



## **Il ritorno in campo delle associazioni di rappresentanza di interessi**

*Mimmo Carrieri, Paolo Feltrin, Stefano Zan\**

### **1. Premessa**

Alla luce delle sfide dell'attualità, le organizzazioni di rappresentanza di interessi (A.R.) si trovano a dover adeguare i propri assetti organizzativi e le proprie strategie di rappresentanza ai cambiamenti dell'ambiente in cui operano, pena il pericolo di disallineamento rispetto alle domande reali della propria base elettiva. Organizzazione e strategia devono inverarsi in un adeguato «sistema di offerta», capace di aumentare il consenso e l'autorevolezza nella propria base di riferimento, nelle comunità locali, nelle istituzioni decentrate e al centro, nei confronti di Governo, Parlamento e le altre parti sociali. Consenso e fidelizzazione sono invece gli unici due parametri di valutazione che non mutano nel corso del tempo, e continueranno ad essere il metro con cui misurare l'adeguatezza delle scelte strategiche di ogni gruppo dirigente di associazione.

\* Mimmo Carrieri è attualmente docente di Comunicazione d'impresa e gestione delle risorse umane presso la Luiss, e ha insegnato Sociologie economica e del lavoro presso Sapienza, Università di Roma. Paolo Feltrin è stato docente di Scienza Politica e di Metodologia della ricerca presso l'Università di Trieste. Stefano Zan è stato docente di Teoria dell'organizzazione presso l'Università di Bologna.

Una diversa versione di questo testo ha costituito il Report finale del sottogruppo su «Le rappresentanze degli interessi», coordinato da Tiziano Treu, nell'ambito del Progetto della Fondazione Astrid in collaborazione con la Fondazione per la sussidiarietà su *Ruolo, problemi e compiti dei gruppi intermedi nella società e nella democrazia italiana* ed in corso di pubblicazione per Il Mulino.

## **Parte Prima.** **Le ipotesi di lavoro**

### ***1.1. La crisi dei corpi intermedi e le evidenze empiriche***

La prima parte riprende la discussione internazionale sulla classificazione dei corpi intermedi e la definizione delle associazioni datoriali/sindacali. Un primo passo è quello di riprendere l'annosa discussione sui confini dei cosiddetti corpi intermedi – concetto poco preciso tanto per connotazione quanto per denotazione – suggerendo tre tipi di distinzioni: 1) a prevalenza pubblica o privata; 2) con prevalenza di volontari o meno; 3) di dimensione (sovra)nazionale o locale; 4) con servizi a pagamento delegati dallo Stato o meno; 5) con rappresentanza contrattuale o no; 6) con interazioni stabili o intermittenti con i pubblici poteri.

Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi sono: 1) private; 2) con prevalenza di stipendiati; 3) di dimensione prevalente nazionale; 4) erogatrici di servizi di delega statale; 5) soggetti contrattuali; 6) con stabili interazioni con le istituzioni. Nel caso italiano queste organizzazioni agiscono in un mercato pluralistico «a competizione controllata».

In tutti i paesi avanzati circolano interrogativi intorno al ruolo futuro delle rappresentanze degli interessi. Da un punto di vista concettuale la sfida è quella di spostare l'accento su 'come' e «a quali condizioni» le organizzazioni di rappresentanza possano giocare, nelle economie globalizzate, una partita non solo sul loro terreno specifico, ma anche su quello più ampio delle politiche pubbliche.

Secondo la maggior parte degli osservatori i corpi intermedi, nello specifico di questo lavoro le associazioni di rappresentanza degli interessi economici, sono da tempo in crisi e hanno perso molto del peso e del ruolo che avevano avuto in passato. La tesi della crisi è più reputazionale, e forse relativa ad alcuni ambiti di attività. Essa non è pienamente suffragata da rilevanti evidenze empiriche, visto che si limita ad osservare il ruolo delle A.R. come gruppi di pressione, soggetti di attività di lobby e contrattuali, senza tuttavia considerarle come organizzazioni complesse nel loro insieme.

La tesi di fondo su cui, invece, attiriamo l'attenzione consiste in una ripresa di ruolo delle istituzioni pubbliche e delle (nuove) agenzie politiche che ritornerebbero ad essere capaci di rivolgersi direttamente, in prima persona, tanto ai cittadini quanto ai lavoratori, quanto agli imprenditori.

A questo si affianca il fatto che la crisi economica che ha colpito le imprese a cavallo del 2010 ha avuto ripercussioni anche sulle associazioni datoriali e sui sindacati mettendo in difficoltà la tenuta di non poche strutture. Il calo degli iscritti e la non consultazione sistematica da parte dei governi sarebbero gli indicatori della perdita di rilevanza di questi corpi intermedi.

La perdita di iscritti è stata, però, compensata da una molteplicità di interazioni con decine di milioni l'anno di utenti presso i servizi associativi. Inoltre, il sistema della rappresentanza ha ancora le stesse caratteristiche morfologiche che aveva nel secondo dopoguerra e dopo più di settanta anni nessuna di queste organizzazioni è scomparsa, ma esse hanno sviluppato processi di modernizzazione organizzativa di varia natura: a) tutti rappresentano tutti al di là dei confini merceologici e ideologici; b) razionalizzazione delle strutture organizzative (con alcune fusioni di strutture provinciali e categorie e con la regionalizzazione dei principali centri di potere); c) crescita dei servizi individuali e alle imprese; d) consolidamento degli organici; e) accentuazione delle caratteristiche *multitasking* per cui oltre alla rappresentanza queste organizzazioni erogano servizi e svolgono funzioni pubbliche nel campo della previdenza e della finanza (patronati e Caf).

Non si sono realizzati processi di fusione più ampi che costituiscono la risposta più classica alla crisi di organizzazioni di questa natura, anche se va osservato come la 'concorrenza regolata', tipica dell'esperienza italiana, consenta di massimizzare i benefici del monopolio della rappresentanza con le opportunità offerte da un mercato (blandamente) concorrenziale. Il punto centrale è che lo *storytelling* dominante limita la sua attenzione alle espressioni e alla visibilità manifesta nell'arena politica, sottovalutando il fatto che queste sono organizzazioni molto più complesse, ricche e articolate di quanto si creda.

