

UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE MILANO

Dottorato di ricerca in Istituzioni e Politiche  
ciclo XXVII  
S.S.D: SPS/04

LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI  
IMPRENDITORIALI IN ITALIA: UN'ANALISI GENERALE

Tesi di Dottorato di Scienza Politica  
Matricola: 4010671  
Anno Accademico 2014/2015



Dottorato di ricerca in Istituzioni e Politiche  
ciclo XXVII  
S.S.D: SPS/04

LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI  
IMPRENDITORIALI IN ITALIA: UN'ANALISI GENERALE

Coordinatore: Ch.mo Prof. Paolo COLOMBO

Tesi di Dottorato di Scienza Politica  
Matricola: 4010671  
Anno Accademico 2014/2015

# LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI IMPRENDITORIALI IN ITALIA: UN'ANALISI GENERALE

## **Introduzione** TERRA DI NESSUNO

### **Capitolo Primo** LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI, OVVERO PRENDERE E LASCIARE

- 1.1** Interesse e rappresentanza (Compagni di viaggio)
- 1.2** Aggregare gli interessi: dall'interesse individuale a quello collettivo  
(Battere e levare)
- 1.3** E poi...l'interesse generale (Fine di un killer)
- 1.4** Rappresentare, gli interessi (Un guanto)

### **Capitolo Secondo** IN ITALIA LA RAPPRESENTANZA ORGANIZZATA DEGLI INTERESSI È A PEZZI: LE ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI

- 2.1** I concetti-chiave delle associazioni di rappresentanza  
imprenditoriale (Parole a memoria)
- 2.2** Fotografia del panorama italiano (Numeri da scaricare)
  - 2.2.1 Il legame debole
  - 2.2.2 L'ambiente fluido
  - 2.2.3 Foto di gruppo
- 2.3** Uno sguardo prima degli Anni '90 (Passato remoto)
- 2.4** Le associazioni imprenditoriali saltano il fosso della Seconda  
Repubblica (Tempo reale)
- 2.5** Cosa ne sarà di noi (La testa nel secchio)

**Capitolo Terzo**  
SULLA STRADA DELLA FUNZIONE: IL SISTEMA DELLE CAMERE DI  
COMMERCIO IN ITALIA

- 3.1 Prima della legge n. 580 del 1993 (Falso movimento)
- 3.2 Dopo la legge n. 580 del 1993 (Belle époque)
- 3.3 La riforma del 2010 (Guarda che non sono io)
- 3.4 Riformarsi o morire (Showtime)
- 3.5 Appendice al Capitolo Terzo
  - 3.5.1 Un progetto per le elezioni dirette (Omero al Cantagiuro)
  - 3.5.2 Lo strano caso delle autonomie funzionali (Passo d'uomo)

**Capitolo Quarto**  
RIMMEL: RAPPRESENTARE GLI INTERESSI IMPRENDITORIALI,  
QUANDO IL TRUCCO C'È, MA NON SI VEDE

- 4.1 Gli interessi imprenditoriali tra pubblico e privato (Buonanotte fiorellino)
- 4.2 Dal collateralismo alla supplenza. Il passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica (Le storie di ieri)
- 4.3 Dalla supplenza al (la perdita di) ruolo: la crisi economica (Pezzi di vetro)
- 4.4 Ladri di rappresentanza (Il Signor Hood)

**Conclusione**  
AMORE E FURTO

**Introduzione**  
**TERRA DI NESSUNO**

*Oggi il mio regno  
è quella terra di nessuno. Il porto  
accende ad altri i suoi lumi; me al largo  
sospinge ancora il non domato spirito,  
e della vita il doloroso amore.*  
UMBERTO SABA

“Non è tempo adatto per ragionare di rappresentanza”<sup>1</sup>, ha scritto un lustro fa Giuseppe De Rita, ex Presidente di un, oramai, ex CNEL.

Ed in effetti, nella cosiddetta epoca della disintermediazione che viviamo, cimentarsi con la rappresentanza –la quale è ontologicamente mediazione tra rappresentato e azione- è davvero cosa da salmoni che risalgono la corrente: quasi un istinto naturale di andare per la via più erta, ma anche una grande fatica in cui si rischia di venire acciuffati dai dubbi e divorati dalle critiche.

Soprattutto, poi, il rischio è grande se di rappresentanza si vuole parlare in termini di corpi intermedi, un oggetto che generalmente non gode di grande fama, ma ciclicamente neanche di buonissima stampa, fin dai tempi della Rivoluzione Francese.

Il coniatore dell’espressione in quanto tale pare sia stato nientepopodimeno che Charles-Louis de Montesquieu, con la sua teoria dei «corpi intermedi», fissata in *Lo spirito delle leggi* del 1748. Pur avendo un padre nobile, il termine, d’altra parte, rimane strutturalmente ambiguo: viene riferito non soltanto alla rappresentanza degli interessi economici, ma ad una pluralità di formazioni sociali. Inoltre, l’idea di “corpo” presuppone da un lato, certo, l’idea biologica di essere “vivi”, ma, dall’altro suggerisce l’impressione fisica del “peso” che quello stesso corpo imprime nella società. Infine, la compagine sotto la denominazione di “corpi intermedi” dovrebbe indicare tutto ciò che sta tra il cittadino e il pubblico, inteso come complesso delle

---

<sup>1</sup> G. DE RITA, *Nuove dinamiche di rappresentanza*, Impresa&Stato, n.90, 2010-2011

istituzioni di governo e amministrazione dello Stato, ma ricomprende *de facto* anche i partiti politici, che le istituzioni finiscono per governare, e, a volte, viene estensivamente attribuito anche ad alcune istituzioni pubbliche stesse<sup>2</sup>. In particolare, ci si riferisce qui agli enti di autonomia funzionale, nella loro specificità di portatori di una funzione, quindi dell'interesse che ciascuna funzione presuppone di perseguire per essere ottemperata.

Si parla dunque di un concetto che non ha confini definiti una volta per tutte. Ciononostante -nonostante i confini mobili, cioè- il centro del concetto resiste ed è sostanzialmente individuabile in una parola: "interesse". Si chiamano corpi intermedi perché sono portatori di interessi, laddove l'interesse è, etimologicamente, *inter-esse*, quello che "sta in mezzo".

Ecco quindi che entra in gioco il secondo termine della questione dopo quello di rappresentanza: l'interesse, appunto.

Di interesse e di rappresentanza, principalmente, si parlerà nel primo capitolo, dedicato a definire i concetti-chiave indispensabili per proseguire nel lavoro di analisi: in particolare, gli strumenti nella "cassetta degli attrezzi" di questa ricerca saranno la rappresentanza politica, l'interesse, l'interesse collettivo, l'interesse generale, e, infine, il concetto di democrazia degli interessi.

E, se per la rappresentanza oggi sono "tempi duri"<sup>3</sup>, per l'interesse lo sono quasi sempre stati, perché, come si vedrà nel dettaglio nel Capitolo Primo, questo "concetto-saponetta" –uno di quei concetti che, non appena sembra di afferrarlo, ci sguscia di continuo dalle mani- sconta pregiudizi vecchi come il mondo, o quantomeno del mondo occidentale nell'età moderna.

Tra interesse e rappresentanza, comunque, i corpi intermedi sono sostanzialmente portatori degli interessi dei singoli al "tutto", dove per tutto s'intende l'arena politica e istituzionale, ma anche l'arena sociale nella sua globalità. E, in questa azione di "mediazione", i corpi intermedi fungono al medesimo tempo da filtro e da spugna.

Fanno da filtro, "verso il basso", verso gli individui che costituiscono lo stesso corpo intermedio, perché selezionano le politiche, le risorse e le informazioni che provengono dallo Stato, ma anche da istituzioni pubbliche internazionali, come l'Unione Europea. I corpi intermedi, d'altronde, fanno

---

<sup>2</sup> R. MATTIONI – A. DI GREGORIO, *Elogio del centrocampista. Corpi intermedi e camera di commercio: il caso di Monza e Brianza*, 2015

<sup>3</sup> "Tempi duri per la rappresentanza" è l'incipit dell'articolo di G. DE RITA, *Rappresentanza in crisi mentre crescono nuove responsabilità*, comparso sul Corriere della Sera il 28 settembre 2015

contestualmente anche da spugna, “verso l’alto”, nel momento in cui raccolgono le istanze degli interessi che portano, aggregandoli, filtrandoli ed elaborandoli.

I corpi intermedi, dunque, strutturalmente, “mediano”. Ma, pur mediando, sono essi stessi parte del tutto (e infatti la Costituzione Italiana li riconosce come parti costitutive della società e della Repubblica). In quanto parti, ma costitutive e funzionali, i corpi intermedi stanno alla società come i singoli individui stanno alla comunità e, in un certo senso, ampliano lo spazio della libertà personale del singolo, perchè ne permettono una più ampia capacità di azione.

Fra i corpi intermedi, si colloca l’oggetto di questa analisi: ovvero la rappresentanza degli interessi imprenditoriali, considerando quest’ultimo aggettivo come una specificazione che è già di per sé indiziaria di tre scelte precise in merito al campo di indagine della ricerca.

L’espressione “rappresentanza degli interessi imprenditoriali” significa, innanzitutto, nell’alveo dei corpi intermedi portatori di interessi, dichiarare di aver optato per quelli economici. È una scelta in parte agevolata dal termine stesso di interesse, che tende quasi naturalmente a transitare verso un significato materiale, riconducibile all’ambito dello “scambio” e, pertanto, economico. Dall’altra parte, questa scelta è motivata soprattutto dalla convinzione che, nell’epoca in cui viviamo, politica ed economia siano sempre più inscindibilmente interconnesse: e se la prima –a parere di chi scrive– mantiene il suo primato, quantomeno concettuale, non si può trascurare lo straordinario impatto degli eventi economici sulla vita degli Stati e delle società.

Va sottolineato, per inciso, che la democrazia degli interessi non è per forza una *contro-democrazia*, ma può essere la via per attivare in modo più completo la democrazia rappresentativa davanti a processi globali e locali complessi che abbisognano della partecipazione sociale e non solo dell’azione politica per dipanarsi. L’interesse economico è rimasto uno dei grandi moventi della storia e della politica, anche se non l’unico.

In seconda istanza, il titolo utilizza il termine “rappresentanza” e va esplicitato che con questa espressione non ci si riferisce a qualsiasi lobby o gruppo di interesse, ma alla rappresentanza, appunto, che per essere tale riceve una qualche forma di legittimazione dallo Stato (legale, contrattuale, consuetudinaria) e da chi aderisce alla stessa (pagando una quota, adottandone gli strumenti, sottoscrivendo un contratto). La rappresentanza pertanto –a questo scopo e per questa ragione– si organizza in strutture stabilmente in grado di rappresentare gli interessi.

