano sul principio della selettività. Se ci sono delle elezioni in uno stato statunitense o delle elezioni in un *Land* tedesco, non tutto l'elettorato americano o tedesco è chiamato alle urne, ma solo una sua parte, territorialmente definita. Mentre negli stati federali possiamo allora parlare di una differenziazione territoriale di queste elezioni secondarie, in Austria abbiamo a che fare con una differenziazione funzionale tra le varie categorie sociali.

Il ruolo delle associazioni nel processo politico austriaco è complesso e include sia momenti di consultazione che momenti di negoziazione (Traxler 2007, p. 44). Dobbiamo differenziare tra di organizzazione neocorporative create dallo Stato e i momenti di concertazione che avvengono tra i *partners* sociali senza che lo Stato abbia contribuito all'istituzionalizzazione di queste consultazioni. Per quanto riguarda gli organi quasi-statali, ogni camera può nominare un rappresentante, come anche il sindacato (*ivi*, p. 45). Mentre questa regola si capisce a causa della parità politica creata così (due camere del centro destra, una camera del centro sinistra e il sindacato come attore del centro sinistra), l'integrazione del sindacato in questo gruppo lascia perplessi. Alla fine, il sindacato non è nient'altro che un attore privato a cui i dipendenti possono decidere di aderire o meno. È chiaro che questo riconoscimento ufficiale del sindacato gli dà anche un ruolo che i sindacati degli altri Paesi europei non hanno. Il sindacato austriaco dunque raggiunge un'importanza e uno *status* monopolistico che a delle associazioni volontarie e private di solito non spetta. Questo riduce ovviamente notevolmente la possibilità che possa emergere un sindacato competitivo, perché con l'accesso monopolistico agli organi quasi-statali, il sindacato austriaco attuale ha un vantaggio competitivo che vieta ogni idea di creare un competitore. Questo non ha solo effetti negativi su eventuali iniziative a formare un nuovo sindacato³⁹, ma anche sui membri stessi del sindacato. Praticamente non hanno nessuna alternativa dove organizzarsi e quindi i presidenti e ufficiali del sindacato possono agire abbastanza indipendentemente dalle loro basi organizzative.

Però i quattro attori della *partnership* sociale austriaca non collaborano solo nelle occasioni create a posta dallo Stato austriaco, ma anche in altre occasioni meno formalizzate. Vedersi per accordare alcune misure economiche e/o politiche è certamente facilitato. E così si nota che recentemente le camere agricole sono sempre più spesso sostituite dalla presenza dell'associazione industriale (IV) per cui *non* c'è l'obbligo di appartenenza (Traxler 2007, p. 45). Questo riflette il declino dell'agricoltura, ma anche l'importanza crescente dell'internazionalizzazione e della privatizzazione (*ibid.*), senza però sbilanciare i pesi politici, perché con la camera degli agricoltori un attore del centro destra viene sostituito dall'IV, un altro attore del centro destra. Si noti che nel passato non c'era differenza tra l'arena quasi-statale e l'arena più libera perché tutte e due le arene erano composte dagli stessi attori. Ma oggi c'è questa tendenza verso l'inclusione dell'IV a costo dell'esclusione della camera agricola. Questo ci fa vedere che anche il sistema austriaco, quello più neocorporativo di tutti, può subire delle variazioni e ha la capacità di adattarsi a dei processi esterni (in questo caso non provenienti dal sistema politico, ma dal sistema economico).

Se guardiamo all'interno delle singole associazioni che interessano a noi (e quindi escludiamo i sindacati, la camera degli operai e la camera agricola), vediamo che la

39. In effetti, quando si manifestò che una grande parte dell'elettorato del partito di Jörg Haider si reclutò dalla classe operaia, ci furono dei tentativi di creare un sindacato anche della destra neopopulista. Però questi tentativi fallirono, perché i diritti speciali del sindacato esistente non permisero il successo di questa nuova formazione.

WKÖ è obbligata dalla legge a organizzare delle attività di tutte le dimensioni. Quindi, al suo interno troviamo sia le (poche) attività di grandi dimensioni che le piccole imprese di varissimi tipi. Ne sono esclusi solo gli agricoltori e le libere professioni (*ivi*, pp. 42, 46).

L'IV invece può essere considerato come un'associazione con un dominio di interesse più ristretto. In effetti, si concentra soprattutto sull'industria e sui settori vicini (*ivi*, p. 46). Questa concentrazione ha pochi effetti per quanto riguarda l'importanza politica, ma forti effetti sul numero dei membri: mentre all'inizio degli anni 2000⁴⁰ il WKÖ non aveva meno di 200.945 membri, solo 1.200 erano membri nell'IV (*ivi*, p. 48). Si noti che anche l'IV avrebbe legalmente la possibilità di trovare accordi con il sindacato per quanto riguarda questioni di stipendio, ma non ha mai sfruttato questa possibilità (*ivi*, p. 46). Quindi, è evidente che l'IV si intende soprattutto come correttivo del WKÖ. Dato il fatto che l'IV rappresenta l'industria di grandi dimensioni, si può anche capire che è nell'interesse dell'IV coltivare la sua nicchia e lasciare la gestione dei problemi sul livello macro al WKÖ⁴¹.

La Svezia

La Svezia, malgrado la sua popolazione limitata è un paese dove le grandi imprese hanno un'importanza particolare (Berg, Traxler 2007, p. 299). Studiamo dunque la Svezia non come esempio del neo-corporativismo (perché questo viene già evidenziato molto bene dal caso austriaco appena descritto), ma come Paese dove dominano le grandi imprese. Inoltre, non si deve dimenticare che gli ultimi anni hanno visto un forte cambiamento e indebolimento del neocorporativismo svedese che era voluto proprio alle associazioni imprenditoriali il cui effetto (indesiderato) era di sottolineare di più le linee conflittuali tra le grandi e le piccole imprese svedesi (*ivi*, p. 313).

In breve, il sistema di rappresentanza imprenditoriale in Svezia è caratterizzato soprattutto da due associazioni competitive⁴²: *Svenskt Näringsliv* (SN)⁴³ e la *Företagarnas Riksorganisation* (FR)⁴⁴.

40. Le associazioni non pubblicano il numero dei loro membri con una base regolare o frequente. I numeri menzionati qui e sotto si riferiscono tutti al 2002, per il WKÖ al 2001.

41. Per necessità imposte dalla legge che prevede un *auditing* di cooperative austriache da associazioni specializzate esistono anche due associazioni di cooperative. Per il fatto che queste associazioni furono create giusto per il compito dell'*auditing* e per i loro numeri bassi (226 e 72 membri nel 2002, si veda Traxler 2007, p. 48), le tralasciamo qui.

42. Ci sono ancora altre associazioni, ma sia i loro numeri di membri che il loro dominio di interesse (per i dati si veda Berg, Traxler 2007, p. 304) sono meno importanti delle due associazioni presentate in seguito.

43. L'SN fu creato nel 2001 come fusione del SAF e del SI. Il SAF aveva rappresentato gli imprenditori come datori di lavoro, mentre il SI rappresentava gli imprenditori come attori politici ed economici (Berg, Traxler 2007, pp. 303s.). In un certo senso, questo modello era simile al modello tedesco del BDA e del BDI che - diverso dal caso svedese - esiste ancora tutt'oggi.

44. Anche l'FR è il risultato di una fusione avvenuta già nel 1991 (Berg, Traxler 2007, 304). Le due associazioni fuse nel FR furono molto simili tra di loro.

Il dominio di interesse dell'SN è molto generale, cioè copre tutti i tipi di imprese. Le ricerche empiriche confermano, in linea con la struttura dell'economia svedese in generale, la presenza dominante di grandi imprese. Uno dei predecessori dell'SN, la SAF, fu uno dei protagonisti del neocorporativismo svedese che più o meno funzionò come il neocorporativismo austriaco descritto sopra. Ma già negli anni '70, e cioè molto prima della creazione dell'SN, la SAF adottò un'opinione critica sulle pratiche neocorporative. Quindi, anche oggi, un rafforzamento del neocorporativismo non si trova sull'agenda dell'SN. Attualmente si può dunque constatare un coinvolgimento continuo dell'SN nelle strutture neocorporative ancora rimaste⁴⁵, ma soprattutto un'enfasi sulle strategie di campagne politiche e della formazione dell'opinione pubblica. L'SN offre anche molti servizi ai suoi membri, tra cui la consulenza su questioni legali e la raccolta di vari dati statistici (*ivi*, pp. 307, 309s.).

Il dominio di interesse della FR è molto simile all'SN in quanto non viene specificato molto bene. Però la FR si concentra sulle attività di piccole e medie dimensioni. Si ricordi che queste attività non sono tipiche per la Svezia, quindi la FR si occupa delle attività tendenzialmente marginali sia nell'economia svedese che nell'SN. Una particolarità della FR (anche nella comparazione internazionale) è che non sono le ditte che diventano membri dell'associazione, ma i singoli imprenditori. La FR è suddivisa in non meno di 300 associazioni locali o (in regioni più disperse della Svezia) anche regionali. La FR non ha rinunciato completamente ai canali neocorporativi nel comunicare la sua agenda. Mantiene un servizio di consulenza telefonica assai importante per i suoi membri soprattutto piccoli (*ivi*, pp. 308, 310).

Quindi, studiando la Svezia osserviamo che anche in un Paese piccolo il sistema rappresentativo può essere differenziato (*ivi*, p. 312)⁴⁶ e che la differenziazione non comporta una maggiore competitività degli attori (come ad esempio in Francia) ma una complementarità, in quanto la FR si occupa della parte un po' trascurata dell'economia svedese; il declino graduale di istituzioni una volta fortemente radicate come il neocorporativismo svedese offre nuove possibilità di azione per alcune associazioni (SN), mentre altre (FR) aumentano in importanza esattamente a causa degli spazi lasciati scoperti.

La Spagna

Aggiungiamo una piccola parte conclusiva sulla Spagna anche se solo a motivo di completezza e di comparazione con l'Italia.

La Spagna sarebbe anche interessante di per sé, in quanto dispone della particolarità di imprese estremamente piccole.

45. È anche vero che l'SN si è ritirato da organi governativi e che, in seguito a questo, furono anche cambiate le leggi sul neo-corporativismo svedese (Berg, Traxler 2007, p. 309). Così anche il modello stesso del neo-corporativismo svedese si indebolì notevolmente.

Più praticamente, la SAF come predecessore all'SN aveva lasciato gli organi governativi, ma non le commissioni adiacenti a questi organi (*ivi*, pp. 309s.).

46. Non si dimentichi che ci siamo concentrati solo su due associazioni.

L'associazione più importante spagnola è la *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (Confederazione Spagnola di Organizzazioni Imprenditoriali, CEOE) che rappresenta l'economica spagnola nella sua interezza. È sopravvissuto anche all'era del fascismo spagnolo, occupandosi durante quell'epoca di altre mansioni (come la manutenzione di un centro di studi) (Nonell, Molins López-Rodó 2007, p. 284). Integrando all'interno delle sue strutture una delle due associazioni delle imprese medie e piccole (il CEPYME) nel 1980⁴⁷, la CEOE marginalizzò l'altra associazione delle imprese medie e piccole, il COPYME. Il COPYME esiste ancora, ma non è più un attore importante (*ibid.*). Dunque anche se la CEOE è l'associazione spagnola centrale, non è in nessun modo monopolistica. Paradossalmente, l'adesione all'associazione aumenta con la dimensione dell'attività (*ivi*, p. 286). Ciò significa che le imprese piccolissime assai dominanti nel sistema economico spagnolo sono sotto-rappresentate all'interno della CEOE. Inoltre, la CEOE è anche un po' sbilanciata per quanto riguarda i settori economici coperti e le sue regioni forti: si tratta soprattutto dei settori dei metalmeccanici, dell'industria chimica e dell'industria finanziaria che sono ben rappresentati all'interno della CEOE; regionalmente, le regioni della capitale Madrid, della Catalogna (comunque la locomotrice economica della Spagna) e della Valencia sono più forti di altre regioni (*ibid.*). L'importanza politica della CEOE si capisce dal fatto che fu molto integrata nel processo della democratizzazione della Spagna postfascista (*ivi*, pp. 287s.). Attualmente dunque la CEOE ha sempre un accesso privilegiato al sistema politico-amministrativo (*ivi*, p. 288).

Il consiglio delle camere di commercio (CSCC) è l'equipollente per le camere che funzionano secondo il modello dominante europeo (e dunque non simile a quello austriaco). La capacità rappresentativa del CSCC è abbastanza limitata. Simili al resto dell'Europa, il CSCC offre molti servizi ai suoi membri, e ne beneficiano soprattutto le piccole imprese (*ivi*, p. 289).

Le relazioni tra la CEOE e il CSCC peggiorarono rapidamente negli anni '90 quando la CEOE criticò fortemente l'obbligo delle imprese di far parte del sistema delle camere. Questa critica è ovviamente molto neoliberalista e non tiene atto del fatto che il sistema delle camere funziona sempre così nel mondo capitalista moderno. Di conseguenza, la Corte Costituzionale Spagnola decise anche in favore del CSCC (*ivi*, pp. 289s.).

Nonostante le tensioni ancora esistenti tra il CSCC e la CEOE si può dire che il sistema rappresentativo spagnolo è abbastanza omogeneo. È ovvio che la struttura regionale del sistema rappresentativo tiene anche atto dell'importanza del fattore territoriale, assai cruciale per la Spagna (*ivi*, pp. 290s.).

47. In effetti, il CEPYME continua ad esistere come associazione indipendente, ma è fortemente integrata nelle strutture della CEOE di cui è diventato una parte (Nonell, Molins López-Rodó 2007, p. 285).

Bibliografia

- Abromeit H. (1993), *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, Opladen, Leske + Budrich.
- Alemann U. von (1989), *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, Opladen, Leske + Budrich.
- Baggott R. (1995), *Pressure Groups Today*, Manchester e New York, Manchester University Press.
- Baum J.A.C. (1996), *Organizational Ecology*, in Baum J.A.C., Clegg S.R. (a cura di), *Handbook of Organization Studies*, London, Sage, pp. 77-114.
- Berg A.a, Traxler F. (2007), *Sweden*, in Traxler F., Huemer G. (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 299-314.
- Bouwen P. (2004), *Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the EU Institutions*, "European Journal of Political Research", 43, pp. 337-369.
- Coen D. (1998), *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States*, "Journal of Public Policy", 18, 1, pp. 75-100.
- Czada R. (2000), *Nach 1989. Reflexionen zur Rede von der 'Berliner Republik'*, in Czada R., Wollmann H. (a cura di), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 13-45.
- Della Porta D., Diani M. (2005), *Social Movements: An Introduction*, Malden (MA) et al., Blackwell Publishing.
- Grant W. (1985), *Private Organizations as Agents of Public Policy: the Case of Milk Marketing in Britain*, in Streeck W., Schmitter P.C. (a cura di), *Private Interest Governments*, London et al., Sage, pp. 182-196.
- Grant W. (1995), *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Greenwood J., Jordan G. (1993), *The United Kingdom: a Changing Kaleidoscope*, in van Schendelen M.C.P.M. (a cura di), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot et al., Dartmouth, pp. 65-89.
- Greenwood J., Traxler F. (2007), *United Kingdom*, in Traxler F., Huemer G. (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 315-348.
- Grote J.R., Lang A., Traxler F. (2007), *Germany*, in Traxler F., Huemer G. (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 141-176.
- Hannan M.T., Freeman J. (1977), *The Political Ecology of Organizations*, "The American Journal of Sociology", 82, 5, pp. 929-964.
- Hix S. (2005), *The Political System of the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Jaffee D. (2001), *Organization Theory*, Boston et al., McGraw Hill.
- Jansen P. (2001), *Frankreich*, in Reutter W., Rütters P. (a cura di), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen, Leske & Budrich, pp. 125-150.
- Kaiser A. (1998), *Verbände und Politik*, in Kastendiek H., Ruhe K., Volle A. (a cura di), *Länderbericht Großbritannien*, Frankfurt am Main e New York, Campus, pp. 331-357.
- Karlhofer F. (1996), *The Present and Future State of Social Partnership*, in Bischof G., Pelinka A. (a cura di), *Austro-Corporatism*, New Brunswick e Londra, Transaction Publishers, pp. 119-146.
- Karlhofer F. (2001), *Österreich. Zwischen Korporatismus und Zivilgesellschaft*, in Reutter W., Rütters P. (a cura di), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen, Leske & Budrich, pp. 335-354.
- Katzenstein P.J. (1984), *Corporatism and Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kenworthy L. (2000), *Quantitative Indicators of Corporatism: A Survey and Assessment*, MPIfG Discussion Paper 2000/4.
- Kingdom J. (1999), *Government and Politics in Britain*, Cambridge, Polity Press.
- Kittel B., Tálos E. (1999), *Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren*, in Karlhofer F., Tálos E. (a cura di), *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Vienna, Signum, pp. 95-136.
- Lehmbruch G. (1979), *Liberal Corporatism and Party Government*, in Schmitter P.C., Lehmbruch G. (a cura di), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage, pp. 147-183.
- Lehmbruch G. (2000), *Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen*, in Czada R., Wollmann H. (a cura di), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 89-112.
- Nonell R., Molins López-Rodó J.M. (2007), *Spain*, in Traxler F., Huemer G. (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 279-298.
- Plöhn J. (2001), *Großbritannien. Interessengruppen im Zeichen von Traditionen, sozialem Wandel und politischen Reformen.*, in Reutter W., Rütters P. (a cura di), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen, Leske & Budrich, pp. 169-196.
- Reutter W. (2001), *Deutschland. Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus*, in Reutter W., Rütters P. (a cura di), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen, Leske & Budrich, pp. 75-101.
- Ronit K., Schneider V. (1997), *Organisierte Interessen in nationalen und supranationalen Politikologien - Ein Vergleich der G 7-Länder mit der Europäischen Union*, in von Alemann U., Weßels B. (a cura di), *Verbände in vergleichender Perspektive*, Berlin, Sigma, pp. 29-62.
- Rucht D. (1993), *Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung*, in Niedermayer O., Stöss R. (a cura di), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 251-275.