Forse quindi parlare di crisi è riduttivo e sarebbe più opportuno da un

lato parlare di trasformazione e dall'altro cercare di capire che tipo di organizzazioni sono e come abbiano potuto resistere con le stesse caratteristiche di fondo a quanto è successo negli ultimi 30 anni nella politica, nell'economia, nella società. Bisognerebbe spiegare la persistenza e la capacità di tenuta a fronte di cambiamenti epocali che hanno trasformato radicalmente molte altre organizzazioni e, allo stesso tempo, provare a indicare le reali trasformazioni a cui esse sono sottoposte.

Per comprendere la realtà dei corpi intermedi e la loro complessità occorre tenere conto di diverse dimensioni. Il sistema d'offerta che va dalla rappresentanza, ai servizi, alle funzioni pubbliche offre ai cittadini una molteplicità di ragioni di adesione. Al di là delle apparenze i corpi intermedi svolgono ancora numerose funzioni di intermediazione di tipo tradizionale: 1) contrattazione nazionale, aziendale, territoriale; 2) patronati, più Caf e Enti bilaterali (le due vere novità di questo ultimo trentennio); 3) servizi di assistenza individuale e di adempimento vecchi e nuovi; 4) tutele e welfare locale a base territoriale/comunitaria.

Vanno inoltre valutate: a) una *membership* consistente da vita ad una intensa attività associativa interna creando aggregati sociali identitari piuttosto forti; b) una diffusione territoriale che non ha eguali nel mondo dei 'corpi intermedi' e che continua a crescere nel tempo a dispetto della contrazione degli iscritti; c) la crescita del numero assoluto di dipendenti e della loro professionalizzazione, oltre al fatto che molte associazioni funzionano ancora come ascensori sociali per non pochi di coloro che militano al loro interno; d) il buon funzionamento delle procedure di selezione dei dirigenti (democrazia interna) e la loro sempre più accentuata formalizzazione; e) la regolarità amministrativa che giunge in molti casi alla certificazione totale dei bilanci da parte di società di revisione indipendenti; f) l'ambivalenza del criterio reputazionale (bassi indici di gradimento nei sondaggi) perché non si trasforma mai in voce palese ma, anzi, convive con una eccezionale fidelizzazione ai servizi e alle verifiche di consenso; g) il fatto che ormai da anni queste organizzazioni abbiano rescisso i legami organici con i partiti le rende meno permeabili alle contingenze politiche e più stabili rispetto al sistema dei partiti. Le loro ragioni d'essere non stanno solo nella lobby ma nella negoziazione e

nell'insieme dei servizi che rende parzialmente indifferente il comportamento di voto dei singoli aderenti.

### ***1.2 Il rapporto con le istituzioni e la politica***

Per tanti anni è stata coltivata la certezza che il ruolo pubblico delle organizzazioni sociali fosse scontato e difficile da sostituire. La formalizzazione scientifica di questa convinzione ha trovato il suo punto di caduta nel modello neo-corporativo (per una sintesi del dibattito si veda Maraffi, 1981), la cui impostazione non solo legittimava questa partecipazione sul terreno pratico ma la considerava come un mezzo decisivo per migliorare le *performance* socio-economiche nazionali. Il 'come' questo avvenisse concretamente restava più sfumato ed affidato alle varianti realizzative dei diversi casi nazionali. Se la modalità era 'l'accordo' multilaterale, la sua traduzione politico-amministrativa era avvolta in una coltre non sempre dissipata. Inoltre anche l'accettazione da parte dei rappresentanti di decisioni assunte secondo un approccio verticale non trovava canoni prestabiliti.

Quali sono i fattori strutturali da aggiornare in profondità?

Il primo aspetto riguarda un generale indebolimento, misurato attraverso la *membership*, delle stesse organizzazioni di rappresentanza sociale. Possiamo però ritenere che questo fattore non sia la principale spiegazione del declino di ruolo politico di quelle organizzazioni. Intanto perché in realtà come quella italiana esso non si presenta in modo così nitido ed inequivocabile. In secondo luogo, perché, in alcuni paesi, come la Germania, questo restringimento non riduce le prerogative istituzionali e l'influenza politica delle associazioni di rappresentanza (si vedano ad esempio le argomentazioni di Regini 2003).

Un secondo aspetto analizza come, a cavallo della 'grande recessione' del 2008 si siano affermati orientamenti dei governi ad intervenire mediante decisioni in prevalenza unilaterali.

Infine, non va dimenticato il venir meno della materia prima tradizionale delle intese di natura concertativa, consistente nell'impostazione di politiche dei redditi e di governo dell'inflazione. Questo ridimensiona-

mento è stato facilitato dall'avvento di un soggetto europeo di governo della moneta (la Bce), che ha largamente svuotato le competenze degli Stati nazionali. Nello stesso tempo la tendenza all'appiattimento dell'inflazione ha reso meno cogenti e prioritari gli aggiustamenti relativi a questa grandezza. Quindi è cambiato il terreno di gioco e la bussola di riferimento intorno a cui ruotano attori pubblici e attori sociali. Le politiche regolative e di cornice sono divenute meno importanti e pressanti, mentre ha preso quota la centralità delle politiche per l'innovazione e la competitività.

Quello a cui si assiste nel nostro paese è una faticosa presa d'atto di questo mutamento, ed una evidente difficoltà ad andare oltre la logica della coazione a ripetere, che spinge i grandi interessi a pensare di ripercorrere le strade consuete sperimentate in passato.

Infatti nella fase più recente, dentro una più generale, e decisamente strumentale, maggiore legittimazione delle parti sociali emergono alcuni aspetti che vale la pena di riprendere.

Il primo è la faticosa accettazione da parte del governo Conte-bis del fatto che il ruolo delle due parti possa risolversi proprio in quello di aiuto nella canalizzazione del consenso sociale.