La terza scelta, compiuta già a partire dal titolo di questo lavoro, riguarda la specificazione degli interessi economici in quanto "imprenditoriali", cioè datoriali, che significa quindi scegliere scientificamente di percorrere l'altra via rispetto a quella –di sicuro più battuta dagli studi sul tema- dei sindacati dei lavoratori.

Quello degli interessi imprenditoriali organizzati è un campo che è stato molto poco esplorato scientificamente, diventando quasi una "terra di nessuno", poco coltivata e per nulla curata. Gli studiosi che vi si sono dedicati con sistematicità in Italia si contano, infatti, senza tanta difficoltà sulle dita di una mano, o al massimo di due. In rigoroso ordine alfabetico, sono nomi come Nadio Delai, Paolo Feltrin, Luca Lanzalaco, Alberto Martinelli, Giulio Sapelli, Stefano Zan.

Le motivazioni di questa amnesia scientifica sono diverse. Una prima ragione, di tipo consuetudinario, consiste nel fatto che sia stata sempre attribuita molta più attenzione al sindacato dei lavoratori rispetto a quello dei datori di lavoro, tanto che –nell'immaginario collettivo- le rappresentanze degli interessi imprenditoriali sono pensate solo come "associazioni di categoria" e nemmeno più considerate in quanto "sindacati", quali invece in effetti sono.

Dentro questa mancata attenzione ha pesato sicuramente un pregiudizio ideologico maturato nel conflitto capitale-lavoro, ma anche una motivazione alquanto pragmatica, che si spiega con relativa semplicità. I dati messi a disposizione su queste realtà associative imprenditoriali sono molto scarsi e difficilmente accessibili. In un sistema fortemente frammentato, com'è quello italiano, esiste quindi innanzitutto un problema di omogeneità dei dati: se non si possono comparare gli elementi del sistema, creando punti di riferimento comuni, difficilmente si possono trarre delle conclusioni- come si vedrà nel seguito di questo lavoro sul tema della "conta" degli aderenti ad una certa organizzazione.

Tuttavia, va ipotizzata anche una motivazione "strategica" alla base di una limitata divulgazione dei numeri: le imprese sono in concorrenza tra loro, ma anche le associazioni lo sono. I "dati", in quanto informazioni, rappresentano un patrimonio associativo sul quale ciascuna organizzazione non ama "esporsi", temendo attacchi alla propria rappresentatività (come sottrazione di soci da parte delle concorrenti), ma anche alla propria rappresentazione (le associazioni tengono a dare una certa immagine di sé, che non si vuole vedere smentita).

Non è un caso che la maggior parte degli studi sul tema in Italia sia stata finanziata e avallata da un'associazione di categoria o dall'altra, che ha reso in quel caso specifico -in parte o in tutto- disponibili le informazioni necessarie



ad orientare la ricerca. Sono ricerche dove è, più o meno, palpabile un'impostazione "di parte". Tuttavia, forse, essere di parte è l'unico modo per comprendere davvero, e quindi poi conoscere, il mondo degli interessi che della parte, e dell'affermazione del suo interesse, ha fatto una ragione di esistenza.

Così, alla fine, come ha fatto notare Nadio Delai<sup>4</sup>, questa realtà di analisi politologica è divaricata tra una pienezza di prassi sul piano politico e tecnico, ma un vuoto di interpretazione.

In questa sede non si ha la pretesa di colmare tale vuoto, ma si tenterà comunque di tratteggiarne i contorni, partendo innanzitutto da un chiarimento personale e da un'esclusione formale.

Il chiarimento è personale poiché riguarda in prima persona l'esperienza di chi scrive: dal 2007 al 2013 ho avuto la possibilità di lavorare dentro una grande Camera di commercio italiana come *civil servant* nell'amministrazione pubblica delle imprese; dal 2013 sono passata al "lato privato della forza", in una delle associazioni imprenditoriali oggetto di questa analisi, Confcommercio - Imprese per l'Italia. L'esperienza diretta non sempre chiarisce le idee, e certamente nega un po' della terzietà necessaria alla scientificità; pur tuttavia, sono convinta che rimanga una formidabile possibilità di conoscere questo mondo complesso e respingente per chi non ne possa aprire la porta dall'interno.

Per quanto riguarda l'esclusione formale, è importante chiarire cosa non sarà questa ricerca: non sarà un'analisi storica (anche se la prospettiva è diacronica), non sarà un'analisi economica (anche se di interessi economici e imprenditoriali si tratta) e, infine, non sarà un'analisi comparata. L'Italia e i suoi confini istituzionali sono il campo entro il quale si muove questa indagine, che non ha preteso di gettare lo sguardo oltre confine, approccio che è invece tra quelli più sovente tentati su questo tema, a partire dalla, ormai, epica ricerca di inizio anni Ottanta di Wolfgang Schmitter e Philippe Streeck che analizzò le associazioni imprenditoriali di mezza Europa.

Definito lo spazio, la finestra temporale che si vuole qui prendere in considerazione non è invece rivelata fin da subito nel titolo. L'inquadramento storico è sostanzialmente quello della Repubblica, con una focalizzazione particolare sulla seconda vita repubblicana, ovvero gli ultimi 25 anni che ci siamo appena lasciati alle spalle. La nostra è una storia che si muove quindi fondamentalmente nell'Italia contemporanea, con tutte le difficoltà

---

<sup>4</sup> N. DELAI in P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, p.11

scientifiche che da sempre parlare di fatti recenti e persone esistenti comporta.

Individuato il confine temporale e spaziale, il recinto non si chiude lasciando fuori l'oggetto di ricerca.

Abbiamo parlato finora genericamente di "rappresentanza degli interessi imprenditoriali", espressione con la quale gli studiosi del tema individuano le associazioni volontarie tra imprenditori, dette impropriamente anche associazioni di categoria. In questa sede, si prende estensivamente in considerazione, tuttavia, anche un'altra forma di rappresentanza degli imprenditori, quella di natura pubblicistica, propria di un'istituzione pubblica come la Camera di commercio.

La legge, infatti, tira in ballo il concetto di interesse quando impone alle Camere di commercio di perseguire "l'interesse generale del sistema delle imprese", ma non solo: dalla riforma del 1993 le Camere sono governate –in maniera alquanto peculiare per un'amministrazione pubblica- direttamente dalle parti, dalle associazioni imprenditoriali stesse.

Guarderemo dunque alle associazioni imprenditoriali -nel capitolo 2- e alle Camere di commercio italiane -nel capitolo 3-, analizzandole singolarmente come sistema statico, nel loro funzionamento autonomo, nelle logiche di fondo e nel loro movimento evolutivo attraverso la storia repubblicana.

In entrambi i casi –associazioni e Camere-, un'enfasi particolare verrà proiettata su quelle che qui vengono considerate le due cesure storiche fondamentali per la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia.

La prima cesura è il passaggio 1989-1993, riversatosi sui due soggetti - sistema associativo e sistema camerale- con impatti diversi, ma pienamente connessi tra loro. La seconda cesura è talmente vicina nel tempo da risultare più cronaca che storia: la crisi 2007-2014, a cui si collega la minaccia alla sopravvivenza materiale delle Camere nell'architettura istituzionale italiana e lo scivolare delle associazioni imprenditoriali in uno rapporto difficile nei confronti del sistema politico, che ne mette in crisi le fonti di legittimazione, dopo che la crisi economica ne ha destabilizzato le fonti di reddito.

Si cercherà di considerare le caratteristiche principali dei due sistemi per comprendere se essi siano cambiati e quanto lo siano nell'impatto con la storia e le sue cesure. I titoli dei capitoli dedicati alle due forme di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia fanno riferimento a quella che viene considerata la caratteristica più forte di ciascuno dei due sistemi. Per le associazioni imprenditoriali ci si riferisce cioè al fatto di essere "a pezzi", ovvero alla profonda e durevole frammentazione che caratterizza il sistema. Per le Camere di commercio, di converso, si fa riferimento alla

“funzione”, come aspetto dirimente attorno al quale si articola la loro esistenza e la loro azione. Non a caso, l’Appendice al capitolo 3 è un approfondimento dedicato proprio al concetto di funzione, oltre che alla possibilità -immaginata e mai realizzata, per ora- di combinarlo con una modalità di elezione democratica e partecipativa.

Quella che si va a tratteggiare nei due capitoli centrali di questo lavoro è dunque un’analisi sviluppata su una prospettiva temporale, ma che rimane sostanzialmente di carattere politologico, nella misura in cui utilizza i concetti propri della Scienza della politica per analizzare la struttura di sistemi sociali e istituzionali e cogliere la loro evoluzione.

Quando si tratta di rappresentanza degli interessi economici, due approcci politologici vanno generalmente per la maggiore, costituendo –nella loro versione più ortodossa- le due estremità di un *continuum* con tante sfumature quanto il numero degli autori che si prende di volta in volta in considerazione. I due approcci agli estremi sono quello pluralista e quello neo-corporativo.

Cominciando dall’ultimo, l’approccio neo-corporativo concepisce il sistema della rappresentanza degli interessi come un modello fortemente organizzato, cioè come il risultato dell’interazione dello Stato con un numero limitato di organizzazioni gerarchicamente ordinate, non in competizione tra loro, differenziate, con una legittimazione forte ad esistere e a partecipare. Il suo meccanismo di funzionamento tipico è la concertazione.

Il modello pluralista, invece, parte da una concezione fluida e più spontanea della formazione delle rappresentanze e della loro dinamica. E postula l’esistenza di un numero elevato di associazioni volontarie che tendono ad essere molto variabili nel tempo. Il meccanismo tipico di funzionamento è quello della concorrenza, anche spietata, tra gruppi diversi.

Esiste tuttavia anche una versione temperata di questo modello, che poi è in fondo quella che sentiamo più vicina alla sensibilità di questo nostro lavoro.<sup>5</sup> È la versione del pluralismo organizzato, che sostiene un pluralismo, sí, ma oligopolistico: le associazioni di rappresentanza sono e possono essere tantissime, ma tra queste alcune contano sempre più di altre, hanno quote di potere differenziate.

Questo approccio, inoltre, non sottovaluta il ruolo delle identità collettive, quindi tiene sempre un occhio aperto sulla dimensione simbolica e non soltanto su quella istituzionale: in pratica, non sottovaluta la “rappresentazione”.

---

<sup>5</sup> È questo l’approccio seguito da A. MARTINELLI in *L’azione collettiva degli imprenditori italiani*, 1999, p. 47 e seguenti

Allo stesso tempo, non disperde la giusta considerazione in cui il pluralismo classico teneva le trasformazioni della rappresentanza in generale, nella convinzione che le associazioni di rappresentanza intervengano nella loro azione a monte e a valle del sistema e del processo politico.