- Saurugger S. (2007), *France*, in Traxler F., Huemer G. (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 121-140.
- Scharpf F.W. (1988), *The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration*, *Public Administration*, 66, 2, 239-278.
- Schmidt M.G. (1990), *Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B9-10, pp. 23-31.
- Schmidt M.G. (2000), *Immer noch auf dem 'mittleren Weg'? Deutschlands politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts*, in Czada R., Wollmann H. (a cura di), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 491-513.
- Schmitter P.C. (1990), *Sectors in Modern Capitalism: Modes of Governance and Variations in Performance*, in Brunetta R., Dell'Aringa C. (a cura di), *Labour Relations and Economic Performance*, Houndmills e Londra, Macmillan, pp. 3-39.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1999 [1981]), *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, MPIfG Discussion Paper 1999/01.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1985), *Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order*, in Streeck W., Schmitter P.C. (a cura di), *Private Interest Governments*, London et al., Sage, pp. 1-29.
- Sebaldt M. (1997), *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Siaroff A. (1999), *Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement*, "European Journal of Political Research", 36, pp. 175-205.
- Stinchcombe A.L. (1965), *Social Structure and Organizations*, in March J.G. (a cura di), *Handbook of Organizations*, Chicago (Ill.), Rand McNally, pp. 153-193.
- Streeck W. (1992), *The Logics of Associative Action and the Territorial Organization of Interests: the Case of German Handwerk*, in Streeck W. (a cura di), *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London, Sage, pp. 105-136.
- Streeck W. (1999), *Korporatismus in Deutschland: zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt am Main e New York, Campus.
- Traxler F. (2007), *Austria*, in Traxler F., Huemer G. (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 39-63.
- Ullmann H.P. (1988). *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt am Main. Suhrkamp.
- Wagemann C. (2012), *Breakdown and Change of Private Interest Governments*. London, Routledge.
- Weßels B. (2000), *Die Entwicklung des deutschen Korporatismus*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", B26-27, pp. 16-21.
- Wilson G.K. (1990), *Interest Groups*, Oxford e Cambridge, Basil Blackwell.

capitolo 5

una nuova mappa cognitiva per la rappresentanza degli interessi

di Nadio Delai

La conferma di un percorso di interpretazione

Le riflessioni avanzate nei precedenti capitoli evocano in maniera abbastanza convergente un tema di fondo: quello dell'inadeguatezza del modo di pensare il Paese e il suo sviluppo. Tale inadeguatezza è via via diventata ancora più manifesta di fronte alla crisi e al relativo attraversamento così come è stato collettivamente vissuto negli ultimi tre anni e mezzo. Tanto per esemplificare si ricorda come nelle pagine che precedono:

- Sergio Fabbrini parli di schemi cognitivi ormai superati, ma ancora presenti nella cultura delle diverse classi dirigenti;
- Stefano Manzocchi sottolinei che il rinnovamento della *forma mentis* delle classi dirigenti (Rappresentanze sociali incluse) si intrecci inevitabilmente con i nodi strutturali che il Paese deve affrontare;
- Carlo Trigilia evidenzi che il rapporto tra Organizzazioni degli Interessi e crescita del Paese abbia bisogno di ripensarsi in una logica di "produzione di beni collettivi" che deve sempre più diventare creazione di esternalità positive, maggiormente coerenti con la fase di uscita dalla crisi su cui oggi siamo impegnati;
- infine Claudius Wagemann ponga a confronto situazioni nazionali diverse, esaminate attraverso il tipo di rapporto che ha caratterizzato (e soprattutto sta caratterizzando) i Sistemi di Rappresentanza, da un lato e la spinta verso la crescita, dall'altro, per evidenziare come nella quasi totalità dei casi si assista oggi a una sorta di rottura o quantomeno di riaggiustamento degli equilibri che ne derivano con una interruzione di fatto della continuità cognitiva rispetto al passato.

Si è dunque davanti a una sorta di messa in mora del pensiero collettivo consolidato che è apparso ancora più come tale a seguito del recente cambio di Governo. Quest'ultimo sembra essere impegnato a riportare il Paese nel solco di un'*assunzione di comuni responsabilità*, non solo a livello nazionale bensì anche a livello europeo e internazionale: responsabilità che dovranno essere assunte in maniera coerente e

sintonica sia "in alto" (senza eccessi di pedagogismo nei confronti del Paese) come pure "in basso" (senza furbizie difensive individuali e di corporazione).

Non è certo la prima volta che questo Rapporto affronta il tema-chiave della qualità delle classi dirigenti e, parallelamente, quello di una necessaria relazione virtuosa tra élite e popolo, senza la quale diventa difficile o addirittura distorto e pericoloso l'evoluzione della convivenza collettiva, specialmente per il rischio di derive populistiche e/o autoritarie, i cui segnali peraltro si colgono, e non da oggi, in giro per l'Europa.

A tale proposito sembra utile richiamare in breve il percorso interpretativo che ha adottato il *Rapporto Generare Classe Dirigente*, mantenendo una costante attenzione proprio sui due temi-chiave menzionati. Basti ricordare alcuni punti fondamentali messi in luce nei diversi anni.

Il primo *Rapporto/2007 (Un percorso da costruire)* ha sottolineato la grande divaricazione esistente tra la reputazione ideale e la reputazione effettivamente riconosciuta dalla popolazione alla classe dirigente del Paese. Ma a questo si è aggiunta una profonda autocritica da parte della stessa classe dirigente verso se stessa: col risultato di mostrare come "essa non solo non piace, ma addirittura non si piace", visto che meno del 4%, secondo un'indagine condotta su quasi 500 soggetti in posizione di elevata responsabilità, dichiara di sentirsi parte a tutti gli effetti dell'élite.

Il secondo *Rapporto/2008 (Una sintonia positiva da ritrovare con il Paese)* ha messo in luce già da allora una doppia difficoltà delle classi dirigenti, quella di far funzionare meccanismi basati sulla qualità nella formazione, selezione e ricambio della medesima, ma anche quella di far passare l'esigenza della qualità (e cioè del merito e della competizione) nella cultura collettiva del Paese: con ciò ribadendo l'importanza di saper suscitare una sintonia "al rialzo" (e non "al ribasso") tra élite e popolo, in una situazione che tende a diventare sempre più difficile proprio sotto il profilo della qualità dello sviluppo. Quest'ultimo infatti ha perso le sue caratteristiche di "inclusività" che lo hanno distinto per molti anni, passando invece ad assumere caratteristiche di "selettività" pronunciata, che la crisi ha accentuato in maniera ancora più evidente.

Il terzo *Rapporto/2009 (Una mutazione del Paese da accompagnare oltre la crisi)* ha approfondito il tema del merito, mettendo in rilievo in particolare due fenomeni: quello di una significativa apertura di credito nei confronti del merito da parte della popolazione. Evidentemente quest'ultima stava avvertendo i primi segnali di crisi e quindi intuiva il valore positivo di criteri di merito adeguati ed effettivamente applicati quali strumenti di difesa più che di ulteriore selezione nei confronti delle componenti sociali più svantaggiate; ma percepiva anche la necessità di cambiare la concezione stessa del merito, il quale avrebbe dovuto assumere sempre più le caratteristiche di "virtù pubblica", uscendo da una visione angusta e pericolosa che collocava il merito stesso su di un piano strettamente individuale e/o aziendale sino a potersi contrapporre agli interessi collettivi. In altre parole si cominciava a registrare il fatto che non tutto ciò che è bene per il singolo rappresenta necessariamente un bene per la collettività (come le distorsioni in particolare della finanza avevano cominciato a mettere in chiara evidenza).

Il quarto *Rapporto/2010* (*Un capitale di fiducia da ricostruire per le élite europee*) ha deciso di uscire dall'Italia per guardare alle élite europee e alle loro reazioni di fronte allo sviluppo della crisi (esaminando il caso della Francia, della Germania e del Regno Unito). I risultati delle analisi condotte sul campo hanno registrato un insieme di atteggiamenti di sorpresa, di esitazione, di incertezza da parte delle élite, con una messa in mora evidente di un pensiero precedente, fortemente convinto della propria forza e compiutezza: il che ha impedito di cogliere i numerosi campanelli di allarme che pure erano suonati, per loro stessa ammissione. A ciò si aggiunga un fenomeno di conseguente "afasia", nel senso che le classi dirigenti hanno mostrato una chiara difficoltà nel narrare in maniera appropriata ciò che stava accadendo e soprattutto ciò che intendevano far accadere per uscire dalla crisi e per aprire un nuovo e diverso futuro ai loro Paesi. Tutto ciò ha finito col logorare proprio il "capitale di fiducia" che lega classi dirigenti e cittadini, come peraltro è stato confermato anche negli anni seguenti (attraverso l'ampio ricambio delle coalizioni e delle *leadership* precedenti).

A chiusura del *Rapporto* sono stati poi individuati alcuni paradigmi di fondo che si valutavano come essenziali e da iscrivere nelle Agende delle diverse classi dirigenti europee (ma anche in quella del nostro Paese). Tra essi vanno ricordati in particolare i seguenti tre che risultano di assoluta attualità anche oggi, proprio in vista di una revisione degli schemi cognitivi necessari per affrontare la situazione complessa in cui siamo inseriti e cioè:

- 1) *l'esigenza di gestire il rientro nell'economia reale dopo gli eccessi della finanza*, paradigma questo particolarmente importante per il nostro Paese, basato su una forte componente della manifattura. Ma tale rientro non significa ritorno agli schemi del passato, bensì richiede di individuare un percorso di crescita che sappia ripartire dai temi concreti delle imprese, ma "rimbalzando in alto" verso un nuovo ciclo di più sofisticato di sviluppo, in cui torni al centro la concretezza del produrre e del vendere, mentre la finanza torni a svolgere una funzione di servizio nei confronti dei processi reali;
- 2) *l'esigenza di governare al rialzo e non al ribasso lo sgonfiamento della bolla delle attese sociali*, visto che i cittadini hanno dovuto prendere atto delle difficoltà connesse alla gestione del debito e della spesa pubblica, alla riduzione dell'occupazione, del reddito e della stessa mobilità sociale rispetto alle attese maturate in precedenza. E in tal caso non basta certo contrapporre all'afasia inizialmente manifestata dalle élite europee di fronte all'arrivo della crisi inattesa, un rigorismo esigente ed estremo in tema di spesa pubblica, se non è accompagnato da un altrettanto forte impegno sul piano della crescita. Diventa perciò fondamentale saper giocare "al rialzo" l'attraversamento della crisi, sostenendo una vera e propria mutazione complessiva del modo di produrre e di vivere insieme, che sia in grado di creare nuove motivazioni, nuove scommesse sul futuro e soprattutto il *sentiment* di uno sforzo condiviso tra cittadini e classi dirigenti in tal senso. Esiste uno *spread* dei tassi di interesse che deve certamente abbassarsi per il bene comune, ma esiste anche

uno *spread* di motivazioni e di identificazione collettiva che deve alzarsi per poter "ricaricare", dal punto di vista sociale, la macchina dello sviluppo;

- 3) *l'esigenza di accompagnare l'uscita da una fase di soggettualità esasperata che è diventata soggettivismo e individualismo spinto, per riscoprire il valore e la forza della relazionalità tra i soggetti*. Oggi si deve dare sostegno alla trasformazione della forza del soggetto (sia esso il singolo individuo, il singolo imprenditore, la singola Associazione di Rappresentanza, la singola Istituzione o il singolo Stato nazionale), in modo da indirizzarne una parte consistente verso lo sviluppo di relazioni positive tra soggetti diversi, così da riequilibrare la spinta verso la competizione con la spinta verso la cooperazione.

Infine il quinto *Rapporto/2011 (Le risorse dei territori italiani, le sfide del Mondo Nuovo)* ha riportato l'attenzione sulle élite locali italiane, dopo l'analisi di quelle internazionali dell'anno precedente. Le analisi, condotte su 6 differenti localismi, hanno messo in luce tre debolezze di fondo:

- la prima è quella di una risposta alla crisi, fornita dalle rispettive classi dirigenti territoriali, non propriamente adeguata, condivisa e significativamente reattiva (cfr. tabella 1). La sorpresa derivante dalla crisi del "pensiero unico" che aveva regnato incontrastato per almeno tre lustri all'insegna di un liberismo spinto, di una globalizzazione solo economica, di una competizione come valore portato all'estremo ha duramente colpito "in alto" (nelle élite internazionali) come pure "in basso" (nelle élite locali). Così trovare classi dirigenti territoriali un po' confuse, disorientate e in ordine sparso non ha certo rappresentato una sorpresa;
- la seconda debolezza riguarda i limiti afferenti alle classi dirigenti locali, che sono stati espressi con autocritica consapevole da parte degli stessi intervistati, i quali hanno sottolineato (cfr. tabella 2): il rischio di un eccessivo autoriferimento locale delle élite, considerate non sufficientemente aperte verso l'esterno; una mancanza assai avvertita di una comune "Idea di Sviluppo per il proprio territorio"; la presenza di un indebolimento nel tempo delle classi dirigenti locali; nonché la difficoltà di praticare la cooperazione tra i diversi segmenti di élite per il raggiungimento di comuni obiettivi di crescita;
- la terza debolezza, infine, riguarda la scarsa presenza del tema "classe dirigente" (nei suoi aspetti di formazione, selezione e ricambio) all'interno dell'Agenda Pubblica Locale. E nei rari casi in cui questo avvenga o almeno in qualche modo "se ne parli", ciò non significa che tale comportamento si trasformi poi in azioni concrete (cfr. sempre tabella 2).

Al fianco delle debolezze tuttavia esiste anche una reattività positiva dei territori come pure delle classi dirigenti locali che mostrano oltre che una capacità attiva di reazione rispetto alla crisi, anche la consapevolezza di dover "incorporare in alto" la crisi stessa, nel senso (cfr. tabella 3):

- di dover uscire dalla trappola della “replica del modello” conosciuto nel passato ma non più valido nel Mondo Nuovo in cui ormai siamo inseriti;
- di dover esercitare, proprio per superare la pura replica del modello, una funzione di “intermediazione evoluta” tra le opportunità di sviluppo nuove che si stanno creando nel mondo e le risorse economiche e professionali che oggi forniscono i singoli territori;
- di dover infine fare “intermediazione alta” anche nel sociale, posto che un’economia che deve riprendere il ciclo della crescita richiede di essere accompagnata da una particolare attenzione per il tessuto sociale che non può vivere solo di strappi troppo forti.

Se dunque sono le diverse Mappe Cognitive delle classi dirigenti a doversi trasformare per esercitare in maniera maggiormente appropriata la Rappresentanza Istituzionale o quella degli Interessi economici, c’è da chiedersi quale sia il tipo di “mutazione” che riguarda in particolare la seconda componente (e cioè la Rappresentanza degli Interessi) che costituisce il punto centrale dell’analisi del presente Rapporto.