Il secondo è che questo ritorno in campo dei grandi soggetti si manifesta in modo occasionale, senza che siano chiariti gli oggetti principali e la profondità del coinvolgimento, la quale sembrerebbe rientrare prevalentemente nell'ambito di procedure di consultazione. Un attestato del bisogno reciproco tra gli attori, ma non del dove essi possono spingersi davvero.

Il terzo è che questo rapporto risulta frammentario e «a chiamata»: quando esiste la necessità di ricorso alle parti sociali, ed in special modo al sindacato, allora si dà luogo ad una qualche modalità di coinvolgimento.

Nello stesso tempo appare utile segnalare un processo che si è manifestato in parallelo. Il rafforzamento tendenziale delle intese bilaterali tra le grandi organizzazioni, e che nella nostra realtà si è tradotto in numerosi accordi interconfederali, a partire dal 2011. Questo processo è culminato in un accordo di tipo «fondamentale» nel 2018: un accordo tanto ampio ed innovativo, quanto generico sugli strumenti realizzativi.

Naturalmente va detto che la strada perseguita, lungo questo asse, dal-

le grandi organizzazioni si presenta come ambivalente. Essa mostra per un verso come la cooperazione tra i grandi interessi costituisca una risorsa virtuosa e potenzialmente rilevante. Nello stesso tempo evidenzia la drammatica difficoltà a produrre impatti realmente significativi in mancanza di una sponda pubblica adeguata che asseconi l'impostazione di alcune *policies*. Anzi l'effetto non voluto che può prendere corpo consiste proprio nel rendere più visibile come sia venuta meno la pretesa di autosufficienza delle grandi organizzazioni, forse anche nell'ambito delle stesse relazioni industriali.

### ***1.3. Qualche scenario per il futuro***

Gli interrogativi principali riguardano il definitivo superamento del ciclo, segnato dalla «disintermediazione», che ha caratterizzato, con diversi gradi di intensità, l'ultimo decennio. Ovviamente una parte di questo destino si trova nelle mani degli attori politici, che in vario modo hanno messo tutti in discussione relazioni con le parti sociali troppo impegnative e all'insegna della concertazione. Ma una parte di questo destino è anche nelle mani delle stesse organizzazioni di rappresentanza, le quali debbono dimostrare di essere in grado di tornare a muoversi più in chiave di beni pubblici che di poteri di veto.

Per questa ragione bisognerebbe ragionare su come tenere insieme coesione sociale ed implementazione adeguata di alcune politiche (come quelle, ad esempio, di incremento degli accordi aziendali/territoriali per la produttività o nella fase post-pandemica le misure di sostegno ai redditi o altre politiche di natura assistenziale). In questa chiave possiamo disegnare tre possibili direttrici.

La prima prende forma nella veste del rilancio di intese di tipo concertativo su alcuni grandi temi. Una volta tramontato il pilastro delle politiche dei redditi restano in piedi in prevalenza gli oggetti su cui si erano concentrati i patti europei pre-2008 (incluso quello italiano del 2007), e cioè il riassetto/ridisegno del welfare e la regolazione del mercato del lavoro.

La seconda direttrice consiste nella prosecuzione del quadro recente di relazioni all'insegna di rapporti contingenti ed occasionali, reattivi verso

le mutevoli convenienze degli attori pubblici. Questa prospettiva appare plausibilmente realistica, tenuto conto sia delle più generali incertezze politiche, che della limitata progettualità (e limitato orizzonte temporale) degli attori.

La terza opzione possibile consiste nello spostare l'accento del ruolo delle parti sociali, legandolo all'implementazione di alcune politiche pubbliche: pensiamo a quelle in favore del decentramento, o alle politiche del mercato del lavoro, incluse quelle attive. In questa chiave si può immaginare la ricerca di nuove convenienze per gli attori in gioco: quelli pubblici che fanno i conti con una produttività decrescente delle loro articolazioni e provano a contrastarla, quelli privati – le grandi organizzazioni – che possono contare su una presenza radicata e diffusa, cosa che può a certe condizioni consentire di colmare i vuoti dell'azione politico-amministrativa. Ovviamente non si tratta di un modo per mettere tra parentesi l'esigenza di un salto nella qualità delle pubbliche amministrazioni (che resta un obiettivo necessario), ma di valorizzare, almeno per una fase, il valore aggiunto di cui dispongono le grandi organizzazioni, appunto perché grandi. Finora queste risorse – il loro «capitale sociale» – è stato usato verso l'alto: a questo punto andrebbe indirizzato più utilmente verso il basso, sulla scorta di strumenti già esistenti, ma da migliorare, come gli enti bilaterali.

#### ***1.4. Prime conclusioni provvisorie***

Le associazioni di rappresentanza nel loro insieme costituiscono una infrastruttura sociale ed economica che opera nella quotidianità dell'economia reale che forse non ha eguali in Europa. Buona parte della loro attività non ha grande visibilità e non è conosciuta ai più, ma non per questo è meno rilevante. Anche il grado di interlocuzione con i governi dipende molto dalle contingenze politiche e dagli stili di *leadership* ma è comunque frequente nella quotidianità anche perché queste organizzazioni hanno un patrimonio di conoscenze tecniche sul lavoro e sulla vita delle imprese che nessun'altra istituzione oggi possiede. Pur se non consultate direttamente e ufficialmente queste associazioni riescono spesso a indicare quali siano i temi da collocare sull'agenda politica.

Sono certamente «istituzioni vecchie» che hanno radici molto lontane ma hanno saputo ridefinire nel tempo le ragioni della loro esistenza spostando il baricentro su servizi di varia natura. Come tutte le organizzazioni che operano nell'arena politica hanno anch'esse problemi di qualità della classe dirigente e manifestano una forte tendenza alla conservazione dei loro modi di essere. Però, per il fatto di essere grandi, radicate e solide, in passato si sono trovate a svolgere ruoli di sostegno e integrazione delle politiche pubbliche in contesto di difficoltà dei sistemi politici.

