

# Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia

*Stefano Zan\**

## 1. Premessa

Un osservatore che dopo qualche anno di «distrazione» tornasse ad analizzare il sistema di rappresentanza degli interessi economici in Italia, diciamo nel periodo agosto-ottobre 2011, metterebbe probabilmente in risalto tre elementi evidenti di novità, salvo poi scoprire che la loro interpretazione è tutt'altro che facile e lineare. Gli elementi di novità possono essere così sintetizzati:

- l'apparizione sull'arena della rappresentanza di nuove sigle che in qualche modo aggregano «antiche» associazioni di categoria;
- una conclamata situazione di difficoltà di Confindustria;
- la presentazione al governo di un «Manifesto delle imprese» per l'Italia sottoscritto dalle cinque principali associazioni di rappresentanza dell'imprenditoria.

Nel loro insieme si tratta di tre segnali forti che colpiscono l'osservatore perché, tradizionalmente, questo è un mondo non abituato ai segnali forti e alle forti discontinuità istituzionali. Chi si occupa, da sempre, di seguire i processi di trasformazione del sistema della rappresentanza degli interessi economici in Italia è ben consapevole della difficoltà dell'operazione, per una pluralità di ragioni che conviene sintetizzare.

Innanzitutto la scarsa salienza del tema, sia per gli studiosi sia per gli osservatori istituzionali (opinionisti e giornalisti specializzati), che tendono a ridurre la questione al periodico confronto tra Confindustria e sindacati, sottovalutando pesantemente la ricchezza e la complessità del sistema di rappresentanza e l'impatto che esso ha nel farsi delle politiche pubbliche. Non sorprende allora che siano pochissime le ricerche empiriche di largo respiro sul tema, così come non sorprende che i dati veri (numero di associazioni, tassi

\* Stefano Zan è docente di Scienza politica nell'Università di Bologna.

di sindacalizzazione, numero delle strutture e dei funzionari delle associazioni, presenze territoriali, pesi relativi, bilanci, servizi, investimenti) siano assolutamente poco conosciuti e comunque non incidano per nulla sulle riflessioni di chi, sporadicamente, si occupa di questi temi. In realtà si tratta di un mondo poco analizzato, di cui molti parlano a prescindere da una conoscenza puntuale e fattuale dello stesso.

Il perché di questa innegabile situazione è di non facile interpretazione. Certamente c'è una responsabilità degli studiosi, in primis politologi, che scarsissima attenzione hanno dedicato nelle loro ricerche a questi problemi, come mettono in evidenza Mattina (2010) e Rizzi (2011). Certamente c'è una forte responsabilità delle stesse associazioni che, da un lato, non hanno mai favorito veramente lo studio delle loro strutture e della loro evoluzione, dall'altro, hanno sempre fornito dati (cifre) palesemente «rielaborati» a fini propagandistici. Resta poi difficile capire quanto la disattenzione dei mass media sia da attribuire alla «pigrizia» dei giornalisti, che preferiscono lavorare su notizie facili e a portata di mano, piuttosto che a precise scelte che derivano dalla struttura proprietaria dei diversi gruppi editoriali del nostro paese. Il risultato è comunque chiaro e incontrovertibile.

La seconda ragione, che prescinde in larga misura dall'attenzione degli osservatori, è legata al fatto che i cambiamenti che caratterizzano organizzazioni di questa natura sono lenti, diluiti nel tempo, magmatici, a volte con andamenti carsici, spesso difficili da cogliere perché «annegati» negli universi semantici propri di ciascuna associazione e, ovviamente, ancora più difficili da interpretare anche per gli stessi addetti ai lavori. Non solo. La forte connotazione localistica di questi (come di tutti i) sistemi a legame debole<sup>1</sup> fa sì che spesso ci siano segnali contraddittori tra le diverse articolazioni periferiche del sistema. Non è detto infatti che quanto avviene in una categoria, in un'articolazione provinciale, in un'associazione regionale (nell'ambito di una stessa associazione di categoria), sia «coerente» e in linea con quanto avviene nelle corrispondenti articolazioni periferiche o nella struttura nazionale di vertice. Non a caso lo stesso Weick (1976) sottolinea come una delle caratteristiche funzionali dei sistemi a legame debole sia quella di configurarsi come una vera e propria «assicurazione culturale», capace di riassorbire nel tempo innovazioni parziali di singole articolazioni periferiche.

<sup>1</sup> Sulle caratteristiche strutturali e comportamentali dei sistemi a legame debole mi permetto il rinvio a Zan (2011).

Allo stesso modo non è facile capire quanto trasformazioni professionalizzanti delle tecnostrutture associative, in particolare nell'area dei servizi alle imprese, certamente verificatesi negli ultimi anni, incidano sul rapporto «sindacale» con gli associati, sull'identità e sulla vera natura dell'associazione, sul suo peso nel sistema politico e in quello economico. Ancora oggi i (pochi) osservatori attenti e continui del fenomeno si chiedono se le associazioni di rappresentanza siano «istituzioni vecchie», che non hanno voluto o saputo trasformarsi e innovarsi in ragione dei cambiamenti del mondo nel quale sono inserite, o siano piuttosto istituzioni *ever green*, sempre attuali, proprio perché, al di là delle apparenze e della loro vocazione sistemica funzionale, in realtà hanno saputo continuamente, anche se in maniera non vistosa, cambiare e adeguarsi alle trasformazioni che le circondavano. Il fatto che si possano portare convincenti elementi di sostegno tanto all'una quanto all'altra tesi dimostra ancora una volta che:

- ci troviamo di fronte a un fenomeno politico-organizzativo certamente complesso;
- abbiamo ancora oggi un livello di conoscenza assai limitato dello stesso;
- i tre segnali forti indicati in apertura di questo saggio dovrebbero facilitare e guidare un percorso di approfondimento delle dinamiche più significative che hanno caratterizzato il mondo della rappresentanza degli interessi imprenditoriali nell'ultimo decennio.