Infine, l'approccio del pluralismo organizzato abbraccia sempre una prospettiva temporale nelle sue analisi, perché considera la rappresentanza degli interessi non nella sua staticità, quanto nella sua fluidità. Secondo questo modello, a crisi della rappresentanza si alternano momenti di pace sociale, a fasi di forza seguono periodi di debolezza, a tendenze corporative seguono situazioni di ipertrofia sociale: si chiama ciclo della rappresentanza, che -per quanto la parola ciclo lo possa suggerire- non è "un eterno ritorno dell'uguale", ma un modo per tenere in considerazione il cambiamento. Insomma, assumere l'approccio del pluralismo organizzato è un po' come andare in bicicletta: l'equilibrio è nel movimento.

Aderendo a questo modello di base, abbiamo poi tenuto in piena considerazione due variabili, quella organizzativa, che studiosi importanti come Lanzalaco e Zan hanno considerato dirimente, e quella ambientale, in cui Martinelli si riconosce sotto la dizione di "approccio delle contingenze strutturali". E ci siamo chiesti cosa succeda mettendo insieme nel campo della rappresentanza degli interessi imprenditoriali i cambiamenti ambientali (le due cesure storiche e le crisi del sistema economico, politico e sociale) e il cambiamento organizzativo (associativo e istituzionale).

Ovvero, ci siamo chiesti come i due passaggi di crisi del sistema, principalmente crisi politica (ma non solo) del 1989-1993 e prevalentemente crisi economica (ma non solo) del 2007-2014, abbiano influenzato la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia, la sua struttura e le sue funzioni, sia in senso endogeno (rapporto tra rappresentanze degli interessi), sia in senso esogeno (rapporto delle rappresentanze con il sistema politico).

A queste domande si tenterà di dare risposta nel quarto e ultimo capitolo, che fin dal titolo strizza l'occhio a quello che si considera qui il nodo della questione.

Il sospetto -che si cercherà di dipanare un passo dopo l'altro- è infatti che, davanti alle crisi, questo sistema della rappresentanza degli interessi imprenditoriali tenda sempre a reagire in modo simile: "difendendo" il proprio campo di gioco.

Venticinque anni fa questa tattica sembra aver funzionato (e anche piuttosto bene), mentre davanti all'ultima crisi del sistema (in corso) il solito gioco di rimessa sta forse rischiando di far prendere alla rappresentanza degli interessi imprenditoriali un clamoroso gol sul terreno della rappresentazione, della rappresentatività e della legittimità, quindi della sua stessa esistenza.

A questo pericolo, il sistema della rappresentanza degli interessi può contrapporre ancora diverse buone carte da giocare. Nondimeno, l'impressione forte è che, nel silenzio della notte della partecipazione, in Italia stia avvenendo qualcosa: è in corso una rapina, un furto con scasso –anzi, con “trucco”- della rappresentanza ai danni dei corpi intermedi.

## Capitolo Primo

### LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI, OVVERO PRENDERE E LASCIARE

*Non è la diversità tra le professioni, né quella dei mezzi  
o degli intelletti a dividere gli uomini, bensì quella tra gli interessi.*  
EMMANUEL JOSEPH SIÈYES

*L'interesse non mente.*  
MARCHAMONT NEDHAM

La rappresentanza degli interessi è un tema spinoso perché mette insieme concetti antichi, ma non usurati, come quello di "rappresentanza" e quello di "interesse" e ci interroga sul loro stare insieme, mai risolto, eppure onnipresente anche nella nostra vita quotidiana.

E va subito osservato che, mentre il concetto di rappresentanza ha avuto nella letteratura politologica un rilievo importante e di lunga data, diverso è stato il destino del termine "interesse", un termine meno esplorato, ma, soprattutto, variamente frainteso. E, se la parola "rappresentanza" ha assunto una connotazione quasi tecnica, neutrale o, talvolta, sfumata di accezioni positive (perché fondamentalmente connessa al concetto di democrazia rappresentativa), la stessa cosa non si può certo affermare con sicurezza per il concetto di "interesse". Comunemente, si dice "interesse" e si legge: "egoismo", "lobby", "accordi sottobanco", finanche "corruzione". L'interesse, insomma, sconta un pregiudizio negativo che si allunga nel tempo.

Eppure, bianco e nero, luci ed ombre, questi due temi stanno insieme. E, a chi ha la pazienza di ritrovarli non solo nella storia del pensiero politico, ma anche nel mondo che ci circonda, raccontano del nostro passato e del nostro futuro, mettendo insieme quello che a prima vista potrebbe sembrare alternativo.

Quello della rappresentanza degli interessi è un tema che mette insieme gli opposti: un tema rispetto al quale l'alternativa non è binaria -"prendere o lasciare", come si suole dire-, quanto invece un tema che ci costringe a

*prendere* nuove strade, facendo insieme la fatica di *lasciare* anche qualche pregiudizio.

### **1.1 Interesse e rappresentanza (Compagni di viaggio)**

Il primo passo in una ricerca consiste sempre nell'identificare i concetti-chiave da mettere dentro la propria "cassetta degli attrezzi", per affrontare il proprio viaggio e puntellare il ragionamento grazie a questi. In primo luogo, e in modo piuttosto auto-evidente, qui si tratta sostanzialmente di affrontare due concetti, seppur in diverse declinazioni: quello di "rappresentanza" e di quello di "interesse".

Partiamo dall'ultimo con il quale bisogna avere la pazienza di andare a ritroso, almeno in un primo momento. E vi sono due saggi che risultano particolarmente importanti su questo tema: il primo è un classico dell'economista tedesco-americano Albert Hirschman, *"Le passioni e gli interessi. Argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo"*, pubblicato nel 1979. L'altro saggio, che può essere utilizzato come riferimentom è un breve volume di Lorenzo Ornaghi e Silvio Cotellessa, edito da Il Mulino nel 2000, dedicato alla storia e al significato del concetto di *"Interesse"*.

Ad una prima lettura, l'idea che ci si fa è confusamente chiara: il termine è insidioso. E', insomma, uno di quei "concetti-saponetta" che appena li si afferra, sfuggono di mano, o -come commentano in modo più elegante Ornaghi-Cotellessa- "interesse" è una "parola-spiritello", "refrattario alle operazioni pur metodologicamente rigorose, che, storicizzandolo, ovvero analiticamente contestualizzandolo, intenderebbero fissarne una volta per tutte la struttura non deteriorabile o (almeno) gli elementi minimi di una definizione la più possibile univoca"<sup>6</sup>.

La difficoltà ad "afferrare" una volta per tutte il termine discende da almeno due fattispecie. Da una parte, l'oggetto dell'interesse è mutevole: non è mai perfettamente sovrapponibile da individuo in individuo ed è per sua stessa natura intrasferibile tra un soggetto e l'altro. Non solo: persino per lo stesso soggetto, un interesse non è sempre uguale in due momenti del tempo  $n$  e  $n+1$ .

---

<sup>6</sup> L. ORNAGHI- S. COTELLESA, *Interesse*, 2000, p. 9

Se si prende, d'altra parte, in considerazione la definizione giuridica di interesse, essa appare subito tautologica: è interesse ciò che la legge dice che è interesse.

In realtà, uscendo dai formalismi alla ricerca di una definizione dal carattere più sostanziale, si può dire che l'oggetto dell'interesse è il fine: ci si interessa sempre a qualcosa con uno scopo, si è interessati a qualcosa che si vuole ottenere.

Ma forse non basta parlare di fine come sostanza dell'interesse, perché a questa definizione manca un'ulteriore sfumatura alquanto rilevante che accompagna da sempre il concetto: il calcolo, per lo più il calcolo razionale.

Dall'altra parte, va osservato che l'ontologia dell'interesse è, per così dire, dialogica: cioè l'interesse esiste solo e in quanto nel suo essere "in contrapposizione" a qualcos'altro, poiché è una qualità che nasce certo nell'individuo, ma non è una qualità psicologica, introversa. La funzione dell'interesse esiste solo nella sua azione, nello scontro e nella sua aggregazione dentro la società.

D'altra parte, "essere dentro" è forse il cuore dell'interesse: basti osservarne l'etimologia, la quale rivela immediatamente come "interesse" sia la forma sostantivata del verbo latino *inter-esse*, quindi, appunto, *essere tra*. Invero, questa spiegazione porta con sé fin da subito un'altra ambiguità: perché "essere tra" può voler dire "essere di mezzo", quindi intermediare, ma può anche significare "essere in mezzo", perciò partecipare.

Attraversando la storia, nel corso dei secoli, è anche vero che il termine ha allentato il legame con le sue origini. E, Albert Hirschman, in *Le passioni e gli interessi*, osserva che l'interesse rappresenta una categoria di decodificazione della realtà sostanzialmente moderna.<sup>7</sup>

Gli antichi, infatti, usavano piuttosto il concetto di "passione", termine che, letto, scritto o pronunciato, da subito tratteggia uno scenario più emotivo, umano, meno razionale. Solo col tempo questa parola –interesse– comincia ad acquisire una sua connotazione d'importanza propria prima economica e, poi, sociologica e politologica. Partendo dall'economia: in epoca medievale il termine interesse rimase sostanzialmente usato nel senso di "frutto del denaro", sia come sinonimo di "danno" (l'interesse è quello che viene pagato per risarcire una perdita o un consumo), sia con quella sfumatura che lo avvicina all'usura. Il concetto risalirà quindi l'economia fino ad arrivare al fondatore della scienza economica, Adam Smith, che grazie all'interesse spiegherà addirittura il funzionamento del mercato.

---

<sup>7</sup> A. O. HIRSCHMAN, *Le passioni e gli interessi*, 1979, p.38 e seguenti



L'affacciarsi dell'Età Moderna apre la prospettiva del concetto di interesse anche alla politologia. L'interesse, considerato come "una motivazione dell'agire umano caratterizzata dal principio del calcolo razionale"<sup>8</sup>, si allarga dall'individuo alla cosa pubblica e si introduce, così, una straordinaria novazione nell'uso del termine: ecco "l'interesse di Stato", detto anche *raion di Stato*, che per intendersi è quella formulata da Guicciardini e Macchiavelli. L'interesse, in quest'epoca, comincia a spostarsi lentamente dal piano prettamente individuale a quello aggregato fino ad arrivare a metà del '600, con l'invenzione delle invenzioni in materia, ovvero l'invenzione dell'interesse generale, "uno dei più straordinari e controversi argomenti del moderno pensiero politico"<sup>9</sup>, la nascita del quale non casualmente coincide con il formarsi degli Stati nazionali.