Tab. 1 - Valutazione della voglia e della capacità di reazione alla crisi da parte delle classi dirigenti locali

Fenomeni	Territori considerati					
	Torino	Varese	Treviso	Reggio Emilia	Ancona	Lecce
La differenziazione tra i diversi segmenti di classe dirigente						
Tutte le classi dirigenti nel loro insieme	61,1	57,8	48,7	69,6	60,0	28,9
Classe dirigente delle imprese	88,8	88,9	79,5	87,0	86,7	76,3
Classe dirigente del sociale (in particolare del mondo del volontariato)	61,1	75,6	82,0	73,9	86,6	73,6
Classe dirigente delle associazioni di rappresentanza delle imprese	50,0	80,0	64,1	78,3	73,4	52,6
Classe dirigente politico-istituzionale (locale, regionale, nazionale)	44,4	26,6	20,5	34,8	30,0	23,7
Classe dirigente della rappresentanza sindacale	38,9	37,8	59,0	39,1	53,3	29,0
Classe dirigente dei media	38,9	26,6	20,5	30,4	26,7	39,5
Classe dirigente della scuola, dell'università e della cultura	33,3	53,3	23,1	34,8	46,6	36,8
Classe dirigente ecclesiale	27,8	44,4	48,7	43,5	63,3	39,5
Classe dirigente della Pubblica Amministrazione	22,3	17,7	23,1	43,4	20,0	15,8

segue

segue "Tab. 1 - Valutazione della voglia e della capacità di reazione alla crisi da parte delle classi dirigenti locali"

Fenomeni	Territori considerati					
	Torino	Varese	Treviso	Reggio Emilia	Ancona	Lecce
La presenza di una strategia condivisa tra le classi dirigenti per affrontare la crisi						
No, per nulla, di cui:	33,4	46,6	56,4	56,5	56,6	63,2
perché non ci si pensa	-	6,7	7,7	4,3	-	18,4
per difficoltà di varia natura	33,4	39,9	48,7	52,2	56,6	44,8
Sì, di cui:	66,6	46,7	41,0	43,5	36,7	36,8
Se ne sta solo discutendo	33,3	31,1	25,6	17,4	16,7	28,9
Si sono fatti dei passi avanti	22,2	15,6	12,8	26,1	20,0	5,3
Si esiste una strategia condivisa	11,1	-	2,6	-	-	2,6
Non saprei dare una valutazione	-	6,7	2,6	-	6,7	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: AMC - Associazione Management Club (per LUIS-Fondingenti), "Generare Classe Dirigente", Rapporto 2011

Tab. 2 - La presenza del tema classe dirigente nell'Agenda Pubblica

Fenomeni	Territori considerati					
	Torino	Varese	Treviso	Reggio Emilia	Ancona	Lecce
I principali limiti riconosciuti (Giudizi "Molto + Abb. d'accordo")	Rischio di eccessivo autoriferimento locale (77,7%)	Mananza di un'"Idea di Varese" condivisa (91,1%)	Difficoltà di condurre strategie e progetti comuni (89,7%)	Difficoltà di praticare cooperazione + competizione (<i>coopetition</i>) (87,0%)	Una certa debolezza delle classi dirigenti dei vari settori (93,3%)	Mananza di un'"Idea per il Salento" condivisa (94,7%)
	Mananza di un'"Idea di Torino" condivisa (72,2%)	Scarse occasioni di dibattito tra società civile e politica (57,7%)	Mananza di un'"Idea di Treviso" condivisa (87,1%)	Ogni scelta diventa un problema di "consenso politico" (78,3%)	Difficoltà di cooperare per obiettivi di sviluppo comuni (86,7%)	Eccessiva autoreferenzialità delle classi dirigenti che stentano a collaborare tra loro (84,2%)
	Indebolimento della classe dirigente dei vari settori (66,7%)	"Risucchio" della classe dirigente da parte di Milano (46,7%)	Scarse occasioni di dibattito tra società civile e politica (64,0%)	Mananza di un'"Idea di Reggio Emilia" condivisa (73,9%)	Mecanismi incerti e fragili per la selezione della classe dirigente locale (83,4%)	Resistenza a investire sull'"ordinario", aspettando sempre il momento "straordinario" (76,2%)

segue

segue "Tab. 2 - La presenza del tema classe dirigente nell'Agenda Pubblica"

Fenomeni	Territori considerati					
	Torino	Varese	Treviso	Reggio Emilia	Ancona	Lecce
Dibattito esplicito su formazione, selezione e ricambio della classe dirigente						
No, per nulla (o quasi)	11,1	24,7	43,6	21,7	23,3	34,2
Sì, se ne parla ma con i limiti (a lato) indicati:	88,9	73,3	56,4	78,3	76,7	65,8
	Si è restii nel promuovere i giovani talenti attorno a sé 1° (33,3%)	Si sottolineano le inefficienze degli altri gruppi di classe dirigente 1° (35,6%)	Si è restii nel promuovere i giovani talenti attorno a sé 1° (35,9%)	Non si pensa che la classe dirigente deve generare nuova classe dirigente 1° (43,5%)	Si è restii nel promuovere i giovani talenti attorno a sé 1° (40,0%)	Si è restii nel promuovere i giovani talenti attorno a sé 1° (36,8%)
	Affermando che "la classe dirigente non è più quella di una volta" 2° (27,8%)	Si è restii nel promuovere i giovani talenti attorno a sé 2° (26,7%)	Non si pensa che la classe dirigente deve generare nuova classe dirigente 2° (30,8%)	Si è restii nel promuovere i giovani talenti attorno a sé 2° (30,4%)	Non si pensa che la classe dirigente deve generare nuova classe dirigente 2° (26,7%)	Non si intraprende alcuna azione o progetto in proposito 2° (26,3%)
Non intraprendendo alcuna azione o progetto 3° (27,8%)		Non si pensa che la classe dirigente deve generare nuova classe dirigente 3° (26,7%)	Pensando che siano sempre gli altri a dover creare nuova classe dirigente 3° (28,2%)	Si sottolineano le inefficienze degli altri gruppi di classe dirigente 3° (30,4%)	Pensando che siano sempre gli altri a dover creare nuova classe dirigente 3° (26,7%)	Pensando che siano sempre gli altri a dover creare nuova classe dirigente 3° (23,7%)
	Avviando qualche iniziativa o qualche progetto di formazione, selezione, ricambio della classe dirigente (16,7%)	Avviando qualche iniziativa o qualche progetto di formazione, selezione, ricambio della classe dirigente (8,9%)	Avviando qualche iniziativa o qualche progetto di formazione, selezione, ricambio della classe dirigente (7,7%)	Avviando qualche iniziativa o qualche progetto di formazione, selezione, ricambio della classe dirigente (4,3%)	Avviando qualche iniziativa o qualche progetto di formazione, selezione, ricambio della classe dirigente (3,3%)	Avviando qualche iniziativa o qualche progetto di formazione, selezione, ricambio della classe dirigente (2,6%)

Fonte: MMC - Associazione Management Club (per UISS-Fondirigenti), "Generare Classe Dirigente", Rapporto 2011

Tab. 3 - La consapevolezza del cambio di passo da parte delle classi dirigenti locali (Giudizi "Molto + abbastanza d'accordo")

Affermazioni		Torino	Varese	Treviso	Reggio Emilia	Ancona	Lecce
SUPERARE LA "REPLICA" DEL MODELLO							
La "replica" del modello di sviluppo territoriale non basta: serve aprire una stagione straordinaria su produttività e competitività del territorio preso nel suo complesso, al di là delle imprese (sul piano delle infrastrutture materiali e di quelle immateriali, come la Pubblica Amministrazione, la formazione, la ricerca, ecc.)		88,9	93,4	100,0	100,0	93,4	94,8
Il ritorno all'economia reale e al valore del territorio, dopo lo scoppio della bolla finanziaria non bastano: serve uno sforzo straordinario di "mutazione" delle imprese e del territorio		94,4	88,9	87,2	100,0	93,3	100,0
La "replica" del modello di sviluppo sin qui conosciuto dalle aziende non basta: serve aprire una stagione straordinaria sul tema della produttività e della competitività delle imprese		100,0	97,8	97,4	100,0	86,7	94,7
FARE "INTERMEDIAZIONE ALTA" TRA RISORSE ECONOMICHE E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO							
La riduzione e il controllo della spesa pubblica non bastano: serve adottare una strategia di crescita esplicita che ci conduca al di là della crisi		94,4	100,0	94,9	95,7	100,0	92,1
E inoltre occorre comprendere l'impatto sul territorio dei processi di globalizzazione, in modo da inserirsi positivamente in essi e non limitarsi a subirli (mettendo così in relazione globale e locale)		100,0	84,5	100,0	100,0	93,4	97,4
L'individualismo da solo non basta più: serve una forte capacità di mettersi in relazione tra soggetti diversi (tra aziende, tra istituzioni, tra territori)		94,4	95,6	100,0	95,7	93,4	97,4

segue

segue "Tab. 3 - La consapevolezza del cambio di passo da parte delle classi dirigenti locali (Giudizi "Molto + abbastanza d'accordo")"

Affermazioni	Torino	Varese	Treviso	Reggio Emilia	Ancona	Lecce
PROMUOVERE LA COESIONE SOCIALE						
La riduzione pura e semplice delle attese sociali (meno occupazione, meno reddito, più responsabilità e oneri familiari per il <i>welfare</i> , ecc.) rispetto al passato non basta: serve proporre un'idea di sviluppo che apra nuove possibilità di crescita economica e di qualità della convivenza, anche se diverse rispetto a quelle precedentemente conosciute	94,4	91,1	92,3	100,0	96,7	97,4
Tuttavia parlare anche di crescita non basta: serve mettere l'accento sullo sviluppo, inteso nel senso più completo del termine (includendovi anche la coesione sociale, tanto più che siamo entrati in una fase di sviluppo molto "selettivo" rispetto a quello "inclusivo" del passato)	88,8	93,3	92,3	95,7	86,7	92,1

Fonte: AMC - Associazione Management Club (per LUIS-Fondingenti), "Generare Classe Dirigente", Rapporto 2011

Il valore delle “invarianze” associative

Non deve sembrare contraddittorio che, in vista di prendere in considerazione la necessaria mutazione dei Sistemi di Rappresentanza, si parta da ciò che non muta e cioè da quelle che possono essere definite come “invarianze” associative.

Le trasformazioni dei corpi sociali intermedi, i quali hanno di solito una maggior presa diretta rispetto a quanto riescono a fare le istituzioni, per quanto riguarda bisogni, interessi e attese da parte della rispettiva base di riferimento, appaiono essere ispirate più a meccanismi di continuità che non a meccanismi di discontinuità. Molti sono i fattori che operano in tal senso, ma è sufficiente ricordarne alcuni, come ad esempio:

- la struttura e le dinamiche dell'economia, le quali una volta imboccato un ciclo, tendono a rimanere relativamente stabili nel tempo (o almeno questo è avvenuto nel passato): basti ricordare la durata del quadro di riferimento fordista, prima e il non facile passaggio al postfordismo o al capitalismo molecolare, poi; per non parlare dell'attuale fase di crisi che evoca un ciclo ancora diverso e maggiormente impegnativo che richiede di immaginare il nuovo, senza tuttavia rinnegare del tutto il passato;
- ma anche la struttura e le dinamiche del sociale, le quali a loro volta vivono e interpretano il proprio ciclo corrispondente, ivi compreso quello dei Sistemi della Rappresentanza, i quali assumono via via forme consolidate e a loro volta stentano a modellarsi, con un'adeguata flessibilità, rispetto al mutare dei bisogni e delle attese dei propri associati: col pericolo di far crescere una sorta di autoreferenzialità impropria che talvolta ricorda rigidità di tipo quasi istituzionale (mentre tali sistemi dovrebbero risultare strettamente connessi col contesto esterno e con i bisogni specifici della propria base associativa);
- gli inevitabili meccanismi di rispecchiamento, in particolare con le controparti istituzionali: così anche i Sistemi di Rappresentanza finiscono con l'esprimersi attraverso forme organizzative che assomigliano inevitabilmente alla strutturazione delle competenze e degli ambiti di delega che si ritrovano a livello ministeriale, regionale o degli enti locali (così come peraltro avviene anche per le forze sindacali dei lavoratori).

Ma tutto questo finisce per diventare schema cognitivo, *forma mentis* che rende difficile la mutazione che invece oggi serve, sotto la spinta determinante dei cambiamenti esterni e di quelli interni alle imprese.

Dunque si potrebbe affermare che attualmente i Sistemi della Rappresentanza sono sottoposti a una inevitabile pressione, che risulta molto diversa rispetto al passato, da parte dell'economia come pure da parte della politica. E anche la spinta dell'attuale Governo offre modalità di confronto mutate rispetto al passato, con una richiesta di assunzione di responsabilità diverse da parte dei protagonisti sociali: basti pensare - tanto per dirla in maniera un po' sintetica - all'approccio “consultazione SI, ma concertazione NO”; oppure “ridistribuzione da sola NO, ma produttività da ridistribuire SI”.

Eppure è bene ricordare ciò che rende solido prima ancora di ciò che rende mutante il terreno della Rappresentanza degli Interessi e cioè le “invarianze” rispetto alle “varianze”.

Se si affronta il primo (cioè quello delle invarianze di fondo) è bene ricordare che qualsiasi Sistema di Rappresentanza degli Interessi:

- 1) affonda le proprie radici in un meccanismo che dovrebbe generare un’equilibrata *governance* di sistema, in cui i soggetti si autoorganizzano all’interno della società civile, indipendentemente dalle loro convinzioni politiche, in vista di esprimere e di tutelare i propri interessi e di soddisfare i propri bisogni; ma anche di esplicitare i propri orientamenti circa gli indirizzi da dare al Paese nel suo insieme, al di là degli interessi specifici degli associati stessi. E proprio dall’intreccio “a pettine” tra la spinta “orizzontale” della Rappresentanza degli Interessi e la spinta “verticale” della Rappresentanza Politico-Istituzionale (ovvero tra *governance* e *government*, come ricorda Sergio Fabbrini nel primo capitolo del *Rapporto*) che si produce il bene pubblico della democrazia, intesa nel senso più pieno e completo del termine e non solo il bene pubblico (ma più ristretto) della democrazia economica, come peraltro ricorda ormai da quasi due secoli Alexis de Tocqueville;
- 2) svolge (deve svolgere) il ruolo fondamentale che fa capo ai corpi sociali intermedi, i quali interpretano e governano in prima istanza la molteplicità e la frammentazione degli interessi diffusi, ormai cresciuti a dismisura con la crescita del Paese, producendo così “sintesi intermedie” che sono necessarie ad un tempo:
 - sia per meglio rappresentare gli interessi specifici della propria base;
 - sia per riportare il tutto agli interessi più generali del Paese;
 - sia per evitare le illusioni (pericolose) della deresponsabilizzazione e della conseguente delega ai vertici decisionali, tendenza che abbiamo vissuto nelle ultime due decadi, in cui hanno avuto la meglio i meccanismi di verticalizzazione e di personalizzazione del potere sul piano del *government* (peraltro con riferimento non solo alla politica, bensì anche - e non di rado - negli stessi Sistemi della Rappresentanza); e che speriamo di non dover ritrovare, sotto mutate spoglie, a seguito dell’entità dei problemi da risolvere, connessi con l’attuale emergenza che tende a riverticalizzare le decisioni stesse.

Non va dimenticato a quest’ultimo proposito che le scelte da compiere non possono essere certo “annegate” in eccessive procedure partecipative dei corpi intermedi (spesso ancora troppo numerosi e frammentati e non di rado un po’ barocchi al loro interno); ma non possono nemmeno essere delegate solo in alto, poiché le decisioni socialmente difficili hanno bisogno di uno *spread* aggiuntivo di motivazione e di accettazione dei sacrifici in funzione della creazione di un futuro nuovamente di crescita e di maggiore equità (con la produzione in questo caso del bene pubblico della coesione sociale);

- 3) deve declinarsi secondo una forma-associativa appropriata che non può esimersi dal trovare adeguate e accettabili soluzioni che rispettino costantemente:

- la libertà di iscrizione, visto che questa costituisce una condizione fondamentale per poter rappresentare gli interessi;
- la democrazia interna e la trasparenza delle procedure adottate, visto che non si può essere parte della democrazia *tout court* (come è stato prima ricordato) se questa caratteristica non si proietta anche all'interno della gestione dei singoli Sistemi di Rappresentanza;
- l'autofinanziamento che fornisce la garanzia di indipendenza e contribuisce a evitare "scambi politici" di qualsiasi tipo (interni o esterni alla singola Associazione);
- la gratuità delle cariche, caratteristica questa altrettanto importante che implica la disponibilità a fare volontariato associativo, mettendo a disposizione gratuitamente il proprio tempo, senza alcun emolumento di sorta;
- il ricambio in tempi relativamente brevi delle cariche, condizione questa altrettanto fondamentale per una duplice ragione: quella di mantenere giovane e fresco il Sistema della Rappresentanza e quella di creare continuamente nuova classe dirigente, evitando il pericolo di irrigidire gli eletti dentro meccanismi di personalizzazione e verticalizzazione dei poteri.

Va da sé che questi sono alcuni degli elementi fondamentali che trovano riferimento negli strumenti distintivi dello specifico Sistema di Rappresentanza: lo Statuto in primo luogo che può essere integrato da altri strumenti di sostegno come i Codici Etici o la Carta dei Valori.

Non bisogna dimenticare che l'applicazione in concreto di quanto appena ricordato contribuisce a creare una sorta di "macchina" che produce nuova classe dirigente, a fronte di una realtà in cui molti dei canali di formazione e di reclutamento della medesima si sono via via esauriti nel tempo, mentre i nuovi latitano. E in particolare la fondamentale condizione della rotazione in tempi ragionevoli (4 anni rappresentano una dimensione più che accettabile) debbono ricordare alle persone che ricoprono cariche associative che uno degli obblighi fondamentali è quello di lasciare eredi, "senza se e senza ma": qualora alla fine del proprio mandato questo non si verifichi, qualcosa non ha funzionato e la propria personale prestazione non è riuscita a compiersi pienamente come invece dovrebbe avvenire in un buon Sistema di Rappresentanza;

- 4) deve saper organizzare opportunamente le tre grandi "famiglie di prodotti associativi".

Ci si riferisce, in primo luogo, al Prodotto Identità che spesso si trascura, ritenendolo una sorta di risultato indiretto che nasce spontaneamente da quanto si fa in termini di Rappresentanza e di Servizi. Questo in realtà è solo parzialmente vero, poiché il valore del *brand* e della reputazione associativa (nonché la relativa manutenzione ordinaria e straordinaria dei medesimi) devono esser fatti oggetto di un'attività specifica in corso d'anno, nello stesso modo con cui si procede per gli altri due prodotti associativi (ferma restando la caratteristica particolarmente "immateriale" dell'Identità che va trattata tenendo conto delle caratteristiche della nostra cultura

nazionale, in genere poco incline alla retorica e perciò alla dichiarazione esplicita troppo enfatizzata dei valori di appartenenza e di identificazione).

Si tratta, in secondo luogo, del Prodotto Rappresentanza in senso stretto, il quale ha a che fare con la tutela e con la promozione degli interessi della propria base associativa presso le istituzioni nazionali, regionali, locali e presso gli altri Sistemi di Rappresentanza imprenditoriale, sindacale, sociale e culturale. Ma nelle attività di rappresentanza ci deve anche essere spazio, a pieno titolo, per farsi carico dell'onere della Proposta che ha che fare con lo sviluppo complessivo del proprio territorio di riferimento, contribuendo così - come organizzazione degli interessi - a contribuire alla produzione del bene pubblico dello sviluppo e della coesione sociale.