Per affrontare, in questo numero monografico dei *Quaderni*, il tema delle trasformazioni del sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia nell'ultimo decennio, abbiamo scelto, tra l'altro, di ri-pubblicare alcuni «vecchi» articoli aventi lo stesso oggetto di riflessione e frutto delle ricerche condotte a più mani nell'ambito dell'Osservatorio sulle associazioni di rappresentanza dell'Aroc.

Le ragioni di questa scelta sono fondamentalmente due. Da un lato, dare testimonianza di come si è evoluta la (nostra) riflessione sul tema nell'arco degli ultimi 15 anni, riproponendo saggi ormai di difficile reperimento. Dall'altro, evitare operazioni di sintesi che, nella loro necessaria e inevitabile attualizzazione, fanno perdere lo «spirito dei tempi» che, allora, li aveva ispirati. Il fatto che questi saggi abbiano costituito, al tempo, oggetto di discussione in innumerevoli occasioni di incontri e convegni nell'ambito di moltissime articolazioni associative, dovrebbe essere la conferma di un percorso di confronto e di accompagnamento della riflessione «teorica» con l'evoluzione della riflessione delle stesse associazioni (almeno di molte di esse) che con

Paolo Feltrin abbiamo avviato molto tempo fa e ancora oggi continuiamo, come testimonia questo numero monografico.

## 2. Le nuove sigle della rappresentanza

Le nuove sigle che rappresentano indubbiamente elementi di novità nel mondo della rappresentanza degli interessi imprenditoriali sono quelle di Rete imprese Italia e della Alleanza delle cooperative italiane (Aci), la prima nata nel maggio 2010, la seconda nel gennaio 2011. Si tratta di due fenomeni di integrazione-aggregazione di sicuro interesse, convergenti sul piano politico della semplificazione della rappresentanza, che nascondono però profonde differenze sul piano delle soluzioni organizzative.

Rete imprese Italia è l'erede naturale dell'esperienza del «Capranica», teatro romano in cui si ritrovarono le associazioni del commercio e dell'artigianato per contrastare, insieme, la finanziaria preparata dal governo di Romano Prodi. Da allora ha preso avvio un percorso di continuo confronto tra le diverse associazioni che ha portato, nel 2009, alla scelta di verificare concretamente, con l'ausilio di alcuni consulenti, la possibilità di dare vita a un nuovo soggetto della rappresentanza. Non è questa la sede per ripercorrere analiticamente le diverse tappe del processo di confronto e verifica, di cui chi scrive ha fatto parte insieme a Bonomi, De Rita, Feltrin, salvo per ricordare che numerose sono state le ipotesi organizzative prese in esame prima di addivenire alla soluzione poi scelta come quella più in grado di rappresentare, allo stato, la volontà politica dei fondatori. Numerose erano le esigenze da contemperare, che possono essere ricondotte a due dimensioni apparentemente tra loro contrapposte. Da un lato, la volontà di operare congiuntamente per massimizzare la forza delle imprese rappresentate nell'arena politica (logica dell'influenza), dall'altro la convinzione, da tutti condivisa, che fosse impossibile, o quantomeno prematuro, procedere a un processo di fusione delle organizzazioni esistenti (logica della membership)<sup>2</sup>. Di qui la scelta di avviare un percorso di «apprendimento organizzativo» di lungo periodo, i cui passi iniziali fondamentali sono stati così individuati:

- costituzione di una *umbrella association* nazionale;
- affiancamento alla suddetta associazione di una distinta Fondazione.

<sup>2</sup> Sul dilemma logico dell'influenza *versus* logica della membership, vedi Zan (1992).

La scelta organizzativa di costituire una *umbrella association* comporta il mantenimento in vita delle organizzazioni fondatrici che decidono di comune accordo quali funzioni delegare, in tutto o in parte, alla nuova associazione, e quale debba essere il modello di governance dell'associazione stessa. Nello specifico si è deciso di delegare a Rete imprese Italia tutte le funzioni di lobby nazionale, con particolare riferimento all'interlocuzione con il governo. Dal punto di vista della governance l'elemento più significativo, sul modello europeo, è stato quello di affidare, attraverso una rotazione semestrale dei presidenti delle associazioni fondatrici, la funzione di «portavoce» della Rete. È importante sottolineare che l'operazione, di livello nazionale, non comporta meccanicamente la replica del modello organizzativo ai livelli regionali e provinciali o a quelli di categoria, anche se, per statuto, scopo dell'associazione è «favorire la progressiva integrazione tra le associazioni fondatrici».

Con lo stesso nome, Rete imprese Italia, a sottolineare la stretta interrelazione tra le due organizzazioni, si è dato vita a una Fondazione con lo scopo preciso di consolidare e diffondere, attraverso numerosi strumenti, la cultura della piccola e media impresa e dell'impresa diffusa sul territorio. Questo a rimarcare che una scelta politica di indubbio respiro, quale quella legata all'avvio della *umbrella association*, dovesse essere necessariamente accompagnata da un continuo e significativo processo di approfondimento «culturale» sulla specificità delle imprese in essa rappresentate.

I fondatori delle due nuove organizzazioni della rappresentanza sono: Confcommercio, Confesercenti, Cna, Confartigianato e Casa artigiani. Rispetto alla tradizionale geografia della rappresentanza, l'elemento di maggiore novità è rappresentato da un processo di semplificazione che passa attraverso due linee fondamentali di progressiva integrazione di:

- associazioni sostanzialmente omogenee quanto a struttura della membership, ma che in origine si collocavano su fronti diversi del collateralismo politico (Cna *versus* Confartigianato; Confcommercio *versus* Confesercenti);
- associazioni che operavano, e prevalentemente continuano a operare, su comparti diversi dell'economia nazionale: quello della produzione (artigiani) e quello della distribuzione e dei servizi (commercianti).

In questo modo, almeno sulla carta, si superano due dei tradizionali assi di frammentazione del nostro sistema di rappresentanza: quello economico-settoriale e quello politico.