Dall'interesse individuale a quello generale si arriva tuttavia attraverso un passaggio logico intermedio: tutti hanno interessi individuali e ci può essere una modalità comune per perseguirli, che è poi lo Stato, quello Stato-nazione che si sta facendo strada in quel momento nel cuore dell'Europa. Dall'interesse particolare all'interesse generale, la strada si percorre però in due versi, in salita e in discesa. La discesa è l'aggregazione *armonica* degli interessi individuali, che è poi la teoria espressa in pieno da Turgot nelle parole: "quando l'interesse dei privati è precisamente il medesimo che l'interesse generale, quello che si può fare di meglio si è di lasciare ciascun uomo libero di fare quello che voglia"<sup>10</sup>. Il percorso in salita, per così dire, è invece quello al contrario che costruisce l'interesse generale dalla dialettica e dal *contrasto* degli interessi particolari, non dalla loro armonizzazione. I due approcci sono radicalmente diversi e segnano ancora oggi le scuole politologiche che di questi temi si occupano.

Tra l'interesse individuale e quello generale ci sono delle aggregazioni intermedie di interessi, magari "tra simili" –per professione, ceto, cultura, aspirazioni, credenze- che aggregano gli interessi in geografie variabili dentro la società.

Sarà l'abate Emanuel Joseph Sieyès il primo a formulare compiutamente il concetto di interesse generale partendo dall'interesse dei singoli, cercando però di rendere più breve possibile la strada nel mezzo, che si potrebbe definire per tanti aspetti una scorciatoia. Secondo l'Abate, tra l'interesse personale degli individui e quello generale della nazione bisogna togliere un terzo incomodo, l'interesse di corpo (ovvero dei corpi intermedi)

---

<sup>8</sup> P. FELTRIN- S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p. 44

<sup>9</sup> L. ORNAGHI- S. COTELLESA, *Interesse*, 2000, p. 60

<sup>10</sup> L. ORNAGHI- S. COTELLESA, *Interesse*, 2000, p. 61

che rappresentano un passaggio di puro egoismo, meritevole di essere semplicemente tolto di mezzo. Anzi, ancora più precisamente: gli interessi di corpo sono una minaccia per l'interesse nazionale.

Considerazione ben diversa di quella di Lorenz Von Stein che nel 1850 riconosce nell'interesse *il principio di società* collocato in opposizione diretta al *principio di Stato* (oltre che elemento decisivo della dinamica sociale)<sup>11</sup>.

### **1.2 Aggregare gli interessi: dall'interesse individuale a quello collettivo (Battere e levare)**

Il rapporto tra interesse individuale ed interesse collettivo, riferendosi a quello di un gruppo, è un processo di formazione e aggregazione continuamente in divenire. È un ritmo inesauribile di "battere e levare" che attraversa la storia dell'uomo come animale sociale.

Per il politologo, a livello di analisi formale, un interesse collettivo non è poi tanto diverso da un interesse individuale: l'interesse collettivo rappresenta, infatti, un modo di perseguire l'interesse individuale, allorché questo interesse non sia perseguibile dai singoli. L'interesse collettivo, una volta formatosi, sebbene in via temporanea, diventa un "bene pubblico", perché mira a produrre risultati collettivi, ma a fruizione individuale.

Il processo dell'interesse tra individuo e collettività è dunque un'andata e ritorno tra singolo e aggregazione, perché si parte sempre da un interesse individuale che converge poi in un interesse collettivo per produrre un bene pubblico, il quale però finisce per venire fruito, ancora, individualmente.

Questo articolato collegamento tra interesse individuale e collettivo non è fra l'altro, per così dire, del tutto pacifico, come dimostrano due notissimi paradossi che hanno trovato la loro prima applicazione e successo in ambito economico: il paradosso di Arrow e il quello di Olson.

Entrambi i paradossi partono entrambi da una definizione di beni collettivi come beni a produzione collettiva, ma a fruizione individuale. Singolarmente, Kenneth Arrow ha dimostrato come –per dirla in modo piuttosto semplificato ma utile ai fini di questo ragionamento specifico- dalla somma algebrica delle preferenze individuali non si possa far emergere un interesse collettivo che le soddisfi tutte in egual maniera. Quando enunciava questa dimostrazione, l'economista statunitense si riferiva al meccanismo di

---

<sup>11</sup> L. ORNAGHI, *Nell'età della tarda democrazia*, 2013, p. 50

voto in democrazia, ma, con i dovuti parallelismi, anche nel campo dell'interesse vige il medesimo problema: il risultato, quando si parla di aggregare le preferenze e le scelte individuali, è sempre diverso dalla somma delle parti che l'hanno composto. E, alla fine, non tutti gli individui risulteranno soddisfatti allo stesso modo dal risultato stesso.

Il secondo paradosso che pende sopra la testa della formazione dell'interesse collettivo, per non parlare di quello generale (cioè, quello di tutti e non di un certo gruppo), è poi quello che porta il nome dell'economista Mancur Lloyd Olson e che, in modo più informale, si può definire *il paradosso del Portoghese*. Il Portoghese è il soggetto che applica nelle sue scelte, per dirla in modo più elegante, il *free riding*, ovvero è quel soggetto che beneficia di un vantaggio sociale che non ha contribuito a ottenere, costruire o pagare. E' un atteggiamento da "clandestino sociale". Olson dimostra che questo atteggiamento, in quanto scelta individuale, effettivamente *conviene*: tanto più si tratta di un interesse collettivo di grandi dimensioni (ovvero, con un gran numero di soggetti interessati al suo perseguimento), tanto più conviene lasciare ad altri i costi del suo perseguimento, fruendo tuttavia della disponibilità finale del risultato ottenuto.

A partire da questi due paradossi, sarebbe piuttosto difficile spiegare come sia possibile che –nella storia- ci si sia sempre dati un gran da fare per difendere gli interessi collettivi, pur con alterne fortune. In soccorso logico, di questo ragionamento, tuttavia, occorre un terzo paradosso elaborato a partire dal pensiero di Roberto Michels.

Secondo Michels, le organizzazioni, alle quali spesso si demanda il perseguimento di alcuni interessi collettivi e aggregati, tendono a costituire un interesse "terzo" rispetto agli scopi iniziali per i quali l'organizzazione è stata costituita. Tale interesse terzo, per dirla in grande sintesi, è nient'altro che la propria sopravvivenza come organizzazione, che deve essere abbastanza forte per superare il pericolo della mancanza di consenso interno e dell'opzione –per dirla à la *Hirschman*- di *exit*.

Al grande politologo italo-tedesco non sfugge peraltro che l'interesse organizzativo alla propria sopravvivenza è pur sempre una somma di interessi individuali, ovvero quelli del gruppo sociale interno di tipo burocratico che amministra ogni organizzazione, e le cui sorti coincidono con l'esistenza dell'organizzazione stessa. Tuttavia, rimane innegabile il costituirsi di un fine dotato di una "terzietà" rispetto ai fini iniziali per cui l'organizzazione si era costituita.

In epoca più recente, uno dei maggiori sociologi italiani viventi, Alessandro Pizzorno ha fornito una rilettura sul tema decisamente più ottimistica rispetto a quella michelsiana. Le premesse della riflessione di

Pizzorno sono analoghe a quelle dell'elitista: le organizzazioni di rappresentanza degli interessi strumentalmente perseguono la propria sopravvivenza come interesse terzo rispetto al perseguimento degli interessi per cui sono state costituite. Ciononostante, questo permette anche –e qui interviene la sfumatura ottimistica dell'analisi- di proiettare l'organizzazione sul lungo periodo. Mentre, infatti, gli individui guardano al proprio utile tendenzialmente sul breve periodo, le organizzazioni complesse agiscono su un diverso livello di razionalità, proiettandosi su un arco temporale molto più lungo, che implica, certo, la propria sopravvivenza, ma anche la capacità di porre obiettivi più alti o, quantomeno, più complessi.

Qui entra in gioco la questione dei valori. Non si vota in democrazia, ma nemmeno si sceglie in economia -così come nelle scelte sociali e individuali- solo e soltanto in base al calcolo razionale. L'*homo oeconomicus*, ma anche quello *votans*, agisce anche secondo logiche di identità. Certamente, quindi, va distinta la dinamica di formazione ed esplicazione dell'interesse durante il processo di voto o di scelta (magari proprio quella di associarsi ad una certa corporazione) e la fedeltà successiva a quella scelta per motivi valoriali e identitari. Tali motivi, non vi è dubbio alcuno, sono obiettivamente diventati più sottili, se non più fragili, con *il tramonto delle ideologie*, che poi, più che altro, corrisponde non ad una vera fine quanto ad uno sfaldamento dei confini ideologici per come li avevamo conosciuti per buona parte del '900.

A tal proposito, è in questo passaggio opportuno sottolineare che nella definizione di interesse non possono mancare del tutto almeno due correlazioni, che risultano peraltro particolarmente significative per analizzare il comportamento dei soggetti che si costituiscono intorno all'interesse, le rappresentanze degli interessi economici.

Innanzitutto, come si è avuto modo di notare fin dalle prime battute di questo capitolo, il concetto di interesse non è soltanto astratto, ma è sempre collegato in qualche modo ad un'azione. Nonostante esistano nella tradizionale divisione politologica "gruppi di interesse" e "gruppi di pressione" che si distinguono sostanzialmente proprio per il passaggio all'azione, alla pressione, appunto, dei secondi, dentro al concetto di interesse c'è sempre una *call to action*, fosse anche l'azione immobile della resistenza passiva. Gli interessi, insomma, si perseguono o si difendono, sempre. E, allo stesso modo, nascono sempre dagli individui, ma non sono mai introspezione fine a se stessa. Paolo Feltrin<sup>12</sup> lo esprime chiaramente: l'interesse va sempre considerato come una qualità della relazione tra un soggetto e l'ambiente

---

<sup>12</sup> P. FELTRIN, *Interessi in gioco. Organizzazione, rappresentanza, pressione: tre volti della politica degli interessi* in Quaderni Rassegna Sindacale n.4 2011, p. 227

esterno. E, ancora, va ricordato quanto detto in precedenza sull'etimologia che lo rivela chiaramente: interesse significa essere in mezzo, stare nel mondo e spinge naturalmente a mettersi in gioco.

Ma questa non è l'unica implicazione del concetto: la seconda correlazione al concetto di interesse è la sua natura primariamente economica, nel senso di calcolo e organizzazione delle risorse per la soddisfazione dei bisogni, non ha di base implicazioni che riguardano la giustizia, il bene e il male, il bello o il brutto, quindi l'etica. Diverso è naturalmente se si prende in considerazione la *legittimità degli interessi*, che poi spesso è una correlazione giuridica o legata al potere e rimane una posizione ben diversa dall'interrogarsi sulla loro *bontà*.