Potrebbe succedere ancora. Questi nuovi intrecci tra azione delle associazioni di rappresentanza di interessi e sistemi politici in difficoltà potrebbero costituire anche la risposta ai problemi di bassa efficacia dei capitalismi mediterranei, bene incarnati dal caso italiano (si veda per un ragionamento su questi temi Burrone 2020). Tutti gli attori sono stimolati a muoversi in una logica diversa da quella procedurale, in cui sono abili, per passare alla gestione di politiche per l'innovazione. Si tratta quindi di passare da politiche di stabilizzazione a politiche di «efficienza dinamica» orientate in modo selettivo e mirate alla crescita di produttività. Pensiamo alle politiche basate sugli incentivi, come quelle per la digitalizzazione o per la contrattazione di produttività, di cui le analisi di *political economy* mostrano gli esiti limitati e la non adeguatezza, e che possono essere ritradotte in azioni misurabili di micro-concertazione, le uniche in grado di rivolgersi anche al tessuto produttivo non coinvolto abitualmente nelle politiche pubbliche centraliste. In altri termini questa opzione può servire alle parti sociali per rilegittimarsi socialmente e agli attori pubblici per aumentare la possibilità di messa in opera delle loro decisioni.

Naturalmente possiamo ritenere che le tre direttrici che abbiamo discusso nel paragrafo precedente siano tra loro variamente intrecciate. Ma il punto centrale consiste proprio nel passaggio da una logica meramente procedurale e macro-regolativa ad un'altra più attenta a favorire *outcome* meglio definiti, magari circoscritti, ma effettivamente perseguiti. E nel caso delle grandi organizzazioni da una funzione esercitata in prevalenza nell'impostazione delle politiche, ad una in buona misura orientata a favorire attuazioni conseguenti: un tema non nuovo, ma che può essere declinato in direzioni più appropriate.

## **Parte seconda.** **Il «nuovo mondo» della rappresentanza di interessi**

### ***2.1. I grandi driver del cambiamento***

Vi è oramai un consenso molto esteso sulle trasformazioni dovute al cosiddetto ‘progresso tecnico’, i cui effetti sono stati relevantissimi in questi due decenni del XXI secolo. Esse sono riconducibili a due grandi *driver* di cambiamento: a) le innovazioni tecnologiche che stanno rivoluzionando i vecchi modi di produzione, rendendo obsolete le tradizionali definizioni merceologiche; b) la conseguente scomposizione dei confini settoriali, dimensionali, gestionali dell’insieme delle attività economiche che ne allargano a dismisura i soggetti potenzialmente interessati all’adesione associativa rispetto ai vecchi confini settoriali.

Tuttavia, dopo questi mesi, appare sempre più chiaro che vi è un terzo grande cambiamento in atto relativo ai rapporti tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, su cui va avviata una immediata riflessione strategica pena il rischio di un pericolosissimo disallineamento operativo.

Negli anni Dieci del XXI secolo il mondo è stato sconvolto da quattro eventi critici inattesi, in larga parte non prevedibili secondo i canoni tradizionali di interpretazione della società: a) la crisi finanziaria mondiale del 2008-2013 esplosa a partire dalla crisi dei *subprime* americani; b) il ripiegamento di stampo protezionista rispetto alla globalizzazione dei mercati di beni e servizi, in particolare dopo l’elezione di Trump nel 2016; c) la difficoltà a controllare l’espansione delle tecnologie digitali, tanto sul versante degli effetti sui posti di lavoro quanto del loro impatto geopolitico, in particolare a partire dal 2018; d) una pandemia di dimensioni e pericolosità del tutto impreveduta e diffusasi a macchia d’olio in ogni parte del mondo nel 2020.

Queste quattro crisi hanno cambiato il modo con il quale guardare alla nostra epoca, in particolare hanno per la prima volta messo in discussione la primazia del mercato e dell’individualismo liberale come regolatori delle società contemporanee. Non caso ritorna prepotente sulla scena lo Stato, le istituzioni, la politica, con il necessario corollario dell’intervento pubblico nell’economia e nella società. Appare, infatti, evidente che il

mercato è inadatto ad affrontare questo genere di crisi. Che si tratti di regolare i mercati finanziari, di riorganizzare gli scambi internazionali, di frenare/controllare alcune dimensioni preoccupanti delle tecnologie digitali, oppure di compiti strategici di sanità pubblica, in tutti questi casi abbiamo a che fare con eventi globali e contemporaneamente impossibili da risolvere attraverso le sole forze di mercato.

## ***2.2. Le innovazioni tecnologiche e le sue conseguenze sulla rappresentanza***

Sono due le grandi forze motrici che si intrecciano nel sospingere le trasformazioni odierne: la rivoluzione tecnologica e gli scambi globali. La rivoluzione tecnologica si propaga ad ogni attività di produzione e vendita attraverso i processi di digitalizzazione e comunicazione via internet.

Le tecnologie informatiche promuovono fenomeni di creatività diffusa e nuove forme di lavoro autonomo che sfumano la demarcazione tra tempo del lavoro e tempo libero, e facilitano forme di collaborazione orizzontale, ‘peer-to-peer’, a prescindere dalla vicinanza geografica. La crescente importanza di flessibilità, creatività e reti di collaborazione può, forse, a certe condizioni, ridare possibilità alla piccola e micro-impresa di mantenere una posizione non marginale nel tessuto economico.

L’internazionalizzazione dei mercati è senz’altro frutto delle scelte delle grandi aziende multinazionali ed è da ritenersi collegata anche ai cambiamenti tecnologici che la rendono più praticabile. L’effetto principale della globalizzazione è quello di aumentare la competizione tra lavoratori così come quella tra aziende, in quanto con l’estendersi della portata geografica dei mercati aumentano anche i partecipanti alla corsa. Nel nostro continente questa tendenza è rafforzata dalle politiche di integrazione europea, che hanno effetti del tutto analoghi.

Il superamento dei confini spazio-temporali porta in sé il superamento della dicotomia locale e globale. Da un lato si rafforza il centro nazionale come hub di primo livello, come nodo principale della rete e regolatore dell’intero sistema; dall’altro, emergono i livelli regionali intesi come hub di secondo livello, piattaforme di articolazione organizzativa dello stesso sistema, capaci di guidarne e governarne lo sviluppo sul territorio (pro-

vinciale e/o su provinciale). Rimane al momento del tutto irrisolto il problema degli hub sopranazionali, ovvero della possibilità di creare player associativi continentali. Si tratta di una sfida che riguarda tutte le associazioni di rappresentanza degli interessi nella ricerca della soluzione al problema di come gestire il dilemma nazionale/sovranaZIONALE nell'azione di rappresentanza e di tutela della propria base associativa.