Il caso dell'Alleanza delle cooperative italiane (Aci) è più semplice da raccontare sia per le sue origini storiche sia per le soluzioni organizzative attualmente adottate. Le tre principali centrali cooperative (Legacoop, Confcooperative e Anci), derivanti storicamente dai tre grandi filoni ideali di riferimento (comunisti, cattolici, laici) che hanno connotato le relazioni di stampo collateralistico della *prima Repubblica*, hanno deciso nel gennaio 2011, dopo anni di appelli reiterati all'unità del mondo cooperativo, di iniziare ad agire congiuntamente. Il raggiungimento di questa prima tappa di un percorso di integrazione, che è ancora tutto da costruire e che, forse, ha trovato nella nascita di Rete imprese Italia un fattore simbolico scatenante per superare le ultime resistenze, è stato facilitato da almeno due dimensioni:

- il comune riconoscimento nei valori (internazionali) dell'impresa cooperativa che, con il venir meno delle antiche barriere ideologiche, non aveva più ragione di presentarsi diviso agli interlocutori tanto interni quanto esterni, e che nell'unità d'azione poteva trovare una decisa qualificazione della specificità della forma cooperativa di impresa;
- una significativa e consolidata esperienza di azione comune in strutture cooperative e consortili funzionanti da tempo (ad esempio Cooperfidi, Fon.Coop, Coopform), nonché l'accordo già operante dal 1990 per un modello comune di relazioni industriali.

In qualche misura un percorso «naturale», che solo l'inerzia di dinamiche identitarie ancorate a un passato ormai superato da oltre vent'anni (come la caduta del muro di Berlino nel 1989) ha procrastinato nel tempo. La forte omogeneità sul piano dei valori e il comune interesse alla permanenza e alla diffusione della specificità cooperativa ha anche consentito di optare per un modello (organizzativo) più semplice di quanto abbia dovuto o voluto fare Rete imprese Italia. Anche in questo caso possiamo parlare di una sorta di *umbrella association*, in quanto organismo di secondo grado rispetto alle associazioni nazionali fondatrici, che si esprime però non in una nuova entità organizzativa (associazione o fondazione che sia), bensì in un più semplice «coordinamento» al quale le tre centrali cooperative si sono auto-obbligate per organizzare le loro attività di lobby e per qualificare la loro rappresentanza sul mercato politico, attraverso l'incontro periodico di 24 o 90 dirigenti designati dalle rispettive associazioni. L'elemento più significativo, dal punto di vista organizzativo, è rappresentato dall'individuazione di un unico portavoce a rotazione, che resta in ca-

rica per un anno. Rispetto alla tradizionale geografia della rappresentanza, anche in questo caso siamo di fronte a un percorso di semplificazione della frammentazione, che passa attraverso il superamento del tradizionale asse politico di rappresentanza della maggior parte delle imprese cooperative associate.

### **3. Le difficoltà di Confindustria**

Gli elementi che consentono a un osservatore attento di parlare delle difficoltà di Confindustria, in quanto associazione di rappresentanza degli interessi, sono molteplici, e alcuni di questi anche radicati nel tempo<sup>3</sup>. Ma la decisione della Fiat di non rinnovare l'adesione a partire dal 2012 rappresenta indubbiamente il precipitato simbolico di una crisi latente che potrebbe avere ben altri riflessi nel prossimo futuro. Il dato dirompente, ben al di là del valore simbolico della fuoriuscita della grande impresa privata italiana per eccellenza, che nel comune sentire è sempre stata la Fiat, fondatrice esattamente cento anni fa della stessa Confindustria, è rappresentato dalle motivazioni addotte per una scelta di tale rilievo. Senza entrare nel dettaglio, e semplificando al massimo, si può dire che la Fiat non riconosce più nel contratto nazionale firmato dalla categoria una forma di tutela dei suoi specifici interessi di impresa multinazionale nel settore automobilistico, preferendo di gran lunga operare attraverso la stipula di contratti aziendali che possano derogare, in maniera più o meno significativa, da quanto previsto dai contratti nazionali. La motivazione squisitamente economica, in quanto condizione essenziale per la sopravvivenza e la competitività dell'azienda e per la scelta dei suoi azionisti di continuare a investire in Italia, ha evidentemente immediati riflessi politici che coinvolgono l'intera confederazione.

Le ragioni dell'exit della Fiat rischiano di essere dirompenti, perché mettono in discussione un pilastro del patto associativo quale quello dell'adesione al contratto nazionale, che rappresenta il principale «prodotto» dell'azione associativa. Certo, tutti ricordano le numerose volte in cui singole aziende o singole categorie hanno firmato contratti in contrasto con l'azione di lotta e confronto anche duro con i sindacati, ma le ragioni addotte erano contingenti e non strutturali, e comunque non prevedevano l'abbandono

<sup>3</sup> Per tutti vedi il pesante attacco contenuto in Giavazzi (2011).

dell'associazione. Tutti gli osservatori si chiedono se e quante altre aziende, al di là dei pochissimi casi a oggi annunciati, seguiranno in futuro l'esempio della Fiat, ma è certo che quella dell'exit diventa un'opzione, a oggi sconosciuta, che potrebbe influenzare, anche solo in termini di minaccia, le tradizionali dinamiche associative. Del resto non è un caso che qualcuno abbia iniziato a proporre l'uscita delle imprese pubbliche dal novero delle associate a Confindustria in virtù di posizioni che ad alcuni paiono eccessivamente antigovernative, laddove l'associazione vive (anche) dei contributi delle stesse imprese pubbliche, strutturalmente e inevitabilmente governative.