Proprio in relazione alla legittimità torna quindi prepotentemente in campo il diritto, che si era invece dimostrato di limitata utilità nella prima definizione concettuale di "interesse", poiché le definizioni offerte risultavano sempre, a tutti gli effetti, tautologiche. In fondo, è proprio il diritto a stabilire quali siano gli interessi legittimi o meno; non solo: stabilisce anche come essi si distinguano. Ed è per questo probabilmente che il riconoscimento formale degli interessi risulta tanto importante nella storia, perché quel riconoscimento rappresenta in fondo l'unica luce che possiamo usare per ritrovare il filo della legittimità.

Laddove, tuttavia, -e accade spesso- la legge non si esprime, la teoria liberal-democratica ha dato comunque la sua risposta: la legittimità effettiva degli interessi non chiaramente contrari all'ordinamento legale, e non regolati dalla legge, dipende in sostanza dagli esiti del libero conflitto tra loro. E dal conflitto alla *forza* come criterio di legittimità il passo è breve.

Sia che si percorra la via di Arthur Bentley, sia che si percorra la strada dei pluralisti, sia che si segua Axelrod e la teoria dei giochi, la Scienza Politica ha dato una giustificazione al libero conflitto dei gruppi basata sostanzialmente sulla loro forza, che legittima i loro interessi. In fondo, per la teoria liberal democratica le uniche condizioni per la legittimità sono: pluralismo (nel campo da gioco ci devono essere più interessi), la possibilità di confrontarsi liberamente, regole del gioco condivise. Sono condizioni generali, ma se guardiamo anche alle democrazie mature, non sono così semplici, come forse appaiono a prima vista, da realizzare.

### **1.3 E poi...l'interesse generale (Fine di un killer)**

Abbiamo pertanto visto che "interesse" è un concetto legato ad un'utilità individuale che è, tuttavia, per sua natura anche "uno stare in mezzo" sociale, che si riverbera sempre in azione e, per realizzarsi, si aggrega tra simili e si scontra tra diversi.

Ora si può e, forse, si deve procedere ad un ulteriore passaggio logico: come si deduce l'interesse generale da quello collettivo, anzi, da quelli collettivi? O, per dirla con le parole di Gianfranco Miglio, "come si risolve la contraddizione tra gli interessi frazionali dei rappresentanti e la necessità di impersonare, «rarepresentare» l'intero aggregato politico e quindi anche l'ipotetico interesse comune?"<sup>13</sup>

In merito, c'è chi ha dato una risposta di metodo. La scuola del neo corporativismo, ad esempio, sostiene che l'interesse generale emerge da un meccanismo di decisioni pubbliche che non è per forza prettamente parlamentare, ma viene da un circuito tra interessi prevalenti istituzionalizzati e il potere esecutivo.

Tuttavia, non vi è alcun dubbio che la questione vada oltre il metodo di raggiungimento e salvaguardia dell'interesse generale. La legittimazione del monopolio della forza da parte di un'autorità politica sovrana sta proprio nel riferimento ad un interesse generale. Senza interesse generale non esiste lo Stato moderno e non c'è alcun presupposto concettuale alla pace interna e all'ordine civile.

Quindi, la questione diventa di merito: ovvero, come si fa ad individuare tale supposto interesse generale. "In altri termini, sui contenuti dell'interesse generale c'è controversia. Ne consegue, tra l'altro, che occorre grande cautela nell'uso di tale espressione, anche perché storicamente è servita non di rado a giustificare prevaricazioni. Ma cautela non vuol dire cancellazione, perché il problema di qualche interesse che si pone come generale esiste, e l'identificazione che presenta, nel tempo e nello spazio, il grado più alto di universalità, è quella che, nella dimensione interna della sintesi politica, considera l'ordine civile come l'interesse generale per eccellenza della sintesi stessa"<sup>14</sup>.

Non si può ignorare poi una considerazione niente affatto ottimistica: "Il «bene comune», dal punto di vista logico, non esiste. L'interesse comune

---

<sup>13</sup> G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* in *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, volume II, 1984, p. 990

<sup>14</sup> D. FISICHELLA, *Lineamenti di Scienza Politica*, 1994, p.61

non è (storicamente) altro che l'interesse particolare di una frazione la quale riesce a far credere, al resto della convivenza, che il suo è l'interesse di tutti."<sup>15</sup>

E si può continuare considerando che il tema del contenuto dell'interesse generale porta con sé anche la cosiddetta "obiezione dello stolto", formulata già nell'antica Grecia all'epoca dei sofisti e che tanti autori nella storia del pensiero politico hanno incontrato nel loro cammino, ultimo fra tutti l'economista Carlo Maria Cipolla con le sue leggi sulla stupidità umana. Lo *stultus* è quel soggetto che agisce senza riguardo alla propria *utilitas*, che non è sempre quella di breve periodo, ma si può proiettare su orizzonti temporali diversi. E allora ecco che il *free rider* di Olson che, a prima vista, poteva sembrare "il furbo", diventa "lo stolto" nella misura in cui mina il contratto sociale. Per arrivare a questo passaggio logico, ci vuole però una precondizione da considerare valida: che a volte sia utile credere nel disinteresse, quantomeno nel breve e medio periodo.

Nondimeno, questo della costruzione dell'interesse generale rimane uno dei temi principe della Scienza Politica. E gli approcci teorici alla costruzione dell'interesse generale sono stati nella storia fondamentalmente due. La prima visione esclude i passaggi intermedi tra cittadino come portatore di interesse personale e la cosa pubblica come dimensione dell'interesse generale (che è poi la visione da un parte di Seyés, dall'altra di Rousseau); la seconda visione è poi quella "a tre", secondo la quale gli interessi dei gruppi nella società contribuiscono tanto quanto a quelli individuali nel costituire il bene comune, per conflitto o per consenso.

Secondo quest'ultimo approccio, il bene pubblico può essere conseguito, quindi, anche grazie ad un'azione delle parti. Certo è, tuttavia, che quando Mancur Olson teorizza che i soli gruppi incentivati ad organizzarsi sono quelli i cui obiettivi non rivestono, se non incidentalmente, un reale interesse per la collettività<sup>16</sup>, fa una considerazione che mette in crisi la visione dell'interesse generale come perseguibile dall'interazione competitiva delle parti e degli interessi collettivi.

E' vero, tuttavia, anche che, forse, in una società pluralista come quella affermatasi in Occidente nell'ultimo secolo, alternativa non c'è. Robert Dahl in *The new american political* lo dice così: "in un sistema democratico di massa e di vaste dimensioni, che sconta grandi differenze fra i propri cittadini, la politica dei gruppi di interesse non solo è più realizzabile e, in realtà,

---

<sup>15</sup> G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* in *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, volume II, 1984, p. 991

<sup>16</sup> M. OLSON, *The rise and decline of Nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*, New Heaven, Yale University Press, 1982

inevitabile, ma è persino più desiderabile rispetto all'illusoria alternativa di una repubblica nella quale cittadini virtuosi e virtuosi leader lottano solo per il "pubblico bene". E alla politica spetta in ultima istanza l'individuazione dell'interesse generale, o quantomeno il tentativo di gettare lo sguardo sul lungo periodo. Come dice Rudolf von Jhering "definita in breve, la politica vera è la visione dell'interesse lontano."<sup>17</sup> Perché proprio qui sta il suo primato, che è tanto più forte laddove gli interessi delle parti sono forti, e non deboli.

In questo ragionamento si inserisce quindi il tema della *democrazia degli interessi*. Per una tradizione politica e politologica (che a volte si definisce "giacobina" ricordando il primo Presidente del Club dei Giacobini, Le Chapelier e la sua legge del 1791: "a nessuno è permesso di ispirare ai cittadini un interesse intermediario" e che si ricordava poco sopra a proposito dell'assenza di intermediazioni nella costituzione dell'interesse generale) questi due termini –*democrazia* ed *interessi*– faticano a stare insieme. In questa visione, la democrazia ha un'idea assoluta di politica, un'idea trascendente. La democrazia è un'idea che ha, infatti, in sé il senso, per così dire, dell'estensione. Il concetto di interesse invece porta con sé il senso del limite della politica, come arena della mediazione, come contrapporsi di volontà e, appunto, di interessi differenziati. Anni fa, un giovane Vittorio Emanuele Parsi ha scritto che "la democrazia è per definizione l'arte della limitazione e del controllo della politica"<sup>18</sup>.

Il compito della democrazia è proprio il "controllo" che la politica deve applicare sull'interesse comune. L'interesse è l'espressione invece della relatività del potere, perché, come ricordato poco sopra, ciascuno ha la propria idea di bene e i suoi obiettivi.

Tuttavia, ci sono tradizioni di lungo periodo che attraversano la storia del pensiero politico e che riconoscono uno spazio significativo all'interesse particolare. La prima è quella di matrice tedesca, con le sue filosofie politiche fortemente influenzate dalla filosofia hegeliana poco propensa a riconoscere un ruolo indiscutibile alla democrazia come forma di governo; la seconda è quella anglosassone, che in modo compiuto si ritrova in Toqueville e nel suo *enlightened self interest*.

Nell'ambito tedesco il varco agli interessi delle parti è aperto perché filosoficamente, in quel contesto, non c'era spazio per una teoria della

---

<sup>17</sup> R. von JHERING citato in L. ORNAGHI - S. COTELLESA, *Interesse*, 2000, p. 92

<sup>18</sup> V.E. PARSÌ *Parole chiave: democrazia degli interessi* in *Impresa&Stato*, n.36, dicembre 1996



democrazia come assoluta: l'idea dello Stato totalizzante e universale era già stato concettualmente occupato da filosofie antidemocratiche.

Nell'ambito anglosassone, la democrazia come concetto frammentabile negli interessi è stato invece possibile grazie al particolare rapporto tra centro e periferia nel Regno Unito dove -in una lunga assenza storica di una minaccia esterna- il centro ha potuto delegare legittimità alla periferia e alle parti senza sentire deteriorata la propria autorità.

Eppure, nonostante queste tradizioni importanti, la democrazia degli interessi è sempre stata considerata, in particolare nella tradizione europea, come qualcosa di distinto dalla democrazia *tout court*.

Anzi, di fatto, questa espressione -*democrazia degli interessi*- ha sempre alluso nelle orecchie di molti a ipotesi neo corporative, cioè ad una struttura sociale che consente la costruzione di nodi di potere semi-sovrano e la ricostruzione di potentati intermedi tra il principe (lo Stato) e i suoi sudditi (i cittadini).