Resta il fatto che il sistema della rappresentanza svolge funzioni di intermediazioni politica che alla fine tutti i governi prima o poi riconoscono nei fatti anche quando ne teorizzano il superamento. Le funzioni pubbliche nel campo della previdenza e della fiscalità che sono a carico delle associazioni di rappresentanza, così come contrattazione e bilateralità rappresentano ancor oggi dei pilastri dell'intermediazione dei quali nessun Governo può pensare di fare a meno nel breve medio termine.

### ***2.3. Il progressivo dissolvimento dei confini settoriali***

Nel contempo, una conseguenza di queste trasformazioni epocali sul sistema economico produttivo è costituita dal progressivo dissolvimento delle distinzioni tra sistema primario, secondario e terziario. Un po' alla volta ad esempio le principali associazioni datoriali hanno cominciato ad iscrivere le imprese e gli imprenditori a prescindere dalle loro specificità settoriali, tanto che pur mantenendo le denominazioni originarie dell'industria, del commercio, dell'artigianato, oggi «tutti associano tutti».

Quali sono gli effetti di questo duplice movimento di innovazione tecnologica e globalizzazione per le imprese e per le associazioni di rappresentanza? La conseguenza principale è quella di aprire i confini tradizionali sedimentati nei decenni passati. I confini territoriali (locali, nazionali, internazionali) sono sempre più intensamente attraversati da merci, conoscenze e persone. I confini settoriali e merceologici diventano più confusi nella misura in cui il terziario invade gli altri settori attraverso l'accresciuta e trasversale importanza dei processi comunicativi e della priorità assoluta ricoperta dai canali di vendita via internet. La rigidità dei confini dimensionali delle aziende si flette in quanto la dimensione non qualifica più le caratteristiche dell'impresa nel modo in cui accadeva prima: la dimensione non identifica né il settore né le merci prodotte.

Il settore terziario si è espanso in modo incredibile negli ultimi decenni: in tutti i paesi avanzati, compresa l'Italia, quasi il 75% degli addetti viene oggi classificato come occupato nel settore terziario.

Accanto ai servizi più tradizionali si affiancano rapidamente altre attività di supporto all'industria che prima erano in gran parte internalizzate dall'azienda, definite servizi innovativi (attività gestionali e di consulenza aziendale, R&S, marketing, contabilità, selezione personale, servizi di pulizia e di supporto alle funzioni d'ufficio).

Per tutte le ragioni fin qui descritte la competizione tra associazioni diviene aperta: scavalca i settori produttivi, i confini merceologici e le segmentazioni tradizionali. L'intreccio di queste molteplici tendenze appena descritte ha avuto come risultato che: a) i bacini dei potenziali utenti sono tendenzialmente sovrapponibili; b) il sistema della rappresentanza è diventato competitivo; c) i criteri di identificazione con l'una o l'altra associazione sono sempre più sfumati, anche se permangono tracce delle antiche appartenenze; d) la competizione si gioca sempre più sulla qualità delle prestazioni offerte agli associati.

#### ***2.4. Uno sguardo comparato su organizzazione strategia e «sistema di offerta»***

Ma se vogliamo consolidare gli aspetti positivi delle quattro crisi affrontate nell'ultimo decennio va posta al centro dell'attenzione in nodo organizzazione/strategia con l'obiettivo di ridisegnare un adeguato «sistema di offerta» delle A.R. all'altezza delle sfide dei prossimi dieci anni.

Un progetto strategico di tal fatta deve tener conto dello sviluppo diseguale sul territorio nazionale di quasi tutte le A.R., in cui convivono articolazioni forti e articolazioni deboli, servizi di diversa natura presenti in maniera differenziata sul territorio. Questa forte indipendenza delle articolazioni territoriali se da un lato spiega la loro diffusione diseguale, dall'altro lato ha frenato in passato la capacità di agire come sistema integrato.

Ma fare sistema è l'unica condizione di ragionevole efficienza di un'associazione di rappresentanza, perchè valorizza le potenzialità di cui di-

sponde sul territorio e nelle categorie, utilizza a pieno le nuove tecnologie, si propone come interlocutore credibile nei confronti degli iscritti e di tutti gli interlocutori esterni. Si tratta di una strada impervia perché abbandonare il modello tradizionale significa avviare un'operazione che è prima di tutto culturale.

La situazione di crisi e l'inasprirsi della concorrenza aggravano i vincoli di budget delle associazioni e spingono all'eliminazione delle spese inutili. Tale rigore è anche funzionale a una difesa della legittimità delle associazioni, che devono evitare di apparire di fronte all'opinione pubblica come parte della «casta» politica e dei suoi sprechi.

C'è poi la crisi della rappresentanza tradizionale, che spinge a muoversi in due direzioni. Da un lato, assume rinnovata importanza la fornitura di servizi agli associati. Questo è particolarmente vero per quel che riguarda la piccola e micro impresa, che difficilmente possono internalizzare le competenze manageriali, finanziarie e commerciali oggi più necessarie che mai per competere. Dall'altro lato bisogna rinnovare le istituzioni della rappresentanza in modo da adattare al mutato contesto.

### **Parte terza.**

## **Decisione politica, interessi organizzati e territori nello «stato di emergenza»**

### ***3.1. Dare un senso alla storia***

Il contesto attuale, caratterizzato dai profondi cambiamenti a seguito dell'emergenza da Covid 19, viene sempre più spesso indicato come «stato di eccezione» oppure «stato di emergenza» (Zagrebelsky 2020; Agamben 2020). Le due espressioni non sono sinonimi, tuttavia per le questioni che affronteremo in questa sede non appare così importante disquisire sulle differenze. Qual è una ragionevole definizione di «stato di eccezione»?