La stessa nascita di Rete imprese Italia e dell'Alleanza delle cooperative italiane (Aci) che, a quanto risulta, nessuno ha mai vissuto come contraltare esplicito a Confindustria, ha però di fatto modificato le tradizionali condizioni del sistema di rappresentanza. I processi di semplificazione, attraverso l'aggregazione cui stiamo assistendo in questi mesi, danno forza e identità all'insieme delle piccole e medie imprese e alle imprese diffuse sul territorio, che riescono in questo modo ad auto-rappresentarsi con maggior peso ed efficacia di quanto non avvenisse in precedenza, soprattutto con maggiore chiarezza e convergenza sugli interessi rappresentati. Senza contare che in diversi settori economici le nuove aggregazioni possono proporsi come *competitors*, nel mercato della rappresentanza, per quelle imprese «non industriali» che a oggi hanno aderito a Confindustria anche perché indotte dalla frammentazione delle altre associazioni.

I tempi ci diranno se la semplificazione attraverso l'aggregazione delle associazioni esistenti possa dare vita a un polo forte della rappresentanza degli interessi imprenditoriali, in qualche misura alternativo a quanto ricoperto storicamente da Confindustria. Resta però il fatto che i recenti avvenimenti sembrano mettere in luce una sorta di paradosso che la confederazione dovrà affrontare nei prossimi mesi. Allo stato, infatti, Confindustria sembra al contempo troppo grande e troppo piccola. Troppo piccola perché, nonostante il suo indubbio peso comunicativo, aggrega relativamente poche imprese, che preferiscono o non aderire o aderire ad altre associazioni che, tra l'altro, si stanno rafforzando. Troppo grande perché, per essere tale, aggrega imprese troppo differenziate tra loro quanto a dimensioni e a struttura proprietaria. Convincere grandi, medie e piccole imprese dei diversi settori e mercati, imprese pubbliche e private, che i loro interessi sono comuni e comunque sempre convergenti, rischia di essere sempre più difficile anche alla luce del caso Fiat.

#### **4. Il «Manifesto delle imprese»**

A fine settembre 2011 le cinque principali associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali (Abi, Aci, Ania, Confindustria e Rete imprese Italia) hanno inviato al governo un «Manifesto delle imprese» contenente cinque linee di interventi da realizzare per uscire dalla crisi. Per la verità il Manifesto era stato preceduto in agosto da un appello, sempre al governo, di tutte le forze sociali, seguito in ottobre da un paio di lettere, sempre a firma delle stesse associazioni, che reiteravano la richiesta all'esecutivo di interventi immediati per uscire dalla crisi. Al di là di ogni considerazione di merito e dal possibile esito che avrà il Manifesto, mi pare importante sottolineare alcuni aspetti.

Per la prima volta le associazioni imprenditoriali non solo operano e si presentano insieme, ma formulano anche precise proposte di politica nazionale per affrontare la crisi del paese. Non solo: la convergenza su tali proposte ha richiesto uno specifico processo di negoziazione tra le parti, il cui esito non era del tutto scontato, perché ciascuna delle parti ha dovuto rinunciare a sue tradizionali posizioni o accettare posizioni che non erano espressamente le proprie, in un processo di «costruzione della domanda politica» del tutto diverso dalla tradizionale espressione della *voice* cui tutte le associazioni erano abituate. Per la prima volta abbiamo visto nel sistema della rappresentanza italiana un'espressione unitaria delle diverse organizzazioni dell'associazionismo imprenditoriale (escluso il mondo agricolo), in posizione di forte critica rispetto all'operato del governo e con una capacità propositiva in cui si potevano cogliere forti segnali a tutela dell'interesse generale, non solo di quello dei diretti rappresentati.

Il percorso che ha portato al Manifesto, alle diverse lettere e conferenze stampa, è stato quello dell'incontro tra i presidenti (e i direttori) delle cinque associazioni in una sorta di «tavolo» che, per la prima volta, ha visto all'opera i portavoce delle due nuove sigle (Rete imprese Italia e Aci) accanto a quello delle tre sigle tradizionali. Solo un paio di anni fa il tavolo avrebbe previsto undici commensali al posto di cinque, e anche questo è un segnale di quel processo di semplificazione della rappresentanza di cui abbiamo parlato in precedenza. L'evento è talmente recente – e in corso di svolgimento nel momento in cui scriviamo queste pagine – che è impossibile coglierne la prospettiva temporale, dopo averne segnalato l'indubbia novità. La spinta all'azione congiunta è certamente motivata dal

diffondersi della crisi, dalla (denunciata) immobilità del governo, dalla preoccupazione di tutto il mondo imprenditoriale che, proprio per uscire dalla crisi, suggerisce provvedimenti che indubbiamente toccano anche gli interessi dei propri associati. È ragionevole ipotizzare, però, che la pratica di frequentazione che si è sviluppata in questa contingenza, unita al fatto che la crisi sarà in ogni caso tutt'altro che breve, e che è del tutto improbabile che nel breve termine si possano sviluppare nuove politiche distributive, induca a consolidare la rappresentazione congiunta e unitaria degli interessi del mondo imprenditoriale.

La valutazione complessiva del processo che ha portato alla stesura del Manifesto delle imprese è tutt'altro che agevole, perché si presta a letture anche fortemente discordanti. Da un lato si può sottolineare, in positivo, una capacità di azione e di espressione unitaria assolutamente nuova, che passa attraverso l'azione di cinque associazioni imprenditoriali «solide» a fronte di una pletera di associazioni più circoscritte nella loro capacità di rappresentazione degli interessi. Si può altresì sottolineare un'attitudine propositiva su politiche specifiche e puntuali che non solo supera la tradizionale espressione della *voice* o la richiesta di provvedimenti assolutamente generali e generici, ma indica l'emergere, non così scontato, di una crescente consapevolezza per l'interesse generale del paese e dell'economia, non solo per quello dei propri associati. Dall'altro lato, però, le contingenze storiche che hanno portato a questa iniziativa, unite all'apparente indifferenza del governo, proprio nel momento in cui la rappresentanza imprenditoriale si presenta con la massima forza e compattezza, potrebbero indurre a pensare che questa forza organizzata rappresenti una sostanziale debolezza «politica» di tutto il sistema della rappresentanza degli interessi. Sempre meno considerati dal governo, gli imprenditori (le loro associazioni) si mettono insieme per provare a esercitare quel peso che divisi non riescono più in alcun modo a esercitare. Non è un caso che sempre più spesso si parli del possibile ruolo politico di singoli imprenditori o che ci si cominci a interrogare, nel bene come nel male, su una possibile «soggettività politica» dell'associazionismo imprenditoriale. Solo il tempo sarà in grado di dirci come evolveranno le cose. Per ora ci basta avere individuato alcune dinamiche che, per la loro novità e consistenza, sono indicatori di un processo di cambiamento del mondo della rappresentanza degli interessi imprenditoriali che si è sviluppato negli ultimissimi mesi.