Anche il modello neo corporativo che ha studiato di più le organizzazioni imprenditoriali -quello di Schmitter e Streeck- ha alla base l'idea di rappresentanza degli interessi come il risultato dell'interazione dello Stato con un numero limitato di organizzazioni rappresentative "uniche, obbligatorie, non in competizione tra loro, gerarchicamente ordinate, funzionalmente differenziate, cui lo Stato conferisce sia monopolio della rappresentanza nelle rispettive categorie, sia la delega a esercitare compiti di controllo sociale e policy making."<sup>19</sup>

Eppure, alla fine, anche in questo modello, la presenza di gruppi organizzati nella società permette la governabilità, quindi realizza la democrazia, realizzando la democrazia degli interessi.

Non solo: in questo modello, ma anche oltre questo modello, i gruppi di interesse possono risultare -quasi per eterogenesi dei fini- garanti di una maggior libertà dell'individuo e la democrazia degli interessi essere vista non come un aspetto della democrazia, ma come un allargamento della libertà individuale e quindi come un'estensione del principio di democrazia stesso.

Nel paradigma pluralista il concetto di gruppo di interesse non è in contrasto con un'impostazione sostanzialmente individualistica perché il gruppo non è un attore collettivo stabile nel tempo (capace magari di definire l'identità dei suoi membri), ma nasce dalla partecipazione utilitaristica dei singoli individui. L'equilibrio della società in un dato momento risulta

---

<sup>19</sup> A. MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, 1999, p.44

dall'equilibrio delle pressioni fra i vari gruppi e l'attività di governo è trovare il punto di equilibrio migliore tra gli interessi stessi. Secondo i pluralisti classici (da Bentham a Truman, da Latham ad Almond), i gruppi si comportano in tutto e per tutto come gli individui nel mercato e hanno due caratteristiche principali: sono *single issue* (hanno una natura monotematica) e gli individui che li compongono vivono appartenenze sovrapposte (*overlapping membership*). Secondo questa struttura logica, nessun gruppo è mai dominante nella struttura degli interessi in competizione e –in modo molto simile a quanto avviene sul mercato nella teoria economica classica- i gruppi raggiungono un equilibrio degli interessi nella loro libera concorrenza.

Shumpeterianamente, "nella democrazia, gli interessi particolari di una molteplicità di votanti consumatori esprimono una domanda che si incontra con l'offerta di una quantità definita di beni politici da parte dei partiti imprenditori."<sup>20</sup> Questo non significa che tutti i gruppi di interesse abbiano potere equivalente, ma che ogni gruppo legittimo possiede la capacità di essere ascoltato in un certo momento del processo decisionale.

Tra l'ascolto e l'esito del processo -come sottolineava Dahl e non c'è da farsi illusioni- passa poi sempre una bella differenza.

In questo modello, inoltre, la presenza di una maggioranza silenziosa e non partecipante è una delle ipotesi di partenza e così è anche la formazione spontanea dei gruppi di interesse nella società: gli interessi e le domande espresse dalla società civile e i conflitti che suscitano tendono ad essere uguali nei diversi Paesi caratterizzati dallo stesso livello di sviluppo economico.

Questa impostazione del pluralismo è stata criticata in diversi punti. Ad esempio, Olson l'ha fatto mettendo in discussione la coincidenza tra interessi individuali e interessi di gruppo con il suo paradosso sul *free riding*. Tuttavia questo paradosso non impedisce nella realtà che i gruppi si formino e funzionino comunque, passaggio che Olson spiega con i cosiddetti *incentivi selettivi*, che ogni organizzazione offre in maniera, più o meno decisa, ai suoi aderenti per indurre l'adesione e la partecipazione al gruppo. Un'altra critica che viene avanzata al modello pluralista consiste il rovesciamento dell'ipotesi di governabilità: la molteplicità dei gruppi e degli interessi non contribuisce all'equilibrio nel governo della società, ma porta ad un *sovraccarico* del sistema che finisce per indebolire, se non mettere in crisi, la capacità di governare. Di conseguenza, le vie di uscita sono sostanzialmente due: o si

---

<sup>20</sup> A. MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, 1999, p.23

ristabilisce una leadership abbastanza forte ed autorevole capace di resistere alle pressioni o si rafforzano le funzioni di autogoverno e della concertazione.

Oltre all'approccio del pluralismo classico e a quello neo-corporativo, c'è anche una terza via nel guardare all'attività degli interessi nella società moderna e nella democrazia. E' l'approccio di importanti autori italiani contemporanei che hanno affrontato il tema, come Alberto Martinelli, ma è una prospettiva che sostanzialmente nasce in Europa negli anni Settanta: il *pluralismo organizzato*.

Tale approccio si discosta dal pluralismo classico perché non ne condivide alcuni assiomi di base: dal contenuto dato, non modificabile, degli interessi alla matrice utilitaria della partecipazione al gruppo. Ma soprattutto, in estrema sintesi, il pluralismo organizzato postula che alcuni interessi siano meno indeterminati di altri e che le rispettive organizzazioni che li rappresentano abbiano quote di potere sensibilmente diverse.

In particolare, inoltre, questo approccio aggiunge anche un passaggio ulteriore: per quanto riguarda la partecipazione dei gruppi alla vita pubblica, sottolinea anche il ruolo svolto nella formazione delle identità collettive, non solo degli interessi.

Infine, il modello del pluralismo organizzato non nega il pluralismo, né il neo-corporativismo, piuttosto ne individua una ciclicità: vi è insomma un andamento ciclico delle forme di rappresentanza in cui processi di integrazione e centralizzazione organizzativa sono seguiti da fasi di decentramento, diversificazione della rappresentanza e ridefinizione delle identità collettive. "Ciclicità non significa ripetizione di fasi uguali per natura delle domande che chiedono di essere rappresentate e per contenuti delle risposte politiche, ma analogia di forme che assumono le diverse fasi del processo politico democratico."<sup>21</sup> Così, il pluralismo favorisce il continuo emergere di nuove identità collettive e nuovi interessi, anche se la strutturazione della rappresentanza ne tende ad assorbire il potenziale innovatore.

Rimane, ciononostante, l'idea che la formazione dell'interesse generale –che certamente mantiene come faro la salvaguardia dell'ordine interno- è un ciclo continuo, una fatica che non cessa mai. Il lavoro di costituzione dell'interesse generale è un lavoro in movimento, che ogni società cerca di trovare un metodo per gestire, senza però potersi fermare nel farlo.

---

<sup>21</sup> A. MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, 1999, p.60

Scrive Vilfredo Pareto: "si può peccare per ignoranza, ma si può anche peccare per interesse. La competenza tecnica può fare evitare il primo male, ma non può nulla contro il secondo"<sup>22</sup> L'interesse generale, invece, è concettualmente la "fine di un killer", ovvero la fine del concetto di interesse come utilità individuale, che, però, come nella canzone, rimane "in fondo al fosso" della nostra coscienza e della società e, come un killer, torna a tormentarci e a chiederci come si fa a mettere, e poi a tenere, insieme la parte con il tutto.

#### **1.4 Rappresentare, gli interessi (Un guanto)**

La rappresentanza è come un guanto, perché è quello che mettiamo tra noi e tutto il resto per proteggerci, difendere i nostri interessi e governarci. Ma è anche come un guanto perché è una mano sopra la mano, raddoppia il nostro essere nella società e ci dà la possibilità di "toccare" cose che, altrimenti, non potremmo raggiungere da soli.

Basti aiutarsi, ancora una volta, con l'etimologia. Il verbo "rappresentare" è composto dalla particella *re-* che indica la *ripetizione* e dal participio *praesens*, che significa *essere presente*. Anche se a guardarla sul dizionario le sfumature si sprecano -"sostituire, agire al posto, in nome di qualcuno; curare gli interessi di qualcuno; riprodurre, rispecchiare le caratteristiche di qualcuno o qualcosa; evocare simbolicamente qualcuno o qualcosa; impersonare"<sup>23</sup> - la parola rappresentare significa fondamentalmente essere "presente ancora", dare una nuova immagine ad una cosa esistente.

"Alla radice dell'idea moderna di rappresentanza", così come la si intende oggi, pur nel florilegio delle sue accezioni, "c'è, insomma, la nozione di qualcuno o di qualche cosa che non è presente, che non può essere presente. E pur tuttavia si vuole che agisca come se fosse presente."<sup>24</sup>

Per arrivare alla rappresentanza degli interessi oggetto di questo studio, quelli economici, quindi imprenditoriali, è necessario procedere gradualmente, considerando dapprima la rappresentanza politica, quindi quella degli interessi, e poi in particolar modo quelli di natura economica e

---

<sup>22</sup> V. PARETO, *I sistemi socialisti*, 1951

<sup>23</sup> N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Rappresentanza politica* in Il Dizionario di Politica, 2004, p. 800

<sup>24</sup> G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* in Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi, volume II, 1984, p. 974

imprenditoriale. A questi termini vanno connessi quindi i *concetti-sorelle* di rappresentatività e rappresentazione.

Prendendo quindi le mosse dalla rappresentanza politica, va innanzitutto osservato che essa è generalmente e genericamente classificata secondo tre accezioni.

La prima è quella della rappresentanza come rapporto diretto o delega, la seconda è la rappresentanza come interesse fiduciario, la terza, infine, della rappresentanza come "specchio", ovvero come rappresentatività sociologica.

Il primo si riferisce al ruolo del rappresentante quale simil-ambasciatore, che ha un mandato preciso e vincolante. Il secondo modello presuppone un'autonomia del rappresentante, il cui criterio guida della sua azione sarà proprio l'interesse dei rappresentati, per come viene quantomeno soggettivamente percepito dal rappresentante. Il terzo modello punta, infine, più sull'effetto d'insieme di un certo corpo rappresentativo piuttosto che sui singoli rappresentanti.

Nei cosiddetti sistemi rappresentativi democratici *una*, anzi, per meglio dire, *la* fonte di legittimazione della rappresentanza è generalmente l'elezione. Come spiega Fisichella<sup>25</sup>, dal momento in cui il principio di partecipazione si pone come costitutivo del processo democratico e una volta escluso il ricorso alla democrazia diretta, la partecipazione si esprime attraverso le elezioni di chi ci deve rappresentare, dunque partecipare direttamente.