Nonostante le molte affermazioni polemiche in senso contrario, noi non abbiamo fatto esperienza dello stato di eccezione negli anni della lotta al terrorismo, né in quelli della lotta alla mafia e neppure nelle varie

emergenze dei post-terremoti. In senso tecnico, l'unica occasione è stata quella del Covid con le decisioni assunte in prima persona dall'allora Primo ministro Giuseppe Conte. In pochi giorni, agli inizi di marzo, il capo del Governo prende la decisione di usare lo strumento del Dpcm, un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per far fronte all'emergenza. I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si collocano in uno dei gradini più bassi della gerarchia delle fonti, tuttavia hanno il pregio – per così dire – di essere immediatamente esecutivi, non hanno bisogno dell'approvazione del Parlamento, non passano al vaglio del Consiglio dei Ministri, e non devono neppure essere controfirmati dal Presidente della Repubblica.

### ***3.2. Il ruolo degli attori politici e sociali nello «stato di eccezione»***

In questi frangenti inediti, le associazioni sono state costrette a reinventarsi il proprio ruolo nel gioco. La rappresentanza ha mostrato di essere ancora utile come mediazione tra le persone e il potere; se poi il circuito della rappresentanza politica perde colpi a causa di difficoltà oggettive, come l'impossibilità di riunirsi da parte del Parlamento, ecco che torna buona la tanto bistrattata rappresentanza funzionale, come pure la rappresentanza territoriale federale, tanto che si potrebbe ipotizzare in una comparazione internazionale una relazione diretta tra la forza dell'associazionismo e le *performance* delle politiche pubbliche nella crisi pandemica.

La novità dell'epidemia è costituita, non solo in Italia, dalla rilevanza assunta dal circuito governo/territori, una sorta di inedita sperimentazione di cosa significhi l'espressione 'federalismo cooperativo'. Le misure governative, dopo essere passate al vaglio degli esperti e degli interessi organizzati, per essere implementate con efficacia, hanno bisogno dei mille aggiustamenti che solo chi le deve applicare può suggerire. Al di là dei toni muscolari utilizzati per comprensibili finalità di consenso, le prese di posizione dei Presidenti di Regione sono generalmente risultate funzionali a migliorare l'applicabilità dei Dpcm e la loro messa in opera cooperativa da parte di Regioni, Province e Comuni.

### ***3.3. Il ruolo degli interessi organizzati: un'analisi con base i livelli territoriali***

Proviamo a riflettere su quanto è accaduto ai diversi livelli territoriali, per poi ragionare sulle lezioni che se ne possono ricavare.

#### **3.3.1. Il livello aziendale/locale**

In primo luogo, va sottolineata l'impressione di una vastità mai sperimentata prima di interventi aziendali, molto spesso di natura unilaterale, specie nelle aree più colpite dalla pandemia, volta a lenire il disagio dei lavoratori e delle loro famiglie. Mai come in questa occasione, infatti, l'idea di una 'comunità aziendale', entro la quale convivono interessi diversi ma in parte convergenti, sembra essere emersa come minimo comun denominatore dell'azione degli attori collettivi, tanto sul versante datoriale quanto su quello sindacale. Con ogni probabilità, quando avremo a disposizione dati quantitativi su quanto accaduto nel corso del 2020, si osserverà una correlazione abbastanza solida tra i luoghi dove in modo più grave si è manifestata l'epidemia e la numerosità degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e di prime misure per garantire la sicurezza dei lavoratori anche quando non ancora espressamente previsti dalle disposizioni governative e regionali.

Poi, a partire dal livello locale, è emersa l'incredibile capacità di risposta in forma organizzata alle domande minute degli associati, anche quando si trattava solo di una richiesta di assicurazione o di vicinanza. Tutto questo è stato possibile perché la rappresentanza è innanzitutto un fatto organizzato, tanto nella dimensione orizzontale quanto in quella verticale. L'organizzazione serve se fa «sistema», come si usa dire in gergo associativo, ovvero se è in grado di massimizzare l'integrazione tra le due dimensioni.

Un altro tema che il Covid ha riportato al centro dell'attenzione delle associazioni di rappresentanza degli interessi è stato quello relativo alla centralità dell'associato, in particolare a livello aziendale o locale; non solo, dopo vent'anni in direzione contraria, abbiamo assistito ad un rinnovato ruolo della rappresentanza, la quale riacquisisce peso specifico ri-

spetto ai servizi. Questi ultimi sono stati fondamentali nel ruolo di tutela e assistenza agli iscritti; tuttavia nell'emergenza è apparso evidente che senza un chiaro indirizzo politico e di rappresentanza non ci sarebbe stata alcuna capacità di coordinamento delle iniziative associative. Ne è emersa la resilienza di antiche doti tipiche di un mestiere particolarissimo, qual è quello di chi fa sindacato di interessi collettivi: la capacità di ascolto empatico, l'abilità nell'interpretare e rielaborare le domande della propria gente, la tecnica di traduzione degli interessi individuali in interessi collettivi.

### **3.3.2. Il livello territoriale/provinciale**

Di fronte alla fragilità dell'istituto provinciale, le istituzioni centrali non hanno potuto fare altro che andare alla ricerca di un diverso interlocutore di coordinamento nelle Province, alla fine trovandolo in quelle Prefetture che trent'anni fa avevano rischiato di essere abolite e come tutte le supplenze inventate sul momento, i prefetti hanno fatto quello che hanno potuto anche in ragione delle loro scarsissime competenze in materia economica.

Il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza di interessi è stato rilevantissimo proprio per la capacità di coordinamento tra aziende, enti locali, istituzioni provinciali (Inps, Inail, Prefetture, Aziende sanitarie, *in primis*). Senza il loro operato appare difficile immaginare come il sistema produttivo, in particolare al Nord, avrebbe potuto continuare a operare con (relativa) normalità. Inoltre mai come in questa occasione si è visto in opera il circuito virtuoso tra servizi e rappresentanza.