Si tratta, in terzo luogo, del Prodotto Servizi cui spesso si fa riferimento quando si discute di attività associativa, ma che assume caratteristiche necessariamente subordinate rispetto agli altri due. Non che i Servizi non risultino importanti, ma certo non possono rappresentare la parte distintiva dei Sistemi di Rappresentanza: detto in altre parole, un'associazione di imprese vive perché fa Identità e Rappresentanza, anche se, in linea teorica, non svolgesse alcun servizio specifico nei confronti dei propri aderenti (ovviamente vanno fatte salve le Relazioni Industriali che costituiscono un servizio del tutto particolare in quanto oggetto specifico di tipo "sindacale", legato alla contrattazione, sulla quale peraltro sono nate in gran parte le Organizzazioni degli Interessi). Viceversa un'associazione che, in linea altrettanto teorica, fornisse solo Servizi diventerebbe nei fatti una pura e semplice società di servizi, perdendo le caratteristiche di Sistema di Rappresentanza. Questo non significa affatto che, stante le caratteristiche dello sviluppo economico italiano, fortemente centrato sulle piccole e le piccolissime imprese e sullo sviluppo territoriale distribuito, non sia assai utile un sostegno anche dal punto di vista dei servizi: i quali, anzi, costituiscono spesso il "cancello di ingresso" nell'attività associativa, specie per gli imprenditori di nuovo reclutamento. Senza contare che l'offerta di servizi rivolti alle piccole e piccolissime imprese ha svolto una funzione di sostegno reale allo sviluppo e alla qualificazione delle aziende in ambiti territoriali in cui l'offerta terziaria non era (o non è) sufficiente o tale comunque da poter intercettare in maniera adeguata la domanda delle imprese che vi operano.

Tuttavia è altrettanto vero che, nel corso del tempo, i Servizi non dovrebbero assumere le caratteristiche rigide che spesso hanno. Essi al contrario presentano la necessità di essere governati in maniera tale da poter restringere quelli più tradizionali che via via il mercato sviluppa e da poter allargare quelli nuovi che il mercato ancora non offre. Ed è proprio in questo caso che emerge la capacità dell'Associazione di rispondere a bisogni emergenti (il caso dei Servizi volti alla creazione di reti di impresa costituisce un esempio significativo).

Naturalmente il mix delle tre Famiglie di Prodotti e la loro gerarchia interna deve rispondere coerentemente alle scelte strategiche che ogni Sistema di Rappresentanza (territoriale o categoriale), decide di sviluppare, in coerenza con le scelte che ogni Presidenza riesce a esprimere;

5) deve, infine, evitare i pericoli di eventuali “sbandamenti”, siano essi esterni o interni al Sistema di Rappresentanza.

Per quanto riguarda i primi si possono scegliere gli esempi seguenti che evocano possibili concezioni o comportamenti impropri nell’ambito associativo:

- *trattare l’Associazione come fosse un’Azienda*: è questo un approccio frutto della confusione di ruoli svolti rispettivamente dall’impresa o dall’Associazione. Quest’ultima non ha come finalità il profitto, bensì il perseguimento dei fini statutari che sono appunto quelli di erogare i tre prodotti prima menzionati (Identità, Rappresentanza e Servizi). Il che non esclude ma anzi, al contrario, implica di realizzare l’attività mantenendo un alto livello di efficienza e un sano contenimento dei costi. Ma certo prima della centralità del bilancio arriva la centralità dell’attività: un’associazione impegnata in molte azioni presenta quasi sempre un bilancio troppo piccolo e, viceversa, un’associazione che svolge poca attività ha sempre un bilancio troppo grande;
- *trattare l’Associazione come un Club*: si è davanti in tal caso a una distorsione palese, stante la necessaria apertura nei confronti di tutti gli imprenditori che intendono aderire all’associazione, la quale deve svolgere una funzione di accoglienza e di formazione associativa implicita, attraverso le attività di cui via via gli imprenditori usufruiscono per le loro aziende. In realtà i Sistemi Associativi assomigliano a una vera e propria “spugna”, la quale assorbe sempre nuove generazioni di imprenditori, promuove la conoscenza, la partecipazione e la responsabilità associativa tra di loro e forma nuova classe dirigente (non solo per i Sistemi della Rappresentanza Imprenditoriale, ma anche per tutti gli altri ambiti civili e istituzionali);
- *trattare l’Associazione come un “possesso” del Presidente in carica*: il Sistema di Rappresentanza costituisce un terreno tipico di esercizio del volontariato, prestato nell’ambito di un corpo sociale intermedio. Di conseguenza non può essere “posseduto” da nessuno, ma deve essere governato pro-tempore dal Presidente e dalla classe dirigente associativa, con l’ottica di consegnare un Sistema migliorato al proprio successore;
- *trattare l’Associazione come luogo di “decisionismo necessario”*: anche in tal caso va chiarito che l’obiettivo è quello di perseguire risultati concreti insieme alla crescita del necessario consenso, senza eccedere sul piano della decisionalità e senza eccedere nella mediazione: facendo così esercizio - come imprenditori - dell’arte vera e propria della Rappresentanza degli Interessi che costituisce la vera “anima politica” dell’associazionismo di cui qui si discute;
- *trattare l’Associazione come un corpo sociale governato da un unico vertice*: la vera forza dei Sistemi di Rappresentanza è costituita dal bilanciamento tra la dirigenza associativa in chiave imprenditoriale (il Presidente e la sua Giunta) e la dirigenza della struttura. È assolutamente improprio che un Presidente svolga le funzioni da Direttore come è altrettanto improprio che un Direttore svolga funzioni da Presidente. In realtà è da una saldatura virtuosa tra i due ruoli (e le

due persone che ricoprono tali ruoli) che risiede la forza di un sistema associativo che funziona in maniera appropriata e che presenta una buona tenuta nel tempo.

Per quanto riguarda invece il pericolo di eventuali “sbandamenti” di tipo esterno è sufficiente ricordare i quattro che seguono:

- le *tentazioni del collateralismo*: bisogna ricordare che la forza di un Sistema di Rappresentanza deve risiedere nella sostanza come pure nella forma di una piena autonomia rispetto al Palazzo; il che vuol dire non avere come obiettivo di essere né dentro né contro il Palazzo, bensì in una posizione di legittima dialettica, in vista della tutela e della promozione degli interessi della propria base ma anche degli interessi e dello sviluppo del proprio territorio di riferimento;
- la *tentazione di applicare schemi politici all'Associazione*: è ovvio che qualsiasi tipo di assimilazione e di assonanza con schieramenti politici nega lo spirito stesso di corpo intermedio che si occupa di interessi economici, in quanto esso deve mantenere la propria collocazione “a pettine” rispetto al ruolo svolto dai partiti, come del resto più sopra è stato più volte ricordato. Pur nelle legittime scelte e/o vicinanza a soggetti politici, i singoli protagonisti (siano essi imprenditori con responsabilità associative siano essi dirigenti della Struttura) devono essere e contemporaneamente sembrare del tutto “neutrali” rispetto a qualsiasi ipotetico accreditamento politico, in quanto essi sono parte di un Sistema che si rivolge a una *constituency* portatrice di legittimi orientamenti politici che possono essere ovviamente diversi e anche contrastanti tra loro, ma convergenti sul piano degli interessi di categoria;
- la *tentazione di applicare automaticamente lo spoil system*: non bisogna dimenticare che tale meccanismo si è rivelato povero e perdente anche nel rapporto tra politica e amministrazione pubblica; e allora è evidente che non bisogna pensare a una sostituzione (quasi) automatica del Direttore una volta che arriva il nuovo Presidente, immaginando che basti cambiare le persone per risolvere problemi veri o presunti della struttura; come pure, al contrario, non si può accettare una permanenza indefinita nel tempo di un capo della struttura, indipendentemente dai risultati ottenuti e dalla maturità raggiunta dal medesimo;
- la *tentazione di far correre propri candidati nella competizione elettorale sia essa nazionale, regionale o locale*: per le ragioni più sopra ricordate bisogna tener ben presente la distinzione di ruoli all'interno dei sistemi di *governance* della società: tra quelli che fanno capo ai partiti politici, da un lato e quelli che fanno capo ai corpi sociali intermedi che rappresentano interessi di categoria, dall'altro. Se si vuole mantenere attiva ed efficace la struttura di equilibrio “a pettine” tra un sistema e l'altro, è necessario evitare qualsiasi confusione *in itinere*. Ciò non vuol dire che il singolo imprenditore non possa, se lo ritiene opportuno, trasformarsi a un certo punto della sua vita di cittadino in classe dirigente politi-

co-istituzionale. Ma questo deve accadere non in vigenza di cariche associative e anzi con l'applicazione di un adeguato "cuscinetto temporale" tra la fine del mandato associativo e la successiva corsa elettorale, di qualsiasi tipo essa sia (non va dimenticato che nell'ambito delicato della *governance* la sostanza vale quanto la forma ed entrambe devono essere attentamente preservate).

Si potrebbe osservare, a conclusione di queste riflessioni, come le "invarianti" e le "varianti" associative debbano poter essere declinate a seconda delle trasformazioni che intervengono sul piano dell'economia e del sociale. È ovvio che questa sia la soluzione, come si vedrà nel successivo paragrafo, ma senza dimenticare che qualsiasi corpo sociale ha bisogno di trovare un equilibrio appropriato tra meccanismi di continuità e meccanismi di discontinuità, in modo da non appiattirsi sui poli estremi: quello di un eccessivo continuismo, da un lato o quello di un eccessivo discontinuismo, dall'altro. Ancora una volta l'equilibrio da trovare corrisponde ad una vera e propria "arte del fare associazione", come ben ricorda sempre Alexis de Tocqueville quando parla della democrazia compiuta che aveva rilevato durante la sua visita negli Stati Uniti: intendendo con ciò una democrazia a due gambe, entrambe forti ed equipotenti e cioè quella del suffragio universale (novità assoluta per quei tempi) e quella della parallela *ars associandi* di una società civile in grado di essere a pieno titolo protagonista di una forte ed efficace *governance*.

La necessità di lavorare sulle “varianze” di sistema

Se il filo conduttore del presente Rapporto è quello di mettere in relazione Rappresentanza e Crescita è necessario che, a partire da ciò che fa continuità, ci si sporga sul nuovo, da interpretare attraverso le discontinuità necessarie (e cioè su quelle che qui sono state definite come “varianze”).

Tali “varianze” prendono corpo da una duplice spinta:

- quella di una maturità sostanzialmente “compiuta”, fase in cui si trovavano i Sistemi di Rappresentanza prima ancora dell’arrivo della crisi, con la conseguente esigenza di ripensare comunque se stessi;
- e quella connessa all’accelerazione impressa dalla crisi e dalla spinta relativa che ne è derivata sul piano di una necessaria “mutazione” che ha investito le imprese innanzitutto, come pure tutti gli altri soggetti economici e istituzionali e che impone alle Organizzazioni degli Interessi di procedere con decisione alla mutazione che li riguarda, tenuto conto delle spinte provenienti dall’esterno e di quelle provenienti dall’interno degli stessi Sistemi della Rappresentanza.

Molto è stato detto nei capitoli che precedono sia in termini di contenuto che di metodo, ma forse è bene riportare ancora una volta il tutto alla necessaria trasformazione della Mappa Cognitiva che deve mettere in relazione l’esterno con l’interno di tali organizzazioni.

Sul piano dell’esterno si registra una fase di fine ciclo che investe a un tempo la dimensione economica (con la messa in discussione delle ideologie estreme di taglio liberistico e globalizzante), la dimensione sociale (che pone al centro la perdita progressiva di posizioni delle classi medie), ma anche la politica, con la chiusura di un ciclo che è stato giocato sulla verticalizzazione e sulla personalizzazione dei poteri e che oggi ha la necessità di risolvere certamente i problemi dell’emergenza, ma anche di pensare, a regime, a una revisione dei rapporti tra élite e popolo.

Già all’inizio di questo capitolo si sono sottolineati tre fondamentali paradigmi che erano stati messi in luce, tra gli altri, a chiusura del 5° *Rapporto*, dedicato alle classi dirigenti internazionali. Ebbene tutti e tre sembrano venuti a piena maturazione, portando con sé sia i problemi nuovi sia le opportunità nuove, anche sul piano degli obiettivi e delle modalità con cui esercitare la Rappresentanza degli Interessi.

Si può innanzitutto ricordare il paradigma del *ritorno al centro dell’economia reale*, dopo i gravi problemi generati dallo scoppio della bolla della finanza. Ma non si tratta certo di tornare all’economia reale del passato, in una realtà come quella del nostro Paese, che pure è ricca di imprenditorialità e di manifattura. C’è invece la necessità di interpretare il Mondo Nuovo - come è stato ricordato nel corso del Rapporto *Generare Classe Dirigente/2011* - in cui si è sottolineata l’importanza di saper accompagnare le imprese verso *performance* sempre più elevate. Ma questo richiede di valorizzare i soggetti che producono ricchezza “buona”, nel senso non solo della qualità dei prodotti ma anche della qualità delle aziende che siano in grado di competere non solo a

livello nazionale ma anche a livello mondiale (con la conseguente capacità di “tenere” le posizioni nel tempo). C’è dunque per la Rappresentanza un ambito importante da presidiare: quello dell’accompagnamento verso il Mondo Nuovo delle imprese che intendono scommettere su un’economia reale evoluta. E questo coinvolgendo non solo le aziende, ma anche i sistemi bancari, le istituzioni, i sistemi territoriali.

Siamo anche davanti al secondo paradigma, quello del *ritorno (graduale) al centro della dimensione collettiva*, dopo lo scoppio della bolla del soggettivismo esasperato che aveva sviluppato una sorta di ipertrofia del soggetto e del relativo protagonismo, ispirato a forme di competizione estrema, di un individualismo spinto, di una dimensione ristretta ed egoista dei propri specifici interessi. Certo la crisi ha accelerato il mutamento di clima, favorendo il mutamento degli atteggiamenti diffusi nella popolazione e della stessa *forma mentis* individuale. A tale proposito si possono ricordare i risultati di un’indagine condotta ormai nel mese di giugno del 2010 (e quindi quasi due anni prima rispetto alla situazione odierna) che mettevano in luce già allora nell’opinione collettiva una triplice esigenza (cfr. tabella 4)¹:

- l’esigenza di *recuperare la dimensione della responsabilità* nell’interpretare la libertà individuale, nel superare il “ciclo dei diritti” e nel riscoprire il “ciclo dei doveri”;
- l’esigenza di *rivalutare le regole*, rispetto alla fase precedente in cui la norma era passata in secondo piano come pure di rivalutare l’autorevolezza rispetto all’autorità precedente (tanto verticalizzata quanto scarsamente autorevole);
- nonché l’esigenza di *superare l’autoriferimento* tipico del ciclo del soggettivismo, in funzione di una maggiore solidarietà, di una maggiore attenzione alla memoria e al futuro rispetto al presente, di una rivalutazione del “ciclo dell’essere” rispetto al “ciclo dell’apparire”.

E è fuori discussione che oggi, alla luce di quello che è avvenuto negli ultimi due anni, si avverta ancora di più l’esigenza di ritrovare una dimensione collettiva che apra nuovi spazi anche alle Organizzazioni di Rappresentanza, a patto che esse sappiano interpretare tale mutamento di clima attraverso le necessarie “varianze” che il contesto ormai impone.

Ed infine c’è da considerare il terzo paradigma, quello del *ritorno al centro di un nuovo ciclo di speranza e di scommessa sul futuro, dopo lo sgonfiamento della bolla delle attese sociali*, viste le difficoltà in atto, legate all’andamento del ciclo economico, ai problemi dell’occupazione, ai problemi di una ancora più ridotta mobilità sociale e all’ampiezza delle politiche di rigore non ancora pienamente accompagnate dalle corrispondenti politiche di sviluppo. Come si vede anche in tal caso si apre uno spazio significativo ai Sistemi della Rappresentanza, a patto che questi sappiano manifestare non solo l’esigenza di ripensare la crescita, ma anche di farsi protagonisti attivi di nuove Alleanze tra Soggetti della Rappresentanza, tra pubblico e privato in modo da mobilitare

1. Cfr. *La domanda di Vita Buona*, indagine sulla popolazione italiana, condotta da Nadio Delai per conto dell’Associazione 50&Più - Sistema Associativo e di Servizi, 2010.

le energie nascoste presenti nel Paese e da sollecitare ulteriormente le energie che invece si sono manifestate e che si manifestano quotidianamente, accettando le sfide del Mondo Nuovo.

C'è dunque una domanda crescente di (nuova) Rappresentanza come bene collettivo da reinterpretare che richiede tuttavia di rileggere le modalità stesse con cui si esercitano le relative funzioni. Per questo vale la pena di richiamare alcune mutazioni inevitabili degli stessi schemi cognitivi che stanno alla base delle organizzazioni degli interessi. Bastino nuovamente alcuni esempi, tra i tanti, per dare il senso della direzione del cambiamento possibile:

a) è necessario riconoscere la rottura ormai avvenuta da tempo tra interessi e identità, il cui intreccio stava invece alla base del modo di concepire e di organizzare l'associazionismo degli interessi economici nel passato. Tali interessi si sono moltiplicati ed estremamente frammentati, mentre l'appartenenza di classe o di ceto, la compattezza ideologica, l'esigenza di "fare blocco" in occasione delle competizioni politico-elettorali sono via via evaporati nel tempo. Si è venuta a creare così una situazione in cui il collante identitario non riesce più a creare un riequilibrio sufficiente rispetto all'estensione e alla forza degli interessi singoli dei rappresentati, col risultato di dover registrare:

- da un lato, tentazioni e comportamenti di "autorappresentanza" sia verso l'alto (da parte di grandi imprese) sia verso il basso (da parte di piccole o addirittura piccolissime aziende);
- e dall'altro, un rischio di fuga nella Rappresentanza di Opinione attraverso la quale si è finito col giocare più sulla rappresentazione che non sul presidio effettivo degli interessi reali da interpretare.