Il rapporto tra rappresentanza ed elezione prevede però anche la loro disgiunzione, senza che ciò infici l'esistenza della rappresentanza stessa: esiste un'elezione senza rappresentanza (il Papa, ad esempio), ma anche una rappresentanza senza elezione, ovvero quella che viene detta rappresentatività. Per di più e una rappresentanza elettiva e una rappresentanza non elettiva possono essere entrambe rappresentative, ovvero sociologicamente somiglianti, nell'ipotesi "specchio", appunto, o psicologicamente consonanti, come accade per molte leadership carismatiche. Fisichella appare però netto nel concludere: "una rappresentanza che realizza un principio di partecipazione non può che essere una rappresentanza elettiva."<sup>26</sup>

Tuttavia, una volta assunto il tandem rappresentanza-elezione come metodo prevalente, se non quasi esclusivo, per legittimare ogni tipo di potere politico, il sistema-Stato si trova nelle ambasce di dover integrare in un'unità (fittizia) i diversi e tanti interessi economici e sociali, ma anche di dover

---

<sup>25</sup> D. FISICHELLA, *Lineamenti di Scienza Politica*, 1994, pp. 231-232

<sup>26</sup> D. FISICHELLA, *Lineamenti di Scienza Politica*, 1994, p.232

risolvere “l’arduo problema (sempre meno risolvibile, a mano a mano che l’ordine statale di autoidentifica con l’ordine costituzionale) di impedire che l’uniformità del criterio di legittimazione inneschi un cortocircuito fra azione di governo, rappresentanza politica e rappresentatività”<sup>27</sup>.

Il problema della rappresentanza non è un problema che scorre, dunque, con semplicità.

Come fa notare Norberto Bobbio<sup>28</sup>, mentre in inglese c’è soltanto la parola *representation*, la lingua italiana offre ben due scelte per parlare di questo tema: rappresentanza, appunto, che è in senso lato –nel senso tecnico/giuridico- “l’agire per nome e conto di un altro”, e poi rappresentazione, che –più in ambito semantico filosofico- significa “riprodurre, mettere in scena”. Eppure, anche se la nostra bella lingua ci dà la possibilità di distinguere due sostantivi, essa diventa avara nell’aggettivazione, dove concede all’uso soltanto il termine “rappresentativo”, aggettivo da cui però si arricchisce nuovamente il vocabolario con un terzo sostantivo: la rappresentatività.

La stessa rappresentatività si presenta come un concetto fortemente ambiguo, perché ci può arrivare per due strade completamente diverse. La prima, quasi psicologica, e comunque sociologica, si riferisce alla sensazione del rappresentato di essere e sentirsi effettivamente tale. Ma quello di rappresentatività è anche un concetto tecnico –soprattutto in ambito sindacale-: si riferisce invero alla possibilità e al metodo di “contare” la propria rappresentanza.

Soprattutto nella prima accezione (sentirsi rappresentati), ma anche nella seconda (il contarsi), entra in scena il concetto di rappresentazione, che si riferisce a come il rappresentante mette in scena la propria “delega”, come dimostra la propria presenza o palesa la propria assenza. La rappresentazione è connaturata dunque all’azione nell’arena pubblica ed è un’espressione di potere vecchia come il mondo, senza bisogno di social network o comunicati stampa. Tuttavia, mai come il periodo storico in cui ci troviamo a vivere, la rappresentazione ha avuto l’opportunità di dispiegarsi in una tale pluralità di forme, contrassegnate anche da una forte pervasività dentro la vita dei singoli. E, allo stesso tempo, si è creata una sorta di “bolla informativa” nel mondo contemporaneo, tale per cui esiste una sovrabbondanza di rappresentazione e un generale innalzamento della soglia di attenzione all’oggetto delle diverse rappresentazioni. Oggi, insomma, è facilissimo e allo stesso estremamente più complesso che in passato mettersi in mostra.

---

<sup>27</sup> L. ORNAGHI, *Nell’età della tarda democrazia*, 2013, pp. 52-53

<sup>28</sup> N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, 1999, p. 414

Veniamo dunque alla rappresentanza degli interessi, quegli interessi che sono vero e proprio cruccio nella formazione dell'interesse generale. Bobbio la fa apparentemente semplice quando scrive: "anche la rappresentanza politica è una rappresentanza di interessi, con la differenza che resta sottointeso che si riferisce ad interessi generali"<sup>29</sup>. Ovvero, non è – come si poteva ipotizzare – che la rappresentanza degli interessi sia una rappresentanza politica, ma viceversa. Il Prof. Bobbio ribalta l'assunto.

D'altra parte, che la correlazione sia vera da una parte o dall'altra, la rappresentanza degli interessi e quella politica non sono la stessa identica cosa, o altrimenti –pur senza farne una questione meramente nominalistica– si chiamerebbero nello stesso modo. La differenza principale tra le due tipologie di rappresentanza è che la rappresentanza politica è teoricamente "a mandato libero", mentre quella degli interessi viene presupposta "a mandato vincolato".

Anche Max Weber ci ricorda che la distinzione tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi dipende dalla natura del mandato. La rappresentanza politica è una rappresentanza "libera"; il rappresentante è obbligato solo dalle proprie convinzioni oggettive e non dalla volontà o dagli interessi di coloro che l'hanno delegato. Invece, il mandato della rappresentanza degli interessi ha un oggetto specifico che va perseguito e rispettato nell'azione. Su questo punto, anche Gianfranco Miglio ha scritto passaggi di grande eleganza scientifica, sostenendo che la rappresentanza politica è l'esigenza di "fingere la presenza di tutti"<sup>30</sup>. L'unico debito è quello verso l'interesse generale, quindi: "in altre parole, la moderna rappresentanza politica si configura essenzialmente come un 'meccanismo' di attivazione delle responsabilità dei rappresentanti."<sup>31</sup>

Tuttavia –accantonando per un attimo la caustica definizione di Kelsen della teoria del mandato libero: una "grossolana finzione"<sup>32</sup> - bisogna ricondurre tale distinzione al fatto che la rappresentanza politica conduce alla sovranità. E la sovranità altro non è che la legittimità di assumere decisioni collettive, vincolanti per tutti.

Un'altra importante distinzione riconosciuta tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi è che, mentre nella rappresentanza politica moderna vige il principio della maggioranza (che risolve i conflitti solo quando

---

<sup>29</sup> N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, 1999, p.417

<sup>30</sup> G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* in *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, volume II, 1984, p. 978

<sup>31</sup> L. ORNAGHI, *Nell'età della tarda democrazia*, 2013, pp. 108

<sup>32</sup> H. KELSEN, *Vom Wesen un Wert der Demokratie*, 1929, p. 78

riguarda questioni di interesse generale), nella rappresentanza degli interessi (particolari) vale quello di unanimità, perché qualsiasi decisione è frutto di negoziazione ed è un equilibrio raggiunto.

Certo, messi questi paletti concettuali, le carte si mischiano nuovamente. Come fa notare Bobbio<sup>33</sup>, intervenendo il partito politico (come, di fatto, corpo intermedio tra rappresentante e rappresentato), la rappresentanza politica diventa sempre meno caratterizzata dal mandato libero. I "sovrani" nelle democrazie partitocratiche non sono i rappresentanti, ma i partiti. Tuttavia "anche i partiti non sono sovrani assoluti. [...] In ultima istanza i sovrani sono, anche se non lo sanno, i cittadini, se pure uti singuli, e quindi con potere minuscolo perché frazionato".

Per quanto concerne questa discussione quindi si ha, alla fine, una sorta di "rivincita della rappresentanza degli interessi sulla rappresentanza politica", ma, soprattutto, la distanza tra le due tende sempre più a sfumare. Anche perché va ricordato che, se si guarda alle fonti della rappresentanza politica -ovvero la legge e la procura del diretto interessato- si può affermare che anche la rappresentanza degli interessi imprenditoriali le comprende in un certo senso entrambe.

Cerchiamo un appiglio del ragionamento alla realtà del caso italiano. La prima fonte di legittimazione (la legge) è indicata dall'articolo 39 della Costituzione Italiana. La seconda fonte (ovvero la procura del diretto interessato) è data dalla scelta della singola impresa di associarsi ad una certa organizzazione, pagando una quota associativa. Mentre la prima garantisce una rappresentanza generale verso una certa categoria, la seconda conferisce una rappresentanza diretta e una responsabilità verso i propri associati. Ed è certamente vero: c'è una differenza sostanziale tra rappresentanza degli iscritti e rappresentanza di classe o di categoria, come ricordano tutti gli studiosi che si sono occupati del tema (Zan e Lanzalaco in loro diversi studi, ad esempio), ma, nondimeno, la rappresentanza degli interessi denota alcune caratteristiche strutturali che sono proprie anche della rappresentanza politica. Anche perché, a ben vedere, decidere di pagare una quota associativa non è molto diverso dall'eleggere un rappresentante: si tratta in entrambi i casi di una scelta in cui si impiega una risorsa di cui non si dispone illimitatamente (denaro e voto).

Nella società moderna, dunque, rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi si tengono insieme, anche quando si tratta di interessi economici, e non occorre arrivare nemmeno alla concezione di

---

<sup>33</sup> N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, 1999, pp.427-428



mercato politico<sup>34</sup> di Shumpeter, per affermarlo. L'unica differenza davvero rimarchevole appare quindi *la mission* o –con un termine meno stucchevolmente aziendale- il *destino* della rappresentanza, ovvero la sua funzione. Mentre la rappresentanza politica ambisce a governare il tutto (si tratti anche di una porzione dello Stato) imbracciando la finzione dell'interesse generale, la rappresentanza degli interessi ambisce ad influenzare il tutto, anche partecipandovi attivamente e avocando la coincidenza tra il benessere di una certa parte come la scelta migliore (per quanto relativa) a cui riferirsi.

Tanto più che c'è chi, come Stefano Zan e Luca Lanzalaco, arriva a dire che la politica è funzione del mondo degli interessi, e non viceversa. "Il politico deve credere nei valori che professa, ma "tratta" di interessi perché solo su di essi si può mediare". Sui valori non si contratta. Ma sugli interessi sì. Essi sono la moneta di scambio non solo nel mercato, ma anche nella politica. E rifiutarsi di farci i conti non significa rimanere "puliti", ma soltanto rimanere ciechi a quello che ci circonda."<sup>35</sup>

Proseguendo nel ragionamento, la rappresentanza degli interessi spesso afferisce ad interessi economici, al di là degli approcci rivolti al mercato della teoria politica. Questa correlazione è piuttosto naturale, se si considera che –come abbiamo visto- "interesse" è un termine che comprende una sostanziale valenza economica: l'interesse economico è, insomma, un "classico", che non passa mai di moda dai tempi delle gilde e delle corporazioni di mestieri medievali. Non solo: i portatori di interessi economici hanno motivazioni molto "concrete" che facilmente li spingono all'azione collettiva. Infine, la rappresentanza degli interessi economici, nel nostro sistema statale, ha un coinvolgimento, garantito dalla legge e garantito (meno) dalla prassi, in diversi ambiti di generazione delle politiche.