### **3.3.3. Il livello regionale**

Come è noto, il livello regionale è sempre stato quello più problematico dal punto di vista associativo. Il livello regionale delle associazioni, anche nelle esperienze migliori, ha sempre sofferto della mancanza di spazio adeguato tra il centro (nazionale) e la periferia (provinciale) tanto che nel dibattito interno alle organizzazioni datoriali e sindacali si era affermato un'opinione maggioritaria su di un loro radicale ridimensiona-

mento. Tuttavia, l'emergenza Covid è stata prima di tutto un'emergenza sanitaria che andava affrontata principalmente in termini di organizzazione dei servizi sanitari, funzioni in capo da decenni ai governi regionali e impossibili da regolare senza la loro (leale) cooperazione.

Anche a questo livello, organizzazioni datoriali e sindacali sono state l'interfaccia continuo delle istituzioni regionali e l'indispensabile soggetto di coordinamento delle iniziative associative sui territori. Di conseguenza è emerso per la prima volta una significativa rilevanza del livello regionale associativo, tanto che è possibile osservare una relazione diretta tra le *performance* delle politiche regionali di tipo emergenziale e la maggiore strutturazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi in quelle Regioni (Veneto, Friuli-VG, Emilia, Toscana, *in primis*).

#### **3.3.4. Il livello nazionale**

Dopo la prima fase di incertezza, anche i livelli nazionali delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi hanno funzionato bene. In almeno tre direzioni: in primo luogo, il circuito governo-interessi ha migliorato in modo significativo i provvedimenti di urgenza, specie quelli riguardanti il lavoro, l'economia, la sicurezza; in secondo luogo, il flusso informativo dal centro alla periferia – e viceversa, altrettanto rilevante – ha fornito risposte immediate e corrette alle strutture regionali e territoriali, come pure, al centro, un costante flusso informativo sull'impatto dei provvedimenti; infine, il coordinamento nazionale dei servizi in ogni organizzazione di rappresentanza degli interessi ha assicurato l'applicazione omogenea delle normative in materia di lavoro e prevenzione. Qualche tensione non è mancata, ma tutto sommato il circuito governo-interessi è stato quello meno sensibile alle sirene della ricerca del consenso e della propaganda, forse perché molto meno esposto alla pressione dei media.

#### **3.4. Un catalogo provvisorio di antecedenti e conseguenze del ritorno dello Stato**

Si dirà che il giudizio proposto sui circuiti decisionali nazionali, regionali e territoriali è troppo ottimistico, tuttavia vale la pena, anche

solo come ipotesi di ricerca per gli studi futuri, di provare a dare una più realistica comprensione dei meccanismi di rilegittimazione dei circuiti rappresentativi (istituzionali e associativi) che abbiamo visto all'opera in questi mesi. Il fatto che il Dpcm di fine agosto abbia riconosciuto significativi contributi economici ai servizi associativi (Caf e patronati) non può essere inteso se non come il riconoscimento del lavoro, anche di supplenza, svolto in questi mesi dall'intero sistema dei cosiddetti corpi intermedi.

Come è stato già osservato per altre emergenze precedenti, non è detto che il circuito governo/interessi e il circuito Governo-Regioni mantenga il suo rilievo anche nel post-emergenza, tuttavia sembra quantomeno in difficoltà l'idea che la disintermediazione, con il corollario di democrazia del leader più democrazia diretta, sia la migliore soluzione al governo delle società contemporanee.

Da un certo punto di vista si tratta di un'occasione unica e non prevista di ripensamento dei rapporti tra associazioni di rappresentanza e istituzioni. Ogni associazione, secondo le sue tradizioni, si è trovata ad affrontare compiti di rappresentanza, tutela e servizio con una intensità mai sperimentata prima. Si tratta di un'esperienza eccezionale che dovrà prima o poi venire raccontata in tutte le sue sfaccettature in modo da dare un senso storico agli accadimenti dei mesi scorsi, ma che obbliga anche a riflettere su come riorganizzare le strutture associative, così da rispondere in modo più adeguato e tempestivo alle crescenti domande che provengono dalle loro basi elettive. Specie se si tiene conto che la rinnovata centralità delle istituzioni pubbliche – Stato e Regioni, *in primis* – necessita dell'apporto delle competenze e dei *feed-back* offerti dagli interessi organizzati, pena il rischio di ritardi, inefficienze e sprechi.

Analogo discorso può essere fatto per le relazioni centro-periferia. Come è stato notato, la conferenza Stato-Regioni ha dato prova di relativa efficienza durante la pandemia. La domanda da porsi, specie dopo l'approvazione del referendum sulla riduzione dei parlamentari e la mancata riforma del bicameralismo perfetto, è se non vada trovato un modo per reimpostare in modo completamente diverso e più radicale la rivendicazione autonomista delle Regioni. La strada potrebbe essere quella di una costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni rendendo ob-

bligatorio il metodo della codecisione tra poteri centrali e poteri regionali su un ventaglio di materie molto più ampio di quanto fin qui ipotizzato.

#### **Parte quarta.** **Il futuro dei patti concertativi**

Il tema della concertazione, o di suoi equivalenti è stato riattualizzato dall'emergenza socio-economica indotta dalla pandemia.

Da molte parti è stato auspicato o invocato un «grande patto sociale», destinato a poggiare sul pilastro delle grandi organizzazioni di rappresentanza e orientato a rafforzare la cooperazione tra queste e i soggetti pubblici.

La prospettiva di un inedito patto sociale viene generalmente apprezzata in una parte degli ambienti scientifici e intellettuali: sicuramente quelli più sensibili al modello virtuoso impostato dall'Accordo fondamentale del 1993 (l'accordo di concertazione promosso da Ciampi e Giugni). Il punto principale consiste però nel capire quanto tale patto sia effettivamente plausibile, e se esso figura davvero nel novero delle ipotesi sul tappeto. Dobbiamo più in generale interrogarci se questo obiettivo possa essere (ancora) conseguito mediante il solo coinvolgimento delle grandi organizzazioni di rappresentanza. La chiave per fornire una risposta è quella che abbiamo adottato all'interno di questo scritto: il contributo delle parti sociali è fondamentale per raggiungere risultati socialmente più inclusivi in una realtà, come quelle italiana, in cui le organizzazioni si caratterizzano per un forte radicamento. Ma a condizione di farlo funzionare concretamente non solo nel mettere a punto cornici generali e «centrali», ma anche come terminali per la traduzione e realizzazione delle scelte in ambito territoriale e «decentrato».