Eppure mai come oggi c'è domanda effettiva di rappresentanza, a patto di *ritornare agli Interessi Reali* attraverso una reimmersione nel quotidiano delle imprese, impegnate a produrre ricchezza sul territorio. Tale ritorno deve essere però accompagnato da una parallela capacità di esprimere un'Idea di Paese che possa far giocare agli Organismi della Rappresentanza un ruolo maggiormente appropriato e completo di soggetti intermedi "a due facce" come in fondo debbono essere (con un'attenzione alla propria base ma anche con un'attenzione parallela al futuro del Paese);

b) è necessario riconoscere la rottura dell'unitarietà dei soggetti rappresentati rispetto a un tempo, visto l'enorme aumento delle tipologie d'azienda presenti all'interno dei grandi soggetti associativi, ma anche la frammentazione estrema più volte ricordata; mentre a tutto questo si aggiunge la diversa capacità di reagire di fronte alla crisi in corso, che tende a differenziare strategie e comportamenti quotidiani, cosicché esistono imprese che corrono, imprese in mezzo al guado e imprese che viaggiano verso la marginalità. Ed è qui che bisogna ragionare allora attorno a una Rappresentanza per Differenza, nel senso di modulare le risposte associative attorno a gruppi di bisogni differenziati, di cui sono portatrici le diverse tipologie delle aziende, in modo da offrire i prodotti che meglio servono in funzione dell'attuale fase di ciclo di vita delle medesime;

- c) è necessario riconoscere la progressiva rottura della compattezza dei settori e dei comparti economici. Infatti le aziende che meglio si muovono sui mercati sono quelle che intrecciano ambiti diversi, allungando la propria catena del valore e partecipando a filiere di tipo multisettoriale. Davanti a tali evoluzioni bisognerebbe dunque ipotizzare una sorta di Rappresentanza di Filiera, la quale sia in grado di dare risposte maggiormente appropriate, tenendo conto delle aggregazioni suddette;
- d) è necessario riconoscere la rottura del (troppo compatto) schema soggettuale che metteva da sempre al centro l'imprenditore, vero deus ex machina, mentre oggi serve integrare l'attività d'azienda all'interno di uno schema che sia molto più "relazionale": anche perché si sta passando da un lungo ciclo di Economia dei Soggetti a un nuovo ciclo di Economia delle Relazioni tra i Soggetti. Il che implica lo sviluppo e l'accompagnamento di tutte le alleanze possibili d'impresa (orizzontali e verticali) che implicano inevitabilmente di far crescere una Rappresentanza di Relazione;
- e) è necessario riconoscere il passaggio quasi obbligato da "Associazione di Domanda" ad "Associazione di Proposta", cambiando il rapporto con i soggetti pubblici innanzitutto ma anche con gli altri soggetti privati che hanno a che fare col mondo delle imprese. In particolare la riduzione delle risorse pubbliche impone ed imporrà sempre di più di esercitare una capacità pro-attiva nell'individuare ambiti di convergenza che consentano di far aumentare le esternalità positive sui territori, all'interno dei quali operano le imprese; come pure di incrementare le esternalità positive di tipo funzionale che riguardano il ruolo delle imprese stesse impegnate nell'internazionalizzazione del proprio modo di operare. Tutto ciò configura una sorta di Rappresentanza di Proposta come *modus operandi* che certo non abdica ma anzi rafforza la difesa degli interessi dei propri associati, inventando però soluzioni maggiormente appropriate per riattivare il ciclo di una crescita in cui i protagonisti associativi cambiano ruolo all'insegna di una maggiore responsabilità: non solo di Interpretazione, non solo di Richiesta ma anche di Proposta e di Azione concreta. In questa logica andranno anche ad iscriversi nuovi contenuti per le stesse Relazioni Industriali che dovranno essere in grado di mettere in rapporto crescita della produttività con crescita dei salari come pure forme di *neo-welfare* autogestito da parte delle imprese singole e associate come forma di retribuzione indiretta e di buone condizioni di lavoro;
- f) è necessario riconoscere infine tutto ciò che sfugge alla Rappresentanza attuale o più precisamente all'interpretazione dei bisogni dei non associati. Se si deve ritornare agli interessi reali - come si è più volte sottolineato - è necessario guardare a quello che si trascura, senza rimanere prigionieri della propria base così com'è e del proprio sistema a canne d'organo attraverso cui passano i diversi prodotti associativi consolidati. Ci sono bisogni che fanno capo ad aziende fortemente dinamiche, da un lato e bisogni che fanno capo ad aziende particolarmente fragili, dall'altro: entrambe si sentono in qualche modo non sufficientemente rappresentate dalle risposte di tipo "medio" da parte dei Sistemi Associativi. E analogamente ci sono giovani particolarmente attivi (e non solo rassegnati o bamboccioni) che scalpita-

no per dar vita alle proprie *start-up*, chiedendo informazioni, accompagnamento, difesa e promozione dei propri interessi (in una parola Identità, Rappresentanza e Servizi) declinati sulle loro necessità. Ci sono fasce di professionismo più o meno semi-organizzato che forniscono prestazioni alle imprese e che costituiscono, in un modo o nell'altro, parte della filiera che può rafforzare o indebolire le aziende stesse: e anche in tal caso c'è la necessità di ragionare sul piano della "relazionalità" da stabilire con corpi sociali che entrano a pieno titolo nella produzione del valore e che possono stare dentro o fuori il Mondo Nuovo. Ci sono aziende del *Made in Italy* competitivo che hanno bisogno di giocare un ruolo integrato tra loro, pur appartenendo a tanti settori e comparti diversi: e questo per dar vita a strategie più solide di internazionalizzazione a largo spettro, che meglio garantisce la penetrazione su mercati antichi e nuovi. Ci sono necessità di accompagnare le imprese al di là dei confini nazionali, con la conseguente necessità di interpretare bisogni di internazionalizzazione evoluta, al di là del solo *export*. E l'elenco potrebbe continuare ma tutto questo è sufficiente per affermare che serve anche una Rappresentanza dei non Rappresentati, se si vuol uscire da una potenziale trappola costituita dall'autoreferenzialità che corre il rischio di ripetere ciò che già si pensa e ciò che già si fa, anziché cercare quello che di nuovo e di diverso si può ancora intraprendere.

Le "varianze" esterne e interne disegnano nel loro insieme una sorta di passaggio obbligato: quello da Associazione Facile ad Associazione Difficile. E del resto trasformazioni analoghe si impongono ad ogni livello:

- a partire dal basso, visto che le imprese si trovano a passare a loro volta da un ciclo di azienda facile a un ciclo di azienda difficile (caratterizzato da una sorta di "libero accesso" il primo e da un "accesso a soglia alta" il secondo);
- per arrivare al piano più ampio della crescita del Paese, in cui si deve giocare al passaggio da un ciclo di sviluppo facile a un ciclo di sviluppo difficile (fortemente "inclusivo" il primo e invece fortemente "selettivo" il secondo).

Ecco allora che i Sistemi della Rappresentanza debbono costantemente giocare su tre livelli contemporaneamente:

- quello di una costante interpretazione del *format* degli Interessi Reali, compresi quelli dei non rappresentati;
- quello di un costante aggiustamento/revisione del *format* della Rappresentanza, sul piano delle diverse famiglie di prodotti associativi forniti;
- e quello di un riequilibrio tra "invarianze" e "varianze" della Rappresentanza, mettendo in gioco i "fondamentali" irrinunciabili dell'essere corpo intermedio, impegnato a comprendere le mutazioni in corso sia esterne che interne alla stessa Rappresentanza.

Tab. 4 - Sensazione circa l'esigenza di cambiare il modo di vivere, di pensare e di comportarsi (val.%)

Affermazioni	Giudizi "Molto + Abbastanza d'accordo " (al netto dei "Non saprei")
L'esigenza di declinare la responsabilità	
Si ha la sensazione che il " <u>ciclo della libertà individuale</u> " debba essere completato da un " <u>ciclo di responsabilità individuale</u> ", se si vuole vivere meglio nella vita privata come nella vita pubblica	74,4
Si ha la sensazione che sia finito ormai il " <u>ciclo dei soli diritti</u> " e stia cominciando invece un nuovo " <u>ciclo dei doveri</u> ", poiché non si può vivere solo dei primi (nella scuola, nell'università, sul lavoro, in famiglia, nelle relazioni private e in quelle pubbliche, ecc.), senza assumersi anche la responsabilità dei secondi	69,2
Si ha la sensazione che il " <u>ciclo dei desideri</u> " non basti più sia che ci si riferisca ai giovani, agli adulti o agli anziani, ma serva aprire un " <u>ciclo dei bisogni</u> " un po' più essenziale e realistico, ridimensionando le attese che forse si erano eccessivamente gonfiate	73,5
L'esigenza di rivalutare le regole	
Si ha la sensazione che sia finito il " <u>ciclo delle non regole</u> ", del non rispetto dell'altro e dell'eccesso (dei comportamenti, dei valori, di affermazione personale, ecc.) e che si stia aprendo un nuovo " <u>ciclo delle regole</u> " (non solo di quelle formali, ma anche di quelle etiche e di comportamento individuale)	64,0
Si ha la sensazione che sia finito il " <u>ciclo della non autorità</u> " che ha lasciato spazio a una presunta spontaneità dei bisogni e dei comportamenti dei giovani, mentre serve aprire un " <u>ciclo di autorevolezza</u> " dei genitori e della scuola che deve far sperimentare il confronto vero col mondo adulto	70,3
L'esigenza di superare l'autoriferimento	
Si ha la sensazione che sia finito il " <u>ciclo del presente</u> " eccessivo, in cui abbiamo dimenticato il valore del nostro passato e delle nostre radici e abbiamo messo da parte anche un futuro che si ritiene incerto, mentre serve un più equilibrato " <u>ciclo che intrecci memoria, presente e futuro</u> "	74,0
Si ha la sensazione che si sia esaurito anche l'eccessivo " <u>ciclo dell'apparire</u> " (specie in tv) e ci sia la necessità di dar vita a un nuovo " <u>ciclo dell'essere</u> " (attraverso i comportamenti valoriali positivi, il rispetto dell'altro, ecc.)	60,4
Si ha la sensazione che l'eccesso di individualismo che abbiamo sperimentato in questi anni evidenzia oggi la fine del " <u>ciclo della soggettività</u> " e richieda di passare ad una maggiore considerazione del rapporto con gli altri, tipico di un nuovo " <u>ciclo di relazionalità</u> " con il nostro prossimo	67,5
Si ha la sensazione che si stia esaurendo il " <u>ciclo degli eccessi di mercato</u> " che hanno portato all'attuale crisi e che stia nascendo l'esigenza di un " <u>ciclo della solidarietà</u> " che meglio aiuti a stare insieme e a condividere con maggiore equità il benessere e le opportunità di vita per tutti	66,3

Fonte: indagine Ermeneia - Studi & Strategie di Sistema per Associazione 50&Più, 2010

La spinta verso la convergenza dei Soggetti della Rappresentanza

Un aspetto particolare della “mutazione” associativa è quello dello sviluppo di una relazionalità tra organismi diversi di Rappresentanza, che ha manifestato una dinamica di accelerazione nel corso del biennio 2010/2011.

Si è ricordato nel precedente paragrafo come la crisi abbia sollecitato un processo di mutazione pronunciato e selettivo presso le imprese e come tale processo non possa che proiettarsi con coerenza anche sul fronte associativo. A questo si aggiunge una ulteriore, necessaria sintonia:

- tra ciò che si indica alla propria base come assolutamente necessario e cioè (in questo specifico caso) il passaggio da una soggettualità imprenditoriale stretta a una relazionalità imprenditoriale allargata, attraverso lo sviluppo di opportune convergenze, alleanze, filiere e reti d'impresa,
- e ciò che si pratica sul fronte dei Sistemi della Rappresentanza, a partire dal proprio stesso schema cognitivo e a seguire di quello operativo.

Le Associazioni infatti devono (dovrebbero) avvalersi dei propri “neuroni-specchio”, in modo da favorire l'assunzione rapida di atteggiamenti e di comportamenti in sintonia con quelli osservati nella propria base imprenditoriale.

Per questo esiste (dovrebbe esistere) una somiglianza quasi automatica tra *format* degli interessi reali delle aziende e *format* delle risposte associative. E tale somiglianza dovrebbe manifestarsi, tra l'altro, con qualcosa in più: con una capacità cioè obbligata di anticipazione rispetto ai bisogni della base.

Ecco dunque entrare in gioco con le “prove di convergenza” una modalità ispirata a una sorta di processo anti-frammentazione, che cerca a un tempo di ricomporre bisogni e attese delle aziende, da un lato e soggetti associativi diversi, dall'altro.

Uno sguardo ai fenomeni in atto permette di cogliere uno sforzo effettivo di revisione delle relative Mappe Cognitive in merito alle quali è possibile registrare una prima articolazione tipologica di iniziative, un po' di difficoltà e di rischi, legati alle esperienze maturate a tutt'oggi².

Se si considera ciò che è avvenuto nell'ultimo biennio è possibile dunque constatare un intensificarsi di forme di convergenza associativa, che si presentano all'insegna di una differenziazione di modalità adottate oltre che di ambiti ricoperti, ma con un comune obiettivo di fondo: quello di compiere un esercizio di avvicinamento tra soggetti che tradizionalmente erano distinti e che anzi giocavano sul piano concorrenziale l'uno rispetto all'altro, esercitando funzioni di Rappresentanza degli Interessi nei confronti di una base comune (o almeno di basi contigue tra loro), con riferimento a imprese o a gruppi di professionisti.

2. Cfr. per gli spunti che seguono Nadio Delai, *Come cambia l'associazionismo* in *l'Annuario del Lavoro/2011*.

Il risultato è oggi una fenomenologia da "lavori in corso", pur inquadrata in una sorta di spirito comune che porta a creare soggetti di convergenza allargata. Tanto per ricordare gli esempi più importanti delle iniziative poste in atto basti citare:

- R.ETE. Imprese Italia, in cui sono confluite (nel 2010) Confcommercio, Confartigianato, CNA, Confesercenti e CASARTIGIANI, alle cui spalle ci sono all'incirca 2,6 milioni di imprese con 14,0 milioni di addetti (obiettivo dichiarato: dare voce comune, identità, visibilità, capacità di rappresentanza e rappresentazione al mondo delle piccole e medie imprese diffuse, nonché superare le logiche rituali della concertazione e valorizzare l'apporto della convergenza associativa al servizio di processi evolutivi del Sistema-Paese);
 - Alleanza delle Cooperative Italiane (avviata nel 2011) che oggi raggruppa Legacoop, con 8,5 milioni di soci e 485 mila addetti; Confcooperative, con 3 milioni di soci e 518 mila addetti ed Associazione Generale Cooperative Italiane, con 388 mila soci e 21 mila addetti (obiettivo dichiarato: realizzare un coordinamento stabile, ma senza strutture permanenti, che faciliti l'azione di rappresentanza nei confronti del Governo, del Parlamento delle istituzioni europee e delle parti sociali, ma senza mettere in discussione l'identità e l'autonomia di ciascuna delle tre Centrali Cooperative che continuano a restare distinte nella *governance* interna e nei patrimoni di relativa competenza);
 - FeBAF - Federazione delle Banche, delle Associazioni e della Finanza, costituita nel 2010 come soggetto evoluto rispetto all'originale Federazione ABI-ANIA che successivamente si è aperta all'adesione di altre associazioni che operano nel comparto finanziario, con un migliaio di soggetti tra banche, compagnie assicurative e società di gestione del risparmio (obiettivo dichiarato: promuovere il ruolo dell'industria bancaria, assicurativa e finanziaria in sintonia con gli interessi generali del Paese, fornendo rappresentanza adeguata ai propri aderenti nei confronti delle autorità politiche e monetarie, delle associazioni di categoria e dell'opinione pubblica, tutelando la logica di impresa e adoperandosi per la diffusione della cultura della concorrenza; il tutto con una *governance* che prevede una Presidenza stabile e non a rotazione, distinta dalle rispettive componenti associative);
 - UnIndustria³ che rappresenta un'esperienza nata all'interno degli organismi associativi territoriali preesistenti di Confindustria della Regione Lazio, configurandosi come un'iniziativa di alleanza di tipo intra-associativo. Essa è stata realizzata nel 2011 e ha messo insieme i rispettivi organismi di Roma, Frosinone, Viterbo e Rieti, per un totale di 4.500 imprese e 220 mila dipendenti, mentre Confindustria Latina sembra restare per ora in una "posizione di osservazione" (obiettivo dichiarato: mettere a sistema le risorse della grande area vasta costituita dalle Province laziali, promuo-
3. Naturalmente si è davanti a un esempio un po' particolare, in quanto si tratta di una convergenza tra associazioni territoriali ma all'interno dello stesso Sistema, quello Confindustriale. Ma, considerata l'importanza del processo aggregativo quale strumento di revisione strategica e organizzativa su cui i soggetti della rappresentanza sono oggi chiamati a misurarsi, nonché il "peso" quantitativo delle aziende coinvolte, si è voluto citare in ogni caso l'esercizio di convergenza in oggetto.

vere strategie politiche comuni sul fronte delle grandi infrastrutture, modernizzare il sistema della rappresentanza stessa, aumentandone il livello competitivo rispetto ad altri territori);

- Costituente Manageriale, creata a fine agosto 2011, con alle spalle 500 mila dirigenti, quadri e figure di elevata professionalità attualmente in attività, cui si aggiungono 300 mila pensionati, attraverso la convergenza di CIDA, Federmanager, Manager Italia e Confedir-Mit (Obiettivo dichiarato: semplificare la rappresentanza del management e dare un contributo più forte e incisivo in vista di un nuovo ciclo di sviluppo economico e sociale del Paese);
- Iniziativa degli Ordini Professionali dei Periti Industriali, dei Periti Agrari e dei Geometri⁴ che nel loro insieme raggruppano circa 200 mila *professional* (obiettivo dichiarato: perseguire la costituzione di Ordine Unico, con l'incorporazione anche della base dei laureati triennali tecnici, in modo da dar vita a un insieme di professioni intermedie di cui il Paese ha bisogno).