## **5. Uno sguardo più approfondito**

La valutazione della rilevanza e del grado di novità dei fenomeni che abbiamo appena registrato richiede di sviluppare uno sguardo più approfondito sul sistema della rappresentanza, capace di collegare le novità apparenti con le costanti che hanno caratterizzato lo stesso sistema negli ultimi decenni. Per evitare la tradizionale ricostruzione storica «dalle origini ai giorni nostri», che per altro è possibile recuperare attraverso la lettura dei saggi che abbiamo ripubblicato in questo numero, ci pare utile confrontare quanto sta emergendo con i punti di forza e i punti di debolezza che da sempre caratterizzano il nostro sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali.

Tra i punti di forza ricordiamo: la coesione sociale che si realizza intorno alle identità collettive, il bacino di competenze specialistiche che si costruiscono all'interno delle associazioni, la funzione di supplenza politica svolto dalle associazioni (almeno negli anni novanta). Tra i punti di debolezza: l'eccessiva frammentazione della rappresentanza lungo una molteplicità di assi, l'antistoricità (politica) di alcuni assi di differenziazione, l'arcaicità (economica) di alcuni assi di differenziazione, l'unicità/omogeneità dei modelli organizzativi, la sottorappresentazione delle piccole e medie imprese.

## **6. Identità collettive**

Come già indicato in passato le associazioni di rappresentanza costituiscono importanti aggregati di identità collettive reali e operanti sulla base di interessi e valori comuni. Con la caduta delle grandi ideologie del secolo scorso, la secolarizzazione dei partiti politici e la loro crisi di legittimità, il venir meno dell'unità politica dei cattolici ancora alla ricerca (vedi il meeting di Todì) di momenti comuni di aggregazione anche pre-politici, le associazioni di rappresentanza sembrano costituire uno dei pochi aggregati di identità collettiva che tengono nel tempo. Tanto le nuove aggregazioni (Rete imprese Italia e Aci) quanto l'azione congiunta del Manifesto delle imprese sembrano compattare e rafforzare l'identità collettiva degli imprenditori a fronte degli altri interlocutori sociali pubblici e privati. Una prospettiva, quella del rafforzamento dell'identità collettiva, certamente in controtendenza rispetto alle dinamiche sociali più generali, che potrebbe avvalersi nel breve-medio termine dell'emergere dell'interesse generale rispetto a derive corporative che, secon-

do Olson (1982), tendono a caratterizzare le coalizioni distributive quando queste sono numerose, piccole, in competizione tra loro. L'invito di Marcegaglia al governo ad agire anche contro le lobby (Confindustria compresa) è significativo del fatto che sta emergendo la consapevolezza che l'azione delle associazioni si svolge su un crinale delicato che vede, da un lato, il possibile sostegno all'evoluzione del paese attraverso la produzione di ricchezza in un mercato sempre più libero e competitivo, dall'altro, il rischio tutt'altro che recondito che i diversi interessi corporativi costituiscano barriere all'azione politica necessaria per il paese e siano di fatto i primi responsabili dell'ammontare del debito pubblico e della sua perpetuazione<sup>4</sup>. Complessivamente però, allo stato attuale e alla luce delle più recenti trasformazioni, è possibile considerare l'identità collettiva espressa dalle associazioni imprenditoriali come un punto di forza non solo per loro stesse ma anche, più in generale, per il paese.

## 7. Bacino di competenze specialistiche

Da molti anni ormai le associazioni di rappresentanza degli interessi economici rappresentano un importante serbatoio di competenze e conoscenze tanto sulla dinamica reale della vita delle imprese quanto sul complesso normativo (in continua evoluzione) che condiziona la loro stessa esistenza. Il radicale indebolimento dei partiti politici e dei loro organici, unito alla presenza in Parlamento di persone che sono espressione della cosiddetta società civile e che non hanno un curriculum radicato nel mondo dell'associazionismo, hanno creato una notevole dipendenza di questi ultimi dal know how e dalle competenze che le associazioni hanno mantenuto e continuano a riprodurre.

Le evidenze empiriche sono numerose e convergenti. Gli uffici studi delle diverse associazioni producono con regolarità ricerche e documenti aggiornati che attengono all'andamento dell'economia e delle imprese, ma che si allargano sempre più all'approfondimento delle questioni più critiche dell'intero sistema sociale. All'interno delle associazioni operano specialisti di funzione (fisco, previdenza, contenzioso del lavoro ecc.) riconosciuti come e-

<sup>4</sup> Ipotesi sostenuta da Paolo Feltrin in un seminario presso la Luiss del 28 settembre 2011. Vedi anche Ainis (2011).

sperti di valore anche dall'esterno del mondo associativo, sistematicamente presenti nel mondo delle commissioni parlamentari per discutere in anticipo condizioni e implicazioni dei diversi provvedimenti legislativi. I convegni promossi dalle diverse associazioni e le scadenze periodiche che le vedono impegnate nelle località ormai divenute tradizionali (ad esempio Cernobio), rappresentano appuntamenti importanti per tutto il mondo politico e per la stampa specialistica. Il rafforzamento delle competenze create e detenute dalle associazioni sulla vita complessiva delle imprese e sul tessuto normativo che direttamente o indirettamente le governa è certamente cresciuto in questi anni, soprattutto in termini relativi rispetto al mondo della politica, ma anche rispetto al mondo delle numerose fondazioni (para-politiche) che spesso nelle loro elaborazioni fanno riferimento diretto a uomini delle associazioni per avere dati e informazioni aggiornate.