Appare meritorio che anche nei modelli teorici sia divenuta progressivamente chiara come la funzione determinante sia assolta dai Governi (o da altri attori pubblici): gran parte del potere di avviare e di plasmare i patti si concentra nella loro volontà e negli strumenti a loro disposizione (si veda Baccaro e Howell 2017). Questa, peraltro, è la migliore lezione

che scaturisce anche dal caso italiano, nel quale il modello positivo di concertazione, quello del 1993, scaturisce essenzialmente dalle risorse di autorità e di persuasione messe in campo dal governo dell'epoca.

Quindi se immaginiamo il 'grande' patto sociale come una sorta di *New Deal*, o di una comunque rilevante progettazione di innovazioni, quali sono i fattori che possono spingere il governo – non in astratto, ma quello attualmente in office – a preferire questa opzione? Quale vantaggio, o quali benefici ulteriori, esso può ricavare dall'incamminarsi su questa strada?

Dunque, le questioni principali sono di due tipi.

Il primo si riferisce alla possibilità concreta di costruire un compromesso effettivamente conveniente per tutti i principali attori implicati.

Il secondo è se il quadro attuale possa incentivare anche un Governo, come quello attuale, a ritenere come preferibile e più vantaggiosa l'opzione del patto rispetto a quella delle decisioni unilaterali. La disponibilità di questo set di incentivi verso l'azione governativa dipende dalla costruzione di un gioco più ricco e vario rispetto ai modelli di concertazione classici. Un gioco che possa rispondere all'imperativo più importante di questa fase: quello di aumentare la capacità di assumere decisioni non solo più concertate e partecipate, ma anche ad alto tasso di efficacia e di impatto socio-economico.

Insomma, alla concertazione di nuova generazione, nella versione del «patto sociale per il rilancio», si chiede di assicurare «l'efficienza dinamica» delle misure adottate (secondo la concettualizzazione di Burrone 2020), in modo da favorire incrementi di innovazione e di produttività. Un salto non facile da realizzare, perché la concertazione storicamente realizzata è stata fondamentalmente di natura procedurale (e legata alla politica dei redditi), e per giunta in Italia ogni cambiamento organizzativo resta quantomeno incerto (Butera 2020). Per avvicinarsi a questo obiettivo serve una cornice di riferimento ridisegnata, in modo da promuovere il coinvolgimento attivo – e non solo centrale – delle parti e dei loro rappresentanti. Sarebbe necessaria una forte regia centrale, accompagnata da una capacità di interventi decentrati di 'prossimità', mirata ad implementare i provvedimenti assunti con lo scopo di aiutarne tanto l'efficacia che la selettività, entrambe tanto carenti nel sistema pubblico italiano.

Una proposta in sintonia con questo approccio è venuta da alcuni studiosi (si veda Bianchi, Butera *et al.* 2020), i quali partendo dalle implicazioni del Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna hanno costruito una infrastruttura istituzionale, fondata sulla concertazione «allargata» (nella quale entra ad esempio anche il mondo della ricerca come soggetto portante), basata su una cabina di regia nazionale e intrecciata a una rete di patti regionali. Non si tratta però solo di mera cornice, pure importante, ma anche di una esplicita finalizzazione: che consiste in progetti di «aumento del valore», co-realizzati e misurabili, e di cui la crescita dell'occupazione di qualità costituisce l'asset principale.

L'obiettivo è quello di assicurare uno scambio nazionale, come premessa e volano per interventi dal 'basso' che esaltino le radici sociali e la presenza pratica degli attori. E Il patto dovrebbe comporre un mosaico funzionante e dinamico tra una pluralità di istanze, tutte legittime. Tra quelle di protezione e aiuto sociale, legate anche alla pressione di interessi corporativi. E quelle di spinta verso quelle componenti delle imprese e del lavoro che sono maggiormente in grado di aumentare valore e rilanciare l'economia. Una sintesi non facile da conseguire, ma proprio per questo sarebbe importante la tessitura paziente di un patto sociale dotato di larga ambizione.

### Riferimenti bibliografici

- Agamben G. (2020), *Stato di eccezione e stato di emergenza*, in [www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben](http://www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben), 30 luglio.
- Baccaro L. e Howell C. (2017), *Trajectories of Neo-liberal Transformation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bianchi P., Butera F. *et al.* (2020), *Coesione ed innovazione. Il patto per il lavoro dell'Emilia Romagna*, Bologna, Il Mulino.
- Burroni L. (2020), *Stato, politiche per lo sviluppo e la produttività*, in *Polis*, n. 1.
- Butera F. (2020), *Organizzazione e società*, Venezia, Marsilio.
- Maraffi M. (a cura di) (1981), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (2003), *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in *Stato e mercato*, n. 1.
- Zagrebel'sky G. (2020), *Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in *La Repubblica*, 28 luglio.

## ABSTRACT

*Gli autori sostengono che almeno nel caso italiano, dopo un periodo nel quale aveva prevalso la disintermediazione, le grandi organizzazioni di rappresentanza stanno recuperando un maggiore protagonismo. Questo fenomeno è legato al fatto che esse dispongono di una forza sociale e organizzativa che ha mostrato un alto grado di resilienza. Inoltre la pandemia da Covid ha favorito una opportunità che ha spinto tali organizzazioni a rafforzare il collegamento materiale con tutti i livelli delle domande e degli interessi colpiti. In questo modo ne è uscito confermato il loro importante e non facilmente sostituibile ruolo di collante sociale.*

## THE RETURN OF BIG ORGANIZATIONS AS BIG PLAYERS

*The authors argue that, at least in the Italian case, after the era of «disintermediation» the big interests organizations are regaining greater audience. This phenomenon is linked to the fact that they have a social and territorial strength stable and clearly resilient. In addition the pandemic has created an opportunity to improve the material links with large part of social expectations and all interests affected. In this way their important role as social glue was confirmed.*