Come si vede si è di fronte a una realtà già abbastanza ampia, articolata ed eterogenea per componenti e per modalità di convergenza e bisogna aggiungere anche per tempi di attuazione. E perciò è utile a questo punto chiedersi quali siano le differenze oggi e quali potranno essere in prospettiva, tenendo conto di quanto si fa e si intende fare con le relative conseguenze legate:

- alla tipologia di convergenza (di tipo leggero, di tipo strutturato, di tipo fusionale vero e proprio);
- alla forza identitaria delle singole componenti di ciascuna associazione che ha fatto convergenza, da cui far scaturire un'identità comune via via nel tempo;
- alla *leadership* complessiva che si riuscirà a generare, a prescindere dalle singole *leadership* preesistenti delle singole associazioni;
- al peso e alla resistenza della macchina organizzativa sottostante, facente capo a ciascuna delle componenti delle eventuali alleanze;
- ma anche alle esigenze e ai tempi dettati dall'evoluzione del contesto sia sul piano economico che sul piano sociale come pure su quello politico.

Quanto alle difficoltà che si debbono e si dovranno affrontare se ne intravedono sin da oggi alcune, come quelle sottoelencate:

- la difficoltà sul piano degli organismi "politici" dei nuovi soggetti che sono venuti a crearsi, connesse alla definizione di *leadership* continuative e non a rotazione, le quali ultime subiscono inevitabilmente le diversità individuali, di stile di conduzione, di immagine dell'associazione di provenienza;
4. Una recente disposizione inserita nel Decreto Legge sulle liberalizzazioni allarga il campo di azione della riforma degli ordinamenti professionali, inserendo proprio la fusione su base volontaria di professioni che svolgono attività simili. Tale novità dovrà essere portata a termine entro il 12 agosto 2012, essendo questa la data entro la quale dovrà prendere corpo il Dpr che ridisegna per l'appunto gli ordinamenti delle professioni regolamentate.

- le difficoltà di far convergere le strutture sottostanti che in qualche modo tendono inevitabilmente a restare in tutto o in parte separate;
- la difficoltà del tutto evidente sia per la parte imprenditoriale che per la parte di struttura di ridurre il numero di posizioni e di ruoli, in funzione della nuova struttura unificata;
- la difficoltà di far convergere linguaggi e culture diverse di cui risulta portatrice ogni singola associazione che fa parte integrante della propria identità, della propria organizzazione, del proprio stile di rappresentanza degli interessi;
- la difficoltà di affrontare processi complessi di revisione identitaria e di interessi in momenti di crisi, in cui le organizzazioni componenti tendono a difendere l'ambito specifico della propria base (tra l'altro in difficoltà anche sul piano contributivo);
- la difficoltà infine, di far scendere le eventuali convergenze realizzate a livello centrale sino ai singoli territori, sui quali la competizione tra associazioni differenti si proietta sulla competizione interna a ciascuna di esse per la conquista delle cariche sociali perennemente in rinnovo.

Ma vicino alle difficoltà suddette possono anche emergere dei rischi di tipo più strategico che riguardano a un tempo:

- il possibile scivolamento verso l'alto delle funzioni di rappresentanza dei soggetti aggregati, grazie all'aumento di peso specifico derivante dalla massa accresciuta della base di riferimento, con la conseguenza di far aumentare anziché di ridurre la divaricazione tra interessi reali delle imprese e gestione di una rappresentanza riferita alla politica istituzionale centrale;
- il non riuscire a far scattare l'effettivo passaggio dall'associazionismo soggettuale da cui si proviene all'associazionismo relazionale che invece si dichiara di voler sviluppare, con la conseguenza di una divaricazione tra il "dire" (ispirato alla convergenza dichiarata) e il "fare" concreto (tutto o parzialmente rinchiuso nell'atteggiamento ognuno per sé);
- la possibile trappola che risulterebbe da un mancato cambiamento effettivo della Mappa Cognitiva e parallelamente della Mappa Identitaria dell'associazione di origine, nel timore di perdere il certo per l'incerto, con la conseguenza di creare così un circolo vizioso di riserve mentali, operative ed emotive che possono rallentare (o addirittura ipotecare) i nuovi soggetti in via di convergenza;
- la possibilità (consapevole o meno) di costruire forme super-associative rispetto alle attuali Associazioni di Rappresentanza che già esistono, esaltando la funzione di difesa e di promozione degli attuali associati, con la conseguenza di continuare a escludere o comunque a considerare non sufficiente imprese e professionisti che risultano portatori di interessi ancora scarsamente o per nulla tutelati.

In conclusione si può affermare che forse è anticipato pretendere già oggi di fare un bilancio di ciò che è iniziato da troppo poco tempo sul piano della convergenza dei Soggetti Associativi di Rappresentanza. E del resto ci sono difficoltà analoghe qualora

si scenda a livello delle imprese quando si affronti l'argomento delle alleanze tra di esse (siano queste ultime di tipo orizzontale, verticale, a rete, ecc.). Anche in tal caso passare dalla soggettualità imprenditoriale stretta alla relazionalità imprenditoriale allargata richiede di battere una strada impegnativa. Difficoltà simili perciò ci sono e ci saranno - come è ovvio - qualora si considerino le possibili forme di relazionalità associativa allargata.

Certo l'attuale situazione di emergenza impone un salto di qualità nel modo di pensare e di agire dei soggetti collettivi oltre che di quelli singoli.

Perciò è bene affermare l'opportunità di esplorare fino in fondo questa strada, malgrado le difficoltà e i rischi che essa presenta. Del resto un processo di mutazione come quello in corso tende a non fare sconti a nessuno: né alle aziende né alle Associazioni di Rappresentanza né alle Istituzioni. Anche se oggi l'emergenza prolungata che caratterizza l'attuale attraversamento della crisi sembra spingere verso una (nuova) verticalizzazione decisionale a livello del Governo, con la conseguenza di portare scompiglio anche nella *governance* di sistema.

Le Organizzazioni degli Interessi si trovano in una situazione di "quasi-sospensione" tra schemi cognitivi antichi (che non permettono più di relazionarsi su un terreno tradizionale e consolidato) e schemi cognitivi nuovi che non hanno ancora preso forme condivise, permettendo di ridare così fisiologico equilibrio ad un rapporto tra *government* e *governance*: si pensi, ad esempio, alla torsione della *forma mentis* ma anche degli atteggiamenti e dei comportamenti che implicano i nuovi Tavoli in cui si cerca di far valere i principi del tipo "confronto SI, ma concertazione NO" oppure "diritti acquisiti compatibili ed equi SI, ma diritti acquisiti di privilegio NO".

Molto lavoro ma anche molte opportunità ci aspettano dunque sul piano della Rappresentanza. E gli ambiti nei quali si ricreano situazioni "del non più e del non ancora" non riguardano solo i rapporti dei Sistemi Associativi con i Sistemi Istituzionali, bensì anche quelli che riguardano le relazioni all'interno dei singoli Organismi di Rappresentanza. Questi ultimi si trovano infatti a dover interpretare lo spirito della convergenza "così in alto come in basso" (e cioè a livello centrale come pure a livello dei territori), se si vuole realmente mettere in relazione *format* rinnovati degli Interessi con *format* rinnovati delle relative Organizzazioni.

Serve perciò aprire una vera e propria stagione di ripensamento e di trasformazione che investa soggetti e processi della Rappresentanza Economica sia sotto il profilo della consapevolezza come pure dell'analisi (sul piano cioè delle Mappe Cognitive) sia sotto il profilo della proposta e delle azioni concrete (ivi comprese quelle di ampie sperimentazioni possibili da promuovere). Si apre con ciò un ampio terreno di "formazione sul lavoro" di una nuova classe dirigente associativa, qualora essa sia in grado di giocare con generosità sul Mondo Nuovo che chiede di essere adeguatamente interpretato.

Bibliografia

- 1° Rapporto *Generare Classe Dirigente 2007 - Un percorso da costruire.*
 - 2° Rapporto *Generare Classe Dirigente 2008 - Una sintonia positiva da ritrovare con il Paese.*
 - 3° Rapporto *Generare Classe Dirigente 2009 - Una mutazione del Paese da accompagnare oltre la crisi.*
 - 4° Rapporto *Generare Classe Dirigente 2010 - Un capitale di fiducia da ricostruire per le élite europee.*
 - 5° Rapporto *Generare Classe Dirigente 2011 - Le risorse dei territori italiani, le sfide del Mondo Nuovo.*
- La domanda di Vita Buona degli italiani*, indagine condotta da Nadio Delai per conto dell'Associazione 50&Più - Sistema Associativo e di Servizi, 2010.
- Nadio Delai, *La Rappresentanza delle Organizzazioni Imprenditoriali*, in "l'Annuario del Lavoro/2008".
- Nadio Delai, *Come cambia l'associazionismo*, in "l'Annuario del Lavoro/2011".

conclusioni

di Sergio Fabbrini e Stefano Manzocchi

L'esperienza del "governo tecnico", che nell'Introduzione segnalavamo come un'anomalia italiana in Europa ovvero quella di concedersi una pausa nello svolgimento della "normalità" politica, sta portando in luce un doppio *deficit* della rappresentanza. Una difficoltà di "riconoscimento" e legittimazione da parte dell'opinione pubblica, che investe in primo luogo la rappresentanza politica, i partiti e le istituzioni democratiche rispetto ai quali la fiducia registrata è ai minimi storici. Ma coinvolge anche la rappresentanza degli interessi economici, pur se in misura meno pronunciata. E un *deficit* per così dire di "copertura": s'allarga infatti la platea dei Non- o dei Sotto-rappresentati, nella politica (basta guardare alle stime della disaffezione elettorale) e nell'economia (dai lavoratori precari, ai giovani e donne inoccupati, ai risparmiatori frodati, alle imprese che si sentono sole, ai consumatori di fronte ai cartelli).

Rispetto a questi deficit, la vasta approvazione che il governo tecnico riscuote nel Paese segnala elementi importanti ai fini di questo Rapporto. Anzitutto, l'apprezzamento per la cifra di responsabilità che ispira l'azione del governo. In secondo luogo, l'intenzione più volte espressa di farsi carico anche dei Non-rappresentati. In terza istanza, il riconoscimento dell'elevata competenza di alcuni dei componenti dell'esecutivo (la "tecnicità", appunto). Ultimo, ma non meno importante, la stima per l'opera di rivalutazione del ruolo e dell'immagine dell'Italia nel mondo, e anche nel nostro stesso Paese. Si potrebbe sostenere, quindi, che una parte consistente del Paese crede o almeno auspica che il "momento dei tecnici" costituisca uno spartiacque nella nostra vita politica, economica e sociale. Un Rapporto su Rappresentanza, Responsabilità e Crescita, pur centrato sulle dinamiche di medio-lungo periodo dell'esperienza italiana non può non interrogarsi anche sui caratteri e sull'eredità della fase che stiamo vivendo.

Il Rapporto, al pari di quelli che l'hanno preceduto, ha uno scopo principalmente descrittivo e analitico, non già prescrittivo e operativo. Tuttavia, dall'analisi svolta nei precedenti capitoli emerge con una certa chiarezza un'*agenda* dei problemi da affrontare, se si vogliono creare le condizioni per una strutturazione della rappresentanza degli interessi economici che sia in grado di sostenere la crescita economica del Paese. Certamente, tale approccio descrittivo-analitico ha anche, inevitabilmente, un'implicazione

normativa. Infatti, se si ritiene come in questo Rapporto che le *leadership* delle rappresentanze degli interessi costituiscano una parte importante (se non *decisiva*) della classe dirigente del Paese, allora nessuna di esse può *chiamarsi fuori* dalla responsabilità per il rilancio e la crescita del Paese. È dunque indispensabile pensare in modo nuovo al ruolo *pubblico* (non già *politico*) dei gruppi dirigenti delle organizzazioni e associazioni degli interessi economici e sociali. Sia quelli che rappresentano le imprese sia quelli dei lavoratori e dei professionisti, tutti i gruppi dirigenti delle organizzazioni di interesse (che in questo Rapporto abbiamo definito come “funzionali” per distinguerle dalle organizzazioni “politiche”) hanno un *dovere* più generale rispetto a quello di conseguire beni particolari per i loro rappresentati: quello di promuovere il conseguimento di quei beni particolari che sono coerenti con il conseguimento dei beni generali (o, più empiricamente, *collettivi*).

In una situazione di stallo economico drammatico del Paese, nessun segmento della classe dirigente può pensare solamente al bene del segmento di comunità nazionale di cui è espressione. In un Paese inserito in un complesso processo di integrazione sovranazionale, come l'Italia, nessuna classe dirigente degna di questo nome può pensare ai propri compiti come poteva farlo nel passato. E cioè che una parte di essa si deve occupare degli interessi generali (la classe dirigente *politica*) e una parte di essa si può occupare solamente degli interessi particolari (la classe dirigente *funzionale*). Tale divisione del lavoro è impensabile nell'Italia di oggi. L'integrazione monetaria e più generalmente sovranazionale ha cambiato in modo radicale i termini della funzione *di classe dirigente*.

Non si possono più tenere distinti il *government* (cioè il luogo dove agisce la classe dirigente politica) e la *governance* (cioè il luogo dell'interazione tra gruppi sociali ed economici e attori politici). È necessario rafforzare e riqualificare entrambi, in particolare in Italia. Abbiamo bisogno di un sistema di governo capace di prendere decisioni tempestive all'interno di controlli e bilanciamenti, ma abbiamo bisogno anche di un sistema di rappresentanza e intermediazione degli interessi funzionali che sia in grado di produrre beni collettivi e non solo particolari. L'Italia non ha dimostrato di disporre né di un *government* né di una *governance* in grado di promuovere e sostenere il suo rilancio economico. Anzi, per molti aspetti, entrambi i nostri sistemi di governo politico e di rappresentanza funzionale si sono rivelati un ostacolo verso una crescita solida ed equa.

Naturalmente, per riformare e migliorare, occorre conoscere. Ed è stato questo il compito di questo Rapporto: chiarire il contesto di relazioni e strutture che incide sulla qualità del sistema di rappresentanza degli interessi. Quest'ultima, infatti, è il risultato di condizionamenti diversi. Alcuni di questi provengono dal sistema politico, altri dal sistema economico, altri ancora dal sistema di idee e culture che si è consolidato all'interno delle associazioni di rappresentanza. Vale dunque la pena di riprendere sinteticamente la riflessione che abbiamo svolto su questi aspetti.

Per riformare e migliorare, occorre conoscere: l'ambizione di questo Rapporto è di chiarire il contesto di relazioni e strutture che incide sulla qualità del nostro sistema di rappresentanza degli interessi. Quest'ultima, infatti, è il risultato di condizionamenti diversi. Alcuni di questi provengono dal sistema politico, altri dal sistema economico, altri ancora dal sistema di idee e culture che si è consolidato all'interno delle associazioni di rappresentanza. Non vi sono democrazie di mercato che non abbiano una *qualche* struttura di rappresentazione e intermediazione degli interessi economici (o funzionali). Solo una visione dottrinale dell'economia di mercato può condurre alcuni studiosi a ritenere che gli interessi organizzati siano, per definizione, un ostacolo al funzionamento *naturale* dell'economia. In democrazie di mercato è del tutto *naturale*, invece, che gli interessi economici e funzionali si organizzino per promuovere il loro punto di vista e per contribuire alla definizione delle politiche pubbliche, nazionali e settoriali. La democrazia vive del pluralismo degli interessi. Allo stesso tempo, in una democrazia liberale non vi è una classe sociale o un interesse organizzato che possa candidarsi a rappresentare l'interesse generale o che possa rivendicare una posizione superiore a quella degli altri interessi economici o delle altre classi sociali. Dunque, l'organizzazione degli interessi costituisce la fisiologia, non già la patologia, di una democrazia di mercato.

Tuttavia, i sistemi di rappresentanza degli interessi possono risultare non sempre congeniali con le esigenze della crescita, *in un particolare Paese o in un particolare momento storico*. Ed è quello che è avvenuto in Italia, dove la frammentazione degli interessi organizzati ha raggiunto dimensioni e persistenza tali da divenire un ostacolo alla crescita, se non una delle ragioni strutturali che impediscono l'innovazione e la competitività del suo sistema economico. Come ha ricordato Trigilia, rifacendosi all'economista Mancur Olson, più i gruppi d'interesse sono frammentati e meno possono interiorizzare la logica della responsabilità. La frammentazione incentiva il perseguimento di beni particolari, l'aggregazione favorisce invece la ricerca di beni collettivi. Naturalmente, è un problema aperto stabilire quali caratteristiche debba avere tale aggregazione, anche se è un'opinione condivisa (tra gli studiosi) che la disaggregazione degli interessi organizzati potrà difficilmente sostenere la produzione di beni collettivi. L'Italia repubblicana è venuta a essere connotata da un sistema di rappresentanza degli interessi con caratteristiche di "pluralismo polarizzato" e conflittuale allo stesso tempo. In uno studio fondamentale sul sistema di partito della Prima Repubblica, lo scienziato politico Giovanni Sartori aveva definito quest'ultimo un sistema di partito a pluralismo polarizzato. Cioè un sistema multipartitico, nondimeno funzionante secondo la logica antagonistica della Guerra fredda. Si potrebbe utilizzare la stessa definizione per definire il sistema delle rappresentanze funzionali di quella Repubblica: cioè un sistema con una moltitudine di associazioni, eppure diviso al suo interno sulla base di discriminanti extra-rappresentative. Con il passaggio dalla Prima Repubblica alla Seconda Repubbli-

ca, tale sistema ha assunto quindi caratteristiche propriamente corporative, divenendo cioè, con gli anni Duemila, un sistema di *pluralismo corporativizzato*.