Tutto questo rappresenta un indubbio punto di forza per le associazioni, ma anche indirettamente per il paese, perché almeno da qualche parte le competenze ci sono. Nel lungo periodo c'è da chiedersi, però, se questo tendenziale monopolio di conoscenze sulla vita reale delle imprese sia positivo o non presenti componenti di rischio sulla possibilità di un utilizzo strategico delle informazioni a tutela dei propri interessi. La questione è già in parte evidente per quanto riguarda il settore bancario e assicurativo, dove il divario tra i dati forniti dalle due associazioni di settore (Abi e Ania) rispetto a quanto «raccontato» da singoli cittadini o da associazioni di consumatori è talmente elevato da far spesso dubitare che si possano assumere le informazioni fornite come base per scelte consapevoli.

## **8. Supplenza politica**

Il tema della possibile supplenza politica delle associazioni di rappresentanza a supporto o in sostituzione dei partiti è particolarmente delicato e difficile da affrontare in questo periodo. I dati infatti sono contraddittori. Tutti gli osservatori riconoscono ormai che negli anni novanta, gli anni della grande crisi dei partiti e dell'inizio della transizione di regime, le associazioni di rappresentanza hanno svolto un vero e proprio ruolo di supplenza<sup>5</sup> sia impegnandosi direttamente nella realizzazione di alcune riforme (fisco, previdenza) sia con-

<sup>5</sup> Vedi i diversi saggi ripubblicati in questo numero.

tribuendo a costruire quelle finanziarie proposte dai governi tecnici che hanno consentito all'Italia di uscire da una fase delicata sia dal punto di vista politico sia da quello economico, riuscendo infine a entrare nell'euro. Gli anni cosiddetti della concertazione sono però finiti con l'inizio del nuovo secolo, «superati» dal cosiddetto «dialogo sociale» rivendicato dai governi Berlusconi come segnale chiaro di ripresa di possesso pieno nel governo delle dinamiche economiche da parte della politica (partiti, governo, Parlamento).

Oggi la situazione è caratterizzata da una crisi economica senza precedenti, da un sostanziale immobilismo del governo che fatica a prendere i provvedimenti necessari per il gioco incrociato dei veti e delle diverse componenti della maggioranza, nonché da una debolezza parlamentare che mette a rischio qualsiasi decisione venga messa all'ordine del giorno. D'altro canto, le opposizioni non sembrano ancora in grado di porsi come alternativa chiara, immediata, capace di «risolvere» i problemi del paese. Il dato paradossale – come abbiamo appena visto – è che mai come in questa fase storica le associazioni imprenditoriali sono state capaci di azione congiunta e di elaborazione di proposte che potrebbero e dovrebbero consentire una progressiva fuoriuscita dalla crisi. A oggi, mentre scriviamo, le loro proposte non sono state nemmeno prese in considerazione, i numerosi appelli rivolti al governo non hanno avuto alcuna risposta. Difficile quindi parlare in questa fase di un ruolo di supplenza politica, nel momento in cui il governo sembra voler fare a mano dell'appoggio e del supporto delle associazioni imprenditoriali che più volte in passato ha ricercato e ottenuto.

Gli esiti di questa situazione, che a tutti gli effetti possiamo definire di stallo, potrebbero essere due, assolutamente contrapposti. Il primo, a fronte di un'insospettata e insospettabile capacità di questo governo di uscire dalla crisi e di continuare a operare fino alla fine normale della legislatura, segnerebbe un'indubbia sconfitta della rappresentanza imprenditoriale, che verrebbe relegata al ruolo di attore marginale nell'arena politica. Il secondo, all'opposto, a fronte della crisi di questo governo e della costituzione di un esecutivo di «responsabilità nazionale», potrebbe invece ritrovare nell'unitarietà di azione e di proposta dell'associazionismo imprenditoriale una forte leva di legittimazione sociale per introdurre tutte quelle riforme, anche impopolari, che i più ritengono indispensabili per uscire dalla crisi. Se non di vera e propria supplenza, si potrebbe allora parlare comunque di un ruolo centrale nel confronto tra politica e parti sociali che ricolloca l'associazionismo imprenditoriale tra i punti di forza del paese.

## 9. La frammentazione della rappresentanza

La frammentazione del nostro sistema di rappresentanza imprenditoriale lungo una pluralità di assi di differenziazione è sempre stato considerato un punto di debolezza<sup>6</sup> per una pluralità di ragioni che attengono, principalmente, all'incapacità dello stesso sistema di adattarsi ai cambiamenti di contesto, quindi di dare adeguata rappresentanza alle imprese associate. Il sistema è stato definito antistorico e arcaico perché ancora oggi (ieri) presenta una pluralità di associazioni che sono le stesse dell'epoca del collateralismo della *prima Repubblica*, che fanno riferimento altresì a un sistema economico di stampo sostanzialmente fordista che non esiste più da alcuni decenni, con il crescente primato dei servizi e della componente di servizio anche nella manifattura e nella produzione. Qualcuno (De Rita<sup>7</sup>) vede nei processi di aggregazione che si sono realizzati in questi ultimi mesi un chiaro indicatore di un percorso di progressiva semplificazione del sistema di rappresentanza, con il superamento dei caratteri di arcaicità e antistoricità. Personalmente mantengo qualche riserva in proposito (almeno in termini di tendenza generalizzata e incontrovertibile), per almeno due ragioni.

La prima è che, a fronte di importanti segnali di aggregazione e integrazione, abbiamo anche importanti segnali di disarticolazione o di non aggregazione. Della crisi di Confindustria abbiamo già detto. L'uscita della Fiat non è un segnale banale e non va certo nella direzione dell'aggregazione. Il ventilato ingresso del mondo bancario in Confindustria è stato definitivamente archiviato. Il mondo delle municipalizzate, espresso a suo tempo da Confservizi, anziché convergere in qualche altra associazione imprenditoriale si è semplicemente sciolto. Le tre principali associazioni del settore agricolo non danno alcun segnale di volersi aggregare, anzi sottolineano la loro competitività, in alcuni casi anche nei confronti della cooperazione tradizionalmente alleata (Confcooperative-Unci). Lo stesso destino dell'unità sindacale, ormai archiviata da tutti gli interessati, non spinge di per sé all'unificazione dell'azione delle controparti.

La seconda è che le recenti aggregazioni, Rete imprese Italia e Aci (ma anche il *Manifesto delle imprese*) sono esperienze recenti, non ancora consoli-

<sup>6</sup> Vedi Lanzalaco (1997).

<sup>7</sup> Intervento al già citato seminario della Luiss.

date, a basso costo di uscita, che comunque prevedono il mantenimento in vita delle precedenti associazioni. Per «basso costo di uscita» intendo dire che i modelli organizzativi assunti (associazione, fondazione, coordinamento, tavolo) consentono a qualsiasi associazione di defezionare dall'organismo unitario senza dover pagare costi elevati, anche perché le singole associazioni fondatrici hanno mantenuto in vita le loro strutture originarie. Questo, in prospettiva, può rappresentare un duplice problema. Da un lato, il basso costo dell'exit potrebbe indurre alla defezione in un momento contingente di contrasto che, nel caso di impegni più rilevanti e irrevocabili, costringerebbe comunque a ricercare una soluzione soddisfacente. Dall'altro, rischia di configurare il momento unitario come un secondo livello, una sovrastruttura, che amplifica i costi in quanto in realtà non elimina e non sostituisce i costi base delle associazioni aderenti. Se il momento unitario dovesse venire concepito come costo aggiuntivo, perché il meccanismo della delega alla *umbrella association* non elimina alcun costo base sostenuto dalle singole associazioni, qualsiasi incidente di percorso, per altro nel novero delle cose, potrebbe trasformarsi in un'occasione di exit per qualcuno, riportando in questo modo indietro la storia non solo di alcuni decenni, ma anche «per» alcuni decenni. Solo il tempo potrà dirci quanto le scelte che oggi appaiono (e sono) certamente innovative sapranno consolidarsi e radicarsi in modo tale da configurarsi come stabili trasformazioni del sistema della rappresentanza. A oggi il sistema, almeno quello di base che sottende alle *umbrella association* di varia natura, è ancora frammentato, tendenzialmente arcaico e antistorico.

## 10. L'unicità dei modelli organizzativi

L'unicità/omogeneità dei modelli organizzativi, con sostanziale appiattimento sul partito politico di massa, è stato considerato (Zan<sup>8</sup>) un punto di debolezza perché spesso «ingabbiava», tanto sul piano culturale quanto su quello strutturale, la capacità di azione delle diverse associazioni, incapaci di pensarsi in maniera diversa da quella tradizionale. Alcuni segnali sembrano convergere verso un progressivo superamento di questo blocco, prima culturale che strutturale.

<sup>8</sup> Ripubblicato in questo numero.

Sul piano nazionale, per dare corpo all'unità d'azione si sono scelti veicoli organizzativi «leggeri» (forse anche troppo), che però si sono allontanati dal classico schema della fusione. Saggiamente si è deciso che le scelte che vincolavano e vincolano i livelli nazionali non fossero altrettanto vincolanti per i livelli territoriali e settoriali, limitandosi a presentarsi come un'opzione politica che a livello locale poteva anche trovare forme diverse di espressione. In altri tempi, anche assai recenti, si sarebbe dovuto procedere dal basso, convincere tutte le articolazioni organizzative a deliberare la scelta, per arrivare alla fine a un unico modello omogeneo su tutto il territorio nazionale, per rispettare quell'armonia geometrica propria di tutti i partiti di massa. A livello locale (vedi Feltrin e Zan in questo numero) si stanno realizzando esperienze diverse, ma tutte orientate a privilegiare l'unitarietà d'azione rispetto alla formalizzazione organizzativa di procedure di aggregazione istituzionale. Infine, si è appena avviata una riflessione che, partendo dal probabile superamento delle Province nell'architettura istituzionale del paese, comincia a mettere in discussione il tradizionale isomorfismo delle articolazioni associative rispetto ai livelli istituzionali, in virtù delle possibili economie realizzabili sul piano dell'erogazione dei servizi e anche dell'esistenza di «piattaforme economiche» che nella loro logica, appunto economica, tendono a ignorare i tradizionali confini amministrativi. Tutti segnali, in qualche misura ancora deboli, che però indicano un progressivo allontanamento da quell'unicità di modello organizzativo che in passato ha frenato esperienze innovative che uscivano più o meno esplicitamente dal paradigma dominante. Anche in questo caso solo il tempo potrà dirci se l'innovazione delle forme organizzative accompagnerà e sosterrà le scelte politiche, dando vita a quelle geometrie variabili che, oltre che già comunque esistenti, rappresentano in ogni caso una caratteristica strutturale di tutti i sistemi a legame debole che non conviene in alcun modo contrastare.

### **11. La sottorappresentanza/rappresentazione delle piccole e medie imprese**

La sottorappresentanza delle piccole e medie imprese è stata messa tra i principali punti di debolezza perché, a fronte della crescente centralità economica di questo tipo di aziende (in termini di Pil, occupazione, mantenimento

della stessa ecc.), le politiche pubbliche hanno sempre assunto come punto di riferimento la logica e le dinamiche della grande impresa (salvo poi tradurre per la piccola e media con una serie infinita di incongruenze), in questo supportate dal convergente interesse della triangolazione governo – Confindustria – sindacati. Parafrasando quanto si diceva negli anni ottanta con riferimento alla cooperazione, la piccola e media impresa si configura, come agglomerato, come un «gigante economico ma un nano politico».