Perché nella Prima Repubblica, il sistema di rappresentanza degli interessi aveva assunto caratteristiche di pluralismo e conflittualità? Sul piano politico, le grandi divisione ideologiche del periodo della Guerra fredda avevano finito per generare profonde fratture all'interno della società e dei suoi interessi. Ciò aveva favorito le divisioni tra le organizzazioni di rappresentanza, sia sul versante datoriale che del lavoro. Sul piano economico, il particolare modello di sviluppo che aveva caratterizzato il Paese, strutturato intorno a piccole e medie imprese, aveva a sua volta accentuato le divergenze tra gli interessi.

Si è così creata una *political economy* post-bellica connotata da divisioni multiple sia nella politica che nell'economia. I partiti politici non si sono fatti scrupolo di alimentare la loro rete di consenso elettorale favorendo l'uno o l'altro gruppo d'interesse. A loro volta, i gruppi d'interesse usavano le affinità ideologiche o le convenienze politiche per fare *pressione* sui partiti, sul parlamento e sul governo con l'obiettivo di ottenere i desiderati benefici particolari. Una combinazione così singolare da produrre particolarismo e conflittualità, come non è avvenuto in nessun altro Paese industriale in quel periodo storico. Ma l'impeto della ricostruzione post-bellica, con i vantaggi economici dell'inclusione nell'area economica Atlantica e del ruolo peculiare dell'Italia nella nascente Comunità europea - quasi da "Cina" del Vecchio continente per l'abbondanza di manodopera e la capacità di adottare tecniche produttive dall'estero - rendeva quel modello sostenibile. Superata la fase del *grande sforzo* post-bellico per ricostruire il Paese dalle macerie materiali e morali della guerra, quella *political economy* ha finito per consolidarsi, con la sua singolare combinazione di frantumazione delle rappresentanze e di solida strutturazione organizzativa delle loro associazioni.

Dopo il ciclo dei grandi conflitti sociali e industriali tra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, il sistema di "pluralismo polarizzato" degli interessi si è venuto quindi a consolidare. Con esso, si è consolidata una logica della rappresentanza in virtù della quale ogni gruppo d'interesse ha cercato di massimizzare i propri benefici particolari, a prescindere dall'interesse generale. In realtà, già negli anni Ottanta, quel sistema poteva funzionare perché i suoi costi venivano scaricati sulla collettività, in particolare sul *bilancio pubblico*. Da quel decennio, infatti, il debito ha cominciato ad assumere dimensioni preoccupanti rispetto al Pil e soprattutto la sua crescita è diventata ingovernabile, vista la forza degli interessi grandi e piccoli che si erano (per così dire) radicati nei vari capitoli di spesa. Insomma, per dirla chiara: i gruppi d'interesse, frammentati e divisi, non si erano posti il problema di conciliare le loro richieste di beni particolari con la produzione di beni collettivi; e i partiti, a loro volta, perché frammentati e divisi, non si erano posti il problema di conciliare i benefici forniti ai vari gruppi (oggi) con le conseguenze sul bilancio pubblico (domani).

Da allora, il nostro debito pubblico è continuato a crescere impetuosamente. Una cultura della *vista corta* si è diffusa tra i *leader* dei partiti e degli interessi. Gli uni preoccupati di vincere le elezioni o di essere rieletti, gli altri di legittimare le proprie posizioni con

qualche beneficio particolare. La profonda iniquità di questa cultura della vista corta è evidente, se solo si pensi che quei benefici (che premiavano *chi era all'interno* di quelle politiche di spesa) dovranno essere pagati *da chi non era lì* a beneficiare (di quei capitoli di spesa): cioè le prossime generazioni. Ecco perché è importante individuare le origini dei problemi attuali: nei processi sociali e politici, le logiche organizzative e le predisposizioni culturali che si attivano in un particolare contesto storico tendono a riprodursi anche quando quel contesto si modifica.

Dal "pluralismo polarizzato" a quello "corporativizzato"

Nonostante i grandi cambiamenti avvenuti con gli anni Novanta (in particolare, la fine della Guerra Fredda e delle divisioni ideologiche a essa collegate), la Seconda Repubblica ha continuato a registrare la frammentazione del sistema politico (questa volta all'interno delle due maggiori coalizioni) e del sistema di rappresentanza degli interessi (peraltro non più disciplinato dalle divisioni ideologiche precedenti). Con il collasso dei vecchi partiti sono nati nuovi partiti e soprattutto nuove coalizioni che hanno assunto la funzione di taxi per portare l'una o l'altra consorte politica e territoriale in parlamento. Con partiti deboli e coalizioni strumentali, con organizzazioni politiche definite dal *leader* di turno (veri e propri partiti personali sia a destra, sia a sinistra, sia al centro), con scarso o nullo radicamento nazionale, privi di idee e di programmi, i micro-gruppi d'interesse hanno trovato una condizione favorevolissima per promuovere le proprie micro-richieste. Per molti aspetti, la relazione tra partiti e gruppi si è addirittura rovesciata: nell'Italia della Seconda Repubblica, sono stati i partiti a fare pressione sui gruppi d'interesse per avere sostegni e risorse, più che viceversa. Ovvero, i partiti sono divenuti il canale attraverso il quale gli interessi particolari sono potuti entrare in parlamento per auto-rappresentarsi direttamente, senza lasciare più ai partiti neppure la finzione della loro aggregazione in una prospettiva più ampia.

Basti pensare al numero di avvocati, notai, professori universitari, professionisti, rappresentanti di specifiche attività economiche, sociali, cooperative, portavoce di *lobbies* territoriali, in alcuni casi esponenti di veri e propri clan finanziari e affaristici, che risiedono in parlamento, in particolare nelle commissioni incaricate di preparare la legislazione sui settori in cui essi agiscono, per capire alcune delle ragioni che hanno condotto l'Italia all'immobilismo decisionale e allo stallo nell'innovazione.

Ciò che colpisce è che tale involuzione del nostro sistema pluralista di rappresentanza è venuta a realizzarsi proprio quando l'Unione economica e monetaria (introdotta dal Trattato di Maastricht del 1992 e realizzata compiutamente con l'avvio della moneta comune nel 2002) stava cambiando radicalmente la struttura della politica economica e di bilancio del Paese. Nonostante gli impegni assunti con il Patto di Stabilità e Crescita, le nostre rappresentanze politiche e funzionali hanno continuato a pensare che il debito pubblico non era poi un "gran problema", vista (ad esempio) l'alta predisposizione degli italiani al risparmio privato, quindi rivendicando ulteriormente un uso della spesa pubblica a fini di consenso sociale ed elettorale.

La crisi finanziaria italiana di agosto e settembre 2011 ha rappresentato uno *shock* nazionale, e forse uno spartiacque. Per la prima volta da molti anni gli italiani hanno compreso che i loro patrimoni, il ponte economico tra passato e futuro, non erano al sicuro non solo dai rischi di mercato, ma da eventi epocali che riguardano la stabilità delle istituzioni economiche e non. Dopo il 2001, abbiamo voluto un po' tutti illuderci che l'ingresso nell'euro garantisse di per sé un *bonus* perpetuo ed incondizionato. Le tempeste finanziarie partite dagli Stati Uniti, e la conseguente crisi dei debiti sovrani in Europa, hanno scosso le certezze sul valore dei patrimoni e mostrato il "film" di un Paese ancora ricco, ma che non cresce e si va dunque impoverendo in termini relativi e negli ultimi anni anche in termini assoluti. Un Paese che si va sempre più indebitando con il resto del mondo, e che trasferisce all'estero una quota non insignificante del proprio reddito (oltre il 2%). Dove uno Stato fortemente indebitato detiene un patrimonio pubblico importante ma poco valorizzato. Dove le aziende non finanziarie, specie le piccole e medie che sono l'ossatura del sistema produttivo, sono sottocapitalizzate. Un Paese dove le imprese perdono competitività perché troppo piccole e poco innovative, e che acquista all'estero più di quanto vende. E dove, infine, le famiglie dispongono di una rilevante ricchezza immobiliare e finanziaria, ma si interrogano sempre più spesso sui destini dei loro patrimoni in un Paese che non cresce. Infine, la crisi ha reso evidente che il nostro pluralismo corporativizzato era ormai divenuto un ostacolo, materiale e culturale, al riordino della spesa pubblica e al rilancio dell'economia.

Verso una governance responsabile

Quella crisi ha posto le nostre classi dirigenti di fronte a problemi (colpevolmente) irrisolti, problemi che continuano a pesare sul Paese come una zavorra. Le decisioni prese dalle istituzioni dell'Unione Europea tra il 2011 e il 2012 (come il Semestre Europeo, la revisione ancora più restrittiva del Patto di Stabilità e Crescita, i trattati che introducono il Meccanismo Europeo di Stabilità finanziaria e il Patto Fiscale), e soprattutto l'avvio della procedura parlamentare per trasformare il pareggio di bilancio in un requisito di natura costituzionale (come richiesto dall'Unione Europea), hanno modificato in modo sostanziale la struttura e la logica del bilancio pubblico. Oggi non c'è più il *vincolo esterno* degli anni Novanta, oggi c'è un nuovo e più cogente *vincolo interno*, quale appunto il pareggio di bilancio che abbiamo deciso di realizzare già nel 2013. Un vincolo che ci siamo dati noi stessi per poter rimanere, non solamente nell'Unione Europea, ma tra i Paesi industriali affidabili internazionalmente.

A fronte delle sfide provenienti da tale ridefinizione senza precedenti della politica pubblica nazionale (che ha, appunto, nella legge finanziaria la sua sintesi contabile), l'Italia si è trovata con troppi problemi irrisolti per rispondere a quelle sfide con efficacia ed equità. Basti pensare all'amministrazione pubblica ridondante e formalistica, a servizi pubblici spesso inefficienti, al carico fiscale eccessivo che pesa sulle imprese e sul lavoro, a una evasione fiscale sconcertante per una moderna democrazia occidentale,

ai settori della ricerca e dell'università divenuti in molti campi periferici nel contesto internazionale. Questi problemi sono rimasti irrisolti perché il Paese non è stato in grado di prendere decisioni, di investire sul lungo periodo, bloccato come è stato e continua a essere dai veti derivanti appunto dalla frammentazione sia politica che funzionale.

È difficile, se non impossibile, affrontare le sfide della globalizzazione e dell'integrazione monetaria con tale infrastruttura istituzionale della rappresentanza. Infatti tra le *leadership* più responsabili delle associazioni è emersa la consapevolezza che il nostro pluralismo corporativizzato non può più funzionare. Anzi che occorre uscire dalle sue strettoie. Per superare stabilmente questa *impasse*, una volta che l'esperienza dei tecnici si sarà conclusa, diverse opzioni possono essere prese in considerazione: questo Rapporto ne suggerisce due.

La *prima opzione* è quella di dare vita a un pluralismo *temperato*, come l'ha definito Carlo Trigilia, o ad una razionalizzazione delle strutture associative che non intacchi le loro predisposizioni storiche e identitarie, come ha rilevato Nadio Delai, ma che ne mitighi comunque le implicazioni divisive e particolaristiche. Un pluralismo, per dirla con Claudius Wagemann, che avrebbe le caratteristiche di quello britannico, assai più moderato e responsabilizzato rispetto al pluralismo disperso e competitivo statunitense. Si tratterebbe di una razionalizzazione da salutare con favore, in particolare se si dimostrasse in grado di aggregare la frammentazione all'interno di *policy communities*, per usare il caso britannico, cioè di comunità di interesse informalmente istituzionalizzate capaci di aggregare le associazioni coinvolte o interessate ad affrontare specifici problemi di settori o di aree territoriali.

Tuttavia, se ciò che è stato riportato in questo Rapporto è plausibile, allora si potrebbe ritenere che tale razionalizzazione, per quanto necessaria, potrebbe risultare non sufficiente. Di qui, la possibilità di considerare una *seconda opzione*, quella di una riforma (non già di una razionalizzazione) della *infrastruttura rappresentativa*, così da andare verso una *governance responsabile*, per dirla con Sergio Fabbrini, o un *pluralismo cooperativo e coordinato*, per dirla con Carlo Trigilia. Ciò richiederebbe una drastica riduzione della frammentazione organizzativa sia sul versante datoriale che sindacale senza però cercare di imitare impossibili e improbabili modelli neo-corporativi.

Il neo-corporativismo (come è stato delineato da Claudius Wagemann) è infatti estraneo alla vicenda italiana. Peraltro, la concertazione, che è la pratica propria di questi modelli, fu sperimentata nel nostro Paese, in senso proprio, solamente nel periodo ristretto del 1992-1993 quando occorreva affrontare l'urgenza drammatica della possibile bancarotta finanziaria della lira in presenza del crollo altrettanto drammatico del sistema di partito della Prima Repubblica. Va aggiunto che già allora i Paesi che avevano storicamente adottato il modello neo-corporativo avevano cominciato a decentralizzarlo perché inadeguato a organizzare la rappresentanza degli interessi di democrazie di mercato attraversate da inediti processi di globalizzazione che avevano messo in discussione il modello fordista di industrializzazione. Con gli anni Novanta del secolo scorso inizia una nuova era di organizzazione produttiva, caratterizzata da

de-localizzazione degli impianti, differenziazione delle produzioni, flessibilizzazione del lavoro, innovazione tecnologica e competizione sulla qualità dei prodotti. Si afferma cioè un modello produttivo che il neo-corporativismo non può disciplinare, in quanto sistema eccessivamente rigido, gerarchico e chiuso di relazioni tra gruppi d'interesse e autorità pubbliche. Per di più, la globalizzazione e l'integrazione, internazionalizzando le produzioni e le società, avevano finito per incrinare la ragion d'essere del neocorporativismo, che aveva derivato la sua credibilità dalla capacità di proteggere il modello sociale nazionale.

La strategia di aggregazione del nostro pluralismo, dunque, dovrà avere caratteristiche necessariamente diverse dal neo-corporativismo. Ma di quest'ultimo dovrà condividere una proprietà cruciale: spingere le rappresentanze economiche ad acquisire *dimensioni comportamentali* tali da riuscire a internalizzare i vantaggi di comportamenti responsabili, *in quanto capaci di produrre beni collettivi*. Per quanto difficile, questa seconda opzione ha cominciato a essere sperimentata in Italia. Ad esempio, nuovi comportamenti sono emersi sotto forma di aggregazioni tra associazioni o sotto forma di iniziative programmatiche comuni tra grandi associazioni economiche e finanziarie.

È il caso di Rete Imprese Italia promossa da Casartigiani, CNA, Confartigianato, Confindustria e Confesercenti, ma altrettanto rilevante è quello della Costituente manageriale nata sotto l'impulso di Federmanager e Manageritalia, che riunisce le organizzazioni di rappresentanza del *management* pubblico e privato aderenti a Cida e Confedir-Mit, visto che interessa la rappresentanza delle alte professionalità le quali hanno una diretta responsabilità nel "generare" classe dirigente. Per avviare una *governance* responsabile, occorre avere *leadership* delle rappresentanze capaci di distinguere tra beni particolari e beni collettivi, capaci di privilegiare l'innovazione alla redistribuzione, di favorire una interazione tra le *leadership* delle rappresentanze connotata dalle ricerche delle *policies* più adeguate e non già irrigidita dalle divisioni sulla *politics*. Spetterà poi ai governi e alle loro maggioranze parlamentari prendere le decisioni definitive, ma tali decisioni dovranno essere l'esito di un confronto aperto, *argomentato* e pubblico sulle *policies* da promuovere per produrre vantaggi e costi condivisi per la soluzione dei nostri problemi irrisolti. La *governance* responsabile non coincide con il rito delle consultazioni che, periodicamente, i governi e gli interessi economici fanno a uso e costume delle telecamere. Né un gruppo d'interesse conta perché riesce finalmente a farsi invitare a Palazzo Chigi oppure perché riesce a sedere intorno al tavolo delle consultazioni del Ministero del Lavoro e del Welfare. La *governance* responsabile richiede aggregazioni di *policy*, si struttura intorno a proposte programmatiche capaci di rappresentare interessi vasti, si legittima per la capacità di conciliare esigenze di parte con esigenze generali, si qualifica con la sostanza degli argomenti. Con la consapevolezza che dovrà poi essere il *government* (sperabilmente riformato) ad assumersi il compito di interpretare l'esito del processo deliberativo tra le (cosiddette) parti sociali, in coerenza con le responsabilità che gli derivano dal suo mandato elettorale.

Il cantiere delle riforme strutturali si è finalmente aperto anche in Italia, sotto la pressione ineludibile dei mercati finanziari internazionali e delle istituzioni monetarie e politiche dell'Unione Europea. Tuttavia quel cantiere richiederà delle nuove maestranze per essere concluso. Cioè dovrà essere accompagnato, e guidato, da una revisione delle mentalità (e dei paradigmi) delle nostre classi dirigenti. Questo Rapporto ha voluto essere un contributo per avviare tale revisione, uno strumento per ripensare il ruolo e le caratteristiche della rappresentanza degli interessi economici *nell'Italia di oggi*. Perché, se quest'ultima è condizionata prepotentemente dalla struttura politica ed economica, lo è anche dai modi di pensare che emergono al suo interno, nella vasta e ricchissima rete delle associazioni e organizzazioni. È dunque necessario che le *leadership* associative si preparino *culturalmente* e *tecnicamente* per affrontare adeguatamente le sfide esterne e interne alla loro associazione. È necessario che esse guardino fuori dai confini nazionali, valutando con cognizione e precisione le esperienze di Paesi che hanno avuto successo sul piano della crescita economica e della coesione sociale. La comparazione ragionata serve per comprendere meglio i problemi da affrontare, non già per selezionare i modelli da imitare.