Una delle principali ragioni della debolezza politica delle piccole e medie imprese è stata individuata nella frammentazione del sistema di rappresentanza, che vedeva le singole aziende associate in un numero esorbitante di singole associazioni di rappresentanza, sostanzialmente incapaci di azione unitaria e per di più impegnate in micro politiche distributive a forte connotazione corporativa. Da questo punto di vista l'apparizione sulla scena politica di Rete imprese Italia, se consolidata, rappresenta davvero una straordinaria occasione di innovazione del sistema di rappresentanza e rappresentazione delle piccole e medie imprese, perché costituisce (o può costituire) quel blocco sociale egemone che fino a oggi mancava nel nostro paese proprio in ragione dell'eccessiva frammentazione (arcaica e antistorica). Parlare di blocco sociale, ovviamente in senso gramsciano, significa richiamare i confini di un'identità sempre più condivisa in termini di valori e interessi, come tali facilmente identificabili, riconoscibili e quindi legittimati tanto dagli interlocutori politici quanto dalla cosiddetta società civile. La quantità e la rilevanza delle aziende di diversa natura che si riconoscono in Rete imprese Italia costituisce di per sé un (nuovo) soggetto politico che inevitabilmente costringerà altre associazioni, in primis i sindacati, a interrogarsi su quali relazioni si debbano e si possano costruire con questo nuovo soggetto, la cui capacità di influenza, almeno sulla carta, dovrebbe essere straordinariamente più forte di quanto non sia avvenuto finora.

Certo, la condizione è che nella realtà, e non solo sulla carta, Rete imprese Italia sia capace di «favorire la progressiva integrazione delle associazioni fondatrici» (come recita il suo atto costitutivo). L'esistenza in sé di Rete imprese Italia, unita ovviamente alla sua capacità di azione politica, potrebbe altresì aprire una riflessione intorno alle altre piccole e medie imprese che oggi trovano una loro collocazione in altre associazioni imprenditoriali. I riferimenti principali sono evidentemente tre. Il primo è quello di Confindustria, dove la convivenza tra grandi aziende pubbliche e private e piccole e medie imprese è da sempre un elemento critico, al di là delle narrazioni uf-

ficiali. Il secondo è quello della cooperazione che, sebbene con numeri diversi, presenta lo stesso quadro di convivenza, tutt'altro che facile, tra piccole e grandi cooperative. Il terzo è quello del settore agricolo che, pur nel quadro di alcune specificità settoriali (soprattutto in termini di politiche pubbliche), aggrega molte imprese, piccole e medie, in tutto e per tutto assimilabili, come logiche di funzionamento, a quello delle piccole e medie operanti in altri settori. Non annovero in questa prospettiva il mondo delle professioni perché ritengo che sia, per sua natura, «altro» rispetto alle logiche economiche e politiche delle piccole e medie imprese.

## **12. Conclusioni**

La comparazione tra i tradizionali punti di forza e di debolezza del sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali con quanto di nuovo è avvenuto negli ultimi mesi, ci consente di trarre alcune conclusioni a valere come punto di riferimento per le valutazioni che verranno fatte tra alcuni anni.

La prima è che dopo decenni di sostanziale stabilità, quantomeno «istituzionale», qualcosa si è mosso e si sta muovendo. In verità all'interno delle singole associazioni molto è cambiato negli ultimi anni, ma in maniera scarsamente visibile e percepibile dagli osservatori esterni. Tutte le associazioni hanno confermato e rafforzato la loro autonomia; tutte le associazioni hanno abbandonato qualsiasi ipotesi di (neo) collateralismo; tutte le associazioni si sono professionalizzate e hanno consolidato le loro strutture, in particolare quelle dei servizi alle imprese; molte associazioni hanno irrobustito la loro struttura economica e finanziaria; quasi tutte le associazioni hanno «tenu-to» sul piano degli iscritti; nessuna associazione, esclusa Confservizi, è scomparsa dalla scena. La seconda ci porta, quindi, non solo a registrare le innovazioni realizzatesi, ma anche a ipotizzare che esse possano produrre un progressivo superamento dei tradizionali punti di debolezza, con un sostanziale mantenimento degli altrettanto tradizionali punti di forza.

La terza conclusione è più problematica e attiene al rapporto tra sistema della rappresentanza e sistema politico. La situazione di crisi economica, ma più in generale della rappresentanza politica, è talmente grave e complessa che qualsiasi previsione rischia di essere infondata e incapace di cogliere quelle dinamiche, oggi latenti, che avranno però certamente un qualche effetto

nel breve-medio termine. L'unica cosa che possiamo dire, e questa è l'ultima conclusione, è che il sistema della rappresentanza degli interessi imprenditoriali costituisce in ogni caso uno dei principali attori sulla scena dei prossimi avvenimenti e, come tale, merita di essere monitorato e studiato molto più di quanto non sia avvenuto finora.

### Riferimenti bibliografici

- Ainis M. (2011), *La non crescita nell'Italia delle corporazioni*, in *Corriere della Sera*, 20 ottobre.
- Giavazzi F. (2011), *Crescita frenata da troppi monopoli*, in *Corriere della Sera*, 18 ottobre.
- Lanzalaco L. (1997), *Mutamento istituzionale e rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, in *Politica e Organizzazione*, 2, pp. 7-17.
- Lizzi R. (2011), *I gruppi di interesse in Italia fra continuità e cambiamento*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (numero monografico dedicato all'analisi dei gruppi di interesse).
- Mattina L. (2010), *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino.
- Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press [trad. it. *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1984].
- Weick K. (1976), *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, in *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-19 [trad. it. *Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole*, in Zan S. (a cura di) (1998), *Logiche d'azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino].
- Zan S. (2011), *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci.
- Zan S. (1992), *Organizzazione e rappresentanza*, Roma, Carocci.