Quella comparazione ci mostra l'assoluta unicità, tra i grandi paesi industriali europei, della struttura di frammentazione degli interessi e delle rappresentanze che continua a contraddistinguere il nostro Paese. E ci mostra che, con tale frammentazione, sarà difficile governare cambiamenti e processi di portata storica come quelli che stanno attraversando il nostro Paese e l'Europa. Quei cambiamenti stanno sottoponendo a sfida l'identità del Paese, delle sue classi dirigenti, delle sue associazioni, come mai era avvenuto negli ultimi vent'anni. Una buona rappresentanza degli interessi deve partire da una buona conoscenza della realtà e delle poste in gioco. Gli esempi che abbiamo di fronte in questo periodo sono emblematici: si discute di riforme indispensabili per crescere e su cui tuttavia il dialogo tra le *leadership* della rappresentanza e il governo dei tecnici appare talvolta difficile a causa di una dissonanza tra ragioni diverse. Il consenso della "base" rispetto alla competitività del sistema; la tutela dei diritti acquisiti verso la sostenibilità finanziaria. Come mostra Stefano Manzocchi, l'analisi e la quantificazione delle poste in gioco può facilitare la sintesi tra le diverse ragioni, e può condurre a uno scambio più informato che renda più compatibili gli interessi particolari con quello generale, a patto di saper compiere scelte.

Se non si assume uno sguardo realistico, la *leadership* delle rappresentanze economiche non potrà far compiere il salto a queste ultime, come questo Rapporto auspica, dall'attività di pressione e di richiesta (di diritti, di compensi, di benefici) all'attività di *governance* responsabile delle politiche necessarie per ricominciare a crescere.

Ciò non significa squalificare la funzione negoziale delle rappresentanze degli interessi (e la cultura identitaria che intorno a quella funzione si è costituita nel tempo), come ha sottolineato Nadio Delai, bensì si tratta di proiettare quella funzione nel contesto interno e globale in cui quelle rappresentanze debbono agire. In un Paese paralizzato,

che non cresce, inserito in un mercato impietoso, la *leadership* responsabile delle associazioni deve ripensare il proprio ruolo, rivedere i precedenti schemi organizzativi, ridefinire le identità associative, individuare strategie originali per conseguire nuove aggregazioni. Tali aggregazioni possono assumere *forme diverse*. Ci si può aggregare intorno a proposte di *policy* e a programmi oppure all'interno di nuovi assetti organizzativi e valoriali. Il punto è che tali *leadership* dovranno trovare quella *misura aggregativa* necessaria per responsabilizzare i propri comportamenti. Occorre cioè lavorare per istituzionalizzare il superamento della frammentazione, così da rendere irreversibile il distacco dalla logica particolaristica congenita a quest'ultima.

Ciò richiede l'apertura di una discussione interna alle associazioni che parta dalla identificazione dei problemi del Paese per giungere quindi alla definizione delle strategie per promuovere gli interessi che quelle associazioni rappresentano. Ciò è tanto più necessario quanto più la logica della differenziazione connaturata al processo di globalizzazione tende a far divergere gli interessi dei lavoratori a tempo indeterminato da quelli dei lavoratori atipici, gli interessi delle imprese con *value-chain* globali da quelli dei produttori proiettati sui mercati interni nazionali o locali. Se non si fa un salto in avanti, di strategia e di cultura, la frammentazione si accentuerà, proprio perché, come ha rilevato Nadio Delai, è divenuto più difficile che nel passato il *lavoro della rappresentanza*. Anche perché non è più possibile risolvere le tensioni interne alle associazioni e tra le associazioni ricorrendo alla spesa pubblica.

Questo Rapporto ha un messaggio chiaro: la nuova rappresentanza degli interessi economici si dovrà caratterizzare per la responsabilità verso gli interessi collettivi e non solo verso quelli particolari dei propri rappresentanti. L'esigenza del rilancio economico richiede che si individuino nuovi assetti rappresentativi e nuove mentalità di *leadership*. Da troppo tempo l'Italia non investe sul proprio futuro: non solo in infrastrutture, innovazione, prodotti, risorse materiali per il benessere delle generazioni di oggi e di domani. Ma anche in scelte lungimiranti e in politiche con *la vista lunga*, scelte e politiche capaci di anticipare le sfide, di tenere aperta l'economia e la società, di innovare in qualità e ricerca. Sono scelte e politiche di questa natura che fanno crescere il Paese all'interno ma anche la sua credibilità all'esterno, che gli restituiscono il senso di una comunità condivisa e non già di una somma di comunità separate, che gli possono restituire l'autostima collettiva, la capacità di individuare le priorità ed elaborare soluzioni per l'agire collettivo. Senza fare questo è difficile attirare in Italia gli investimenti esteri o creare le condizioni per rendere la nostra economia più competitiva internazionalmente. Insomma, la crescita richiede classi dirigenti rinnovate, in quanto non preoccupate solamente del consenso immediato, ma capaci di costruire il consenso futuro. Forse, la crisi drammatica che stiamo vivendo potrebbe rivelarsi il banco di prova per l'affermazione di una nuova *leadership*, come lo fu la ricostruzione *post-bellica*. Dopo tutto, aveva ricordato il sociologo Max Weber alla fine della Prima guerra mondiale, le crisi sono anche l'occasione per superare il vecchio e fare emergere il nuovo.

L'associazione management club

È il centro di studi e ricerche nato per promuovere una sede di analisi e confronto sul tema della classe dirigente e della sua crescita. AMC utilizza le proprie risorse per interpretare il contesto globale, diffondere le buone pratiche e suggerire efficaci policy incentrate sulle competenze e sul merito.

L'Associazione svolge indagini con particolare riferimento alle esigenze del tessuto economico nazionale, caratterizzato in prevalenza da piccole e medie imprese. Le iniziative sono finalizzate a valorizzare le esperienze dei territori in cui ricercatori, dirigenti e imprenditori integrano attività accademiche con la pratica manageriale.

Le attività dell'Associazione prevedono il diretto coinvolgimento dei principali attori del sistema sociale ed economico, appartenenti sia al settore pubblico, sia a quello privato, attraverso focus group, workshop tematici e convegni, realizzati a livello nazionale e internazionale, e rivolti alla business community.

Il risultato delle ricerche realizzate durante l'anno dall'Associazione dà vita al Rapporto Classe Dirigente, giunto alla sua sesta edizione, che analizza in un'ottica di benchmark internazionale l'evoluzione del sistema politico, economico e sociale del Paese, focalizzandosi sul ruolo delle élite per la crescita.

I Nostri Soci

Promotori



Fondatori



Altri soci



AMC guarda con interesse all'ingresso di nuovi partner portatori di valori, contributi e risorse coerenti con la mission dell'Associazione. Per le modalità di adesione si consulti il sito www.managementclub.it.

il profilo degli autori

Nadio Delai si è formato presso la Facoltà di Sociologia di Trento, dove si è laureato nel 1972. Dopo precedenti esperienze lavorative si è trasferito a Roma presso la Fondazione Censis, in cui ha svolto attività di ricerca sociale ed economica tra il 1972 e il 1993, ricoprendo anche la carica di Direttore Generale tra il 1984 e il 1993. Ha svolto successivamente altre attività professionali, a partire da quella di Direttore della Rete 1 della Rai e di Direttore Centrale per le Politiche Economiche e Sociali presso le Ferrovie dello Stato, dove ha condotto attività di analisi, di studio e di progettazione nel campo dello sviluppo economico nazionale e locale. Ha ricoperto in parallelo il ruolo di Amministratore Delegato di ISFORT SpA - Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti ed è stato nominato Presidente dell'Istituto Trentino di Cultura (ITC, attualmente Fondazione Bruno Kessler), soggetto a un tempo di ricerca tecnologica, storica e religiosa, attraverso i diversi Dipartimenti presenti al suo interno. Nel 1999 fonda la società Ermeneia - Studi & Strategie di Sistema, di cui è Presidente e attraverso la quale ha sviluppato attività di consulenza, di studio e di ricerca, al servizio di singole imprese, di associazioni di rappresentanza degli interessi, di soggetti pubblici e privati. Lungo tutta l'attività via via svolta nel tempo è stato anche consulente di molti soggetti pubblici e di organismi privati e associativi, di carattere nazionale e di carattere internazionale (come l'Unione Europea e l'Ocse). È autore di numerosi articoli, saggi e libri, pubblicati nel corso della sua vita professionale.

Sergio Fabbrini, Professore di Scienza Politica e Relazioni Internazionali e Direttore della *School of Government* presso la Luiss Guido Carli, dove detiene anche la cattedra Jean Monnet. È stato Direttore della *Rivista Italiana di Scienza Politica* dal 2004 al 2009, il primo direttore dopo Giovanni Sartori che l'ha fondata nel 1971, e Direttore della Scuola di Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Trento, che aveva contribuito a fondare, dal 2006 al 2009, È *Recurrent Visiting Professor* di *Comparative and International Politics* presso la University of California di Berkeley (USA). Ha vinto lo *European Amalfi Prize for the Social Sciences* nel 2006, primo italiano da quando il premio è stato istituito nel 1985; ha vinto il Premio Burzio per le Scienze Politiche, assegnato

dall'Accademia delle Scienze di Torino, nel 2009; e ha vinto il Premio Capalbio per l'Europa nel 2011. È stato *Jemolo Fellow* presso il Nuffield College di Oxford nella primavera del 2006 e Jean Monnet Chair Professor presso il Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute, Fiesole, Firenze, nell'autunno 2001. Ha insegnato in decine di università degli Stati Uniti, della Cina, del Giappone, dell'America Latina e dell'Europa. È stato *Fulbright Professor* presso la Harvard University (USA) nel 1987/1988. Ha diretto la collana editoriale su *Le istituzioni delle democrazie contemporanee*, nove volumi, per l'Editore Laterza. È *referee* di diverse riviste scientifiche internazionali. È autore di quattordici volumi, co-autore di due volumi ed ha curato altri quattordici volumi. Ha pubblicato oltre duecento saggi scientifici in sette lingue, nei campi della politica comparata, europea ed internazionale; della politica statunitense; della politica italiana; della teoria politica e della *political economy*. Il suo volume più recente in lingua italiana è, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, Marsilio, 2011.

Cecilia Jona-Lasinio è Primo Ricercatore presso il Servizio Studi Econometrici e Previsioni Economiche dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e Professore a contratto per l'insegnamento di Economia Internazionale, presso LUISS Guido Carli, Facoltà di Scienze Politiche. Ha conseguito il PhD in *Econometrics and Empirical Economics* presso l'Università di Roma Tor Vergata e il Master in *International Economics* presso il Graduate Institute of International Studies (Ginevra). Ha lavorato presso il Research Department del Conference Board (New York) ed ha partecipato a numerosi progetti della Commissione Europea in qualità di *Senior Economist* nell'area di ricerca Capitale intangibile, ICT e Produttività, tra i quali SETI ed EUKLEMS (Sesto Programma Quadro), INNODRIVE, IAREG e ICT NET (Settimo Programma Quadro). È *research fellow* presso il LUISS Lab of European Economics. È autrice di numerosi articoli pubblicati su riviste nazionali e internazionali e capitoli di libri.

Stefano Manzocchi è Professore Ordinario di Economia Internazionale presso il Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università LUISS di Roma, dove dal 2003 è Direttore del LUISS Lab of European Economics. Ha conseguito il PhD in Economics presso il Graduate Institute of International Studies (Ginevra), ed ha lavorato presso il Research Department del Fondo Monetario Internazionale a Washington. È *Associate Research Fellow* del Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles, membro dell'Editorial Board della *Rivista di Politica Economica*, e membro del Comitato Scientifico della Fondazione Masi - Osservatorio Nazionale per l'internazionalizzazione. Ha coordinato e coordina le attività delle unità di ricerca italiane impegnate in progetti di ricerca della Commissione Europea (Phare-ACE, *European Network for Better Regulation* per il VI Programma Quadro, *INNODRIVE Intangible Capital and Innovations* e *NEUJOBS Employment 2025: How will multiple transitions affect the European labour market* per il Settimo Programma Quadro). Ha pubblicato numerosi volumi e articoli sul rapporto tra movimenti di capitali e crescita economica, sull'allargamento dell'Unione

Europea, sulle determinanti degli scambi e degli investimenti diretti internazionali. È editorialista de "Il Sole24 Ore".

Carlo Trigilia è professore ordinario di sociologia economica nella Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze. È direttore del Centro Europeo di Studi sullo Sviluppo Locale e Regionale (CESVI) dell'Università di Firenze. È stato direttore ed è membro del comitato editoriale della rivista "Stato e Mercato", e del comitato di direzione della rivista "Il Mulino". È presidente della Fondazione RES / Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia. Collabora con "Il Sole24 Ore". Ha studiato lo sviluppo territoriale in Italia con ricerche sulle regioni di piccola impresa della Terza Italia e del Mezzogiorno, l'innovazione, i distretti high-tech, e le città.

Giovanna Vallanti è *Assistant Professor* in Economics presso il Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università LUISS di Roma. Ha conseguito il Ph.D. in Economics presso la London School of Economics dove ha svolto attività ricerca presso il Centre for Economic Performance di LSE. Ha lavorato presso il Directorate Economic Developments della Banca Centrale Europea e all'ISTAT. È coordinatore scientifico dell'unità di ricerca LUISS impegnata in nel progetto NEUJOBS finanziato dal Settimo Programma Quadro. Ha pubblicato articoli di economia del lavoro in riviste internazionali e capitoli in volumi.

Claudius Wagemann è coordinatore degli insegnamenti nelle scienze sociali presso la sede fiorentina della New York University e insegna anche all'Istituto italiano di scienze umane (SUM) e alla LUISS. Dall'estate 2012 sarà professore ordinario per metodologia delle scienze sociali alla Università Goethe di Francoforte. Ha trattato il tema della rappresentanza in vari articoli e in un libro sui *Private Interest Governments*, pubblicato da Routledge nel 2011. È anche un esperto per l'uso della teoria degli insiemi nelle scienze sociali su cui pubblicherà entro breve un libro di testo con Cambridge University Press.

Finito di stampare nel mese di marzo 2012
da Rubbettino print
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

*Questa pubblicazione è stata stampata da Rubbettino print
su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità,
nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi
di gestione forestali sostenibili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici*



Il VI Rapporto sulla classe dirigente, promosso dall'Università LUISS Guido Carli e da Fondirigenti attraverso l'Associazione Management Club, analizza il contributo delle rappresentanze degli interessi economici alla crescita e allo sviluppo del Paese.

Non sono molti gli studi in Italia che hanno affrontato questo tema. In realtà, ve ne sono pochi anche sul piano internazionale, se ci si riferisce in particolare al ruolo della rappresentanza nel contesto della crisi finanziaria che ha drammaticamente sconvolto le economie occidentali. Questo Rapporto costituisce, dunque, una delle prime riflessioni sistematiche in proposito. È il risultato del lavoro di ricercatori che hanno competenze diverse (scienziati politici, economisti, sociologi dell'economia e del territorio, esperti di politiche pubbliche) sul ruolo che le rappresentanze degli interessi economici hanno avuto nella persistenza della non-crescita italiana. Tuttavia, tali differenze non hanno impedito che venissero individuati, e da tutti i ricercatori condivisi, alcuni fattori strutturali che sono stati e continuano ad essere alla base del ritardo italiano. Fattori che potranno essere superati attraverso una ridefinizione dei paradigmi con cui si è finora pensato alla politica pubblica nazionale, anche all'interno delle classi dirigenti delle rappresentanze degli interessi economici e non solo di quelle politiche.

Se il Rapporto precedente segnalava la nascita di un Nuovo Mondo, questo Rapporto vuole segnalare la necessità di un nuovo modo di pensare i problemi della crescita economica del Paese. È attraverso questa riformulazione dei paradigmi e delle conseguenti strategie d'azione che sarà possibile favorire una maggiore responsabilità delle classi dirigenti nei confronti della crescita. Se esse saranno capaci di ridefinire il proprio ruolo nel contesto della globalizzazione e europeizzazione, allora riusciranno a dare al Paese una spinta per farlo uscire dall'immobilismo che lo imprigiona.

Di qui il trinomio che costituisce la struttura e il focus di questo Rapporto: una *rappresentanza* rinnovata costituisce un contributo essenziale all'affermazione di una *responsabilità* collettiva della classe dirigente del Paese per riportare quest'ultimo in una condizione di *crescita*. Questi cambiamenti saranno possibili a patto che le associazioni comprendano l'urgenza di tornare a investire nelle competenze delle proprie organizzazioni, rendendole così in grado di affrontare le sfide della complessità. Ciò dovrà tradursi nell'adozione di nuovi modelli organizzativi - come in parte sta avvenendo con i tentativi di aggregazione in atto tra diversi settori e associazioni del sistema delle rappresentanze degli interessi - e in un salto di qualità nella formazione delle nuove leadership delle rappresentanze, attivando programmi altamente qualificati sui nuovi compiti della "governance responsabile".

www.managementclub.it

ISBN 978-88-6105-063-1



9 788861 050631