Va detto per la precisione che, quando si parla di rappresentanza degli interessi economici essa viene generalmente ripartita lungo due assi principali: la rappresentanza del lavoro e la rappresentanza del capitale; da una parte, i lavoratori, dall'altra, gli imprenditori. La rappresentanza che riguarda proprio questi ultimi è detta anche "datoriale", dei datori di lavoro; anche se è corretto sottolineare che, il termine è improprio perché, come

---

<sup>34</sup> La teoria del mercato politico parte dal presupposto che lo spazio politico sia percorso solo da interessi particolari che possono trovare una composizione razionale attraverso il gioco nel mercato politico. Le preferenze in gioco sono postulate come autonome, non dipendenti da una normativa superiore. L'interesse generale alla fine viene individuato nel funzionamento e nell'equilibrio del sistema stesso, al di là del suo contenuto di merito.

<sup>35</sup> P. FELTRIN- S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p. 53

avviene nella grande maggioranza dei casi in Italia, molti imprenditori non sono in realtà datori di lavoro, ma impiegano soltanto se stessi.

La rappresentanza degli interessi economici, nel suo complesso, quindi, è –da una parte o dall'altra- il sindacato.

I sindacati non sono "semplici" gruppi di interesse e di pressione a ragione del fatto che hanno una legittimazione piena in Italia (addirittura costituzionale) a partecipare nel processo politico e firmano i contratti collettivi nazionali, che –si vedrà più avanti- comportano delle implicazioni di portata notevole economiche (sulle organizzazioni) e logiche (sulla rappresentanza).

La rappresentanza degli interessi imprenditoriali interagisce continuamente con quella dei lavoratori, ma ha delle caratteristiche strutturali diverse che nascono dalla genesi della loro formazione. Per un imprenditore, associarsi è una *second best solution*, perché gli imprenditori hanno di base un minor bisogno di azione collettiva (sono più forti contrattualmente). Inoltre, non solo in un mercato competitivo gli imprenditori sono concorrenti tra loro, ma chi non sopporta "i costi" dell'azione collettiva ottiene addirittura un vantaggio competitivo al non parteciparvi.

Per questo, le associazioni imprenditoriali per reggere hanno bisogno di importanti incentivi selettivi che spingano gli imprenditori all'associazionismo. "Se si confronta l'azione collettiva dei lavoratori con quella degli imprenditori, si rileva che, mentre tra i primi la concorrenza tende ad essere mitigata, almeno in parte, dall'intrinseca debolezza del singolo lavoratore sul mercato del lavoro, da una maggiore omogeneità culturale e dalla minore legittimità del comportamento competitivo, gli imprenditori tendono invece ad operare secondo una logica intrinsecamente competitiva e individualistica e legittimano in maggior misura i valori del successo individuale."<sup>36</sup>

La logica dell'azione collettiva delle rappresentanze degli interessi imprenditoriali è dunque peculiare al soggetto imprenditoriale, in quanto attore che rischia in prima persona e impiega il proprio capitale investendo in un'attività economica.

Una delle variabili principali per esaminare la rappresentanza degli interessi economici è l'organizzazione. Ed è stato considerato tale dai principali approcci allo studio della rappresentanza economica, quello neo-corporativo e quello pluralista. Secondo l'approccio delle contingenze strutturali (condiviso in Italia da studiosi di riferimento del tema come Alberto

---

<sup>36</sup> A. MARTINELLI, *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, 1999, p.31

Martinelli), l'organizzazione dipende molto, nelle sue strutture e nel suo funzionamento, dall'ambiente, quale riserva di risorse, riserva di informazioni e come campo simbolico. Soprattutto, in quanto riserva di risorse e di informazioni, l'ambiente aiuta l'organizzazione a ridurre l'incertezza e la dipendenza.

L'organizzazione che si struttura per rappresentare gli interessi, in particolare economici (ma non soltanto), va incontro a tre paradossi: si scontra con la difficoltà di aggregare gli interessi individuali, con la riduzione dell'area potenziale di rappresentanza legata essenzialmente alla convenienza individuale a defezionare e, infine, con la tendenza delle organizzazioni a diventare organismi a sé, con fini propri e una burocrazia interna che persegue scopi di autoconservazione e non legati alla rappresentanza espressa.

"Ogni organizzazione contribuisce quindi alla complessità e alla turbolenza del sistema, ma anche alla sua regolazione"<sup>37</sup>, interagendo come strutture organizzate. Ma le rappresentanze degli interessi imprenditoriali (e dei lavoratori) non sono soltanto "organizzate", esse sono anche soggetti politici. Innanzitutto, perché l'agire degli imprenditori è sempre politicamente rilevante (anche quando non sono organizzati), perché, per dirla con Dahrendorf, il mercato si svolge sempre nella piazza del municipio. Ma, soprattutto, queste organizzazioni –in modo strutturato e continuativo- non sono soltanto *influencer* del sistema politico, ma partecipano pienamente alle sue dinamiche. Un sindacato (datoriale o dei lavoratori) non è molto diverso da un gruppo di pressione, la differenza è data dalla legittimità e dal riconoscimento che viene attribuito dal sistema politico e in particolare dai suoi soggetti istituzionali, non come "regalo", ma come effetto di rapporti di forza. "Il sindacato non esaurisce il suo ruolo nel premere perché altri prendano certe decisioni, ma partecipa esso stesso all'assunzione di tali decisioni."<sup>38</sup>

Le rappresentanze degli interessi economici prendono parte alla vita politica, quindi alla democrazia.

Come scrive Giulio Sapelli, nel suo volume *La Democrazia trasformata*, "partecipare, invece, implica concepire la rappresentanza sindacale come conseguenza istituzionale di un'azione dell'autonomia collettiva che ha di mira la redistribuzione e la produzione delle risorse"; "in questo senso un sindacato associativo può avviare un circolo virtuoso tra democrazia interna dell'organizzazione, pratica contrattuale rivendicativa e proposta generale di

---

<sup>37</sup> A. MARTINELLI, *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, 1999, p.74

<sup>38</sup> D. FISICHELLA, *Lineamenti di Scienza politica*, 1972, p. 188

sviluppo, evitando così le chiusure corporativistiche e gli egoismi, tipici della cosiddetta società dei due terzi: la rappresentanza diviene mediazione e generalizzazione insieme, transcendendo l'immediatezza degli interessi a breve termine."<sup>39</sup>

Per transcendere gli interessi a breve termine e arrivare a toccare l'interesse generale, insomma, ci vuole il guanto della rappresentanza. La rappresentanza è, infatti, ciò che permette di trasformare gli interessi in organizzazione; e non si deve trattare di un processo casuale o sporadico.

Nel modello democratico poliarchico esiste una soglia minima sotto la quale la democrazia degli interessi non decolla, quasi una mancanza di "apertura alare" e rimane una sorta di oligarchia mascherata e conservatrice<sup>40</sup>.

Vale la pena fare qui un piccolo inciso sulla poliarchia, che è la forma dove nel mondo di oggi si esprime la democrazia degli interessi e la sua rappresentanza.

La poliarchia è una forma di democrazia, sebbene sia solo una delle possibili forme che la democrazia può assumere, tuttavia non risponde a tutte le caratteristiche che vengono tradizionalmente attribuite ad una democrazia dalla Scienza Politica. In estrema sintesi, la poliarchia -secondo gli ideatori di questo termine, Robert A. Dahl e Charles E. Lindblom nel 1953- è la democrazia rappresentativa su larga scala del XX secolo.

Ciò che distingue la poliarchia dalle altre democrazie del passato -e anche da tutti gli altri regimi politici- sono basilarmente le sue istituzioni, nel senso delle sue procedure fondamentali, tanto che talvolta la poliarchia viene definita proprio come *democrazia procedurale*.

Tuttavia, lungi dall'essere una democrazia solo di forma, la poliarchia, grazie alle sue procedure, garantisce diritti e libertà sostanziali. Le due principali caratteristiche della poliarchia sono, infatti, l'estensione della cittadinanza alla maggior parte dei membri adulti di una comunità ed il fatto che questa qualità, ovvero la cittadinanza, garantisca il diritto e l'opportunità di opporsi ai detentori delle più alte cariche di governo, come spiega Dahl stesso alla voce *Poliarchia* dell'Enciclopedia<sup>41</sup>.

Da queste caratteristiche, discende il fatto che la poliarchia conta, allo stesso tempo, sette istituzioni politiche: rappresentanze elettive, elezioni libere ed eque, suffragio universale, diritto elettorale passivo (diritto di concorrere per ottenere cariche pubbliche), libertà di espressione e di critica,

---

<sup>39</sup> G. SAPELLI, *La democrazia trasformata*, 2007, p.168

<sup>40</sup> V.E. PARSI, *Democrazia degli interessi* in *Impresa e Stato*, n.36, dicembre 1996, p.73

<sup>41</sup> R. DAHL, *Poliarchia*, Enciclopedia delle Scienze Sociali, 1996

informazione alternativa, diritto di associazione. Proprio Dahl individua nella globalizzazione e nella tensione tra economia di mercato e poliarchia le principali cause di freno all'espansione della poliarchia stessa.

Le *sette istituzioni*, o i sette processi, della poliarchia sono condizioni necessarie ma non sufficienti perché si abbia un processo politico democratico in contesti territoriali di grandi dimensioni. Non solo: le poliarchie, oltre ad essere associate a contesti territoriali di grandi dimensioni, sono legate a doppio filo al capitalismo e all'economia di mercato. Le poliarchie prevedono -e anche presuppongono- la democrazia degli interessi.

Perché il mercato degli interessi sarà pure il "retrobottega della democrazia", ma, come tutti i retrobottega, è proprio lì che si trovano le scorte, il magazzino, che permette al bottegaio di affrontare le emergenze e le difficoltà. La rappresentanza degli interessi –per quanto complessa in se stessa e nel suo rapporto con la rappresentanza politica, rispetto alla quale sconta il costante equivoco della parzialità- è una risorsa sociale da cui non possiamo prescindere. E, se la ignoriamo, non la eliminiamo, quanto invece indeboliamo la nostra capacità di sapere dove andare a cercare le risorse nei momenti di difficoltà. Se serve, anche nel retrobottega.

"Non esiste al momento possibilità alternativa, se non la prosecuzione con gli stessi mezzi e gli stessi intenti della tradizione politica degli interessi. Il motivo è abbastanza semplice: non si vedono all'orizzonte canali alternativi di soddisfacimento degli interessi individuali e collettivi che non facciano ricorso a modalità organizzative assolutamente identiche a quelle fin qui osservate"<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> P. FELTRIN, *Interessi in gioco. Organizzazione, rappresentanza e pressione: tre volti della politica degli interessi* in Quaderni di Rassegna Sindacale, n.4 2011, pp. 238-239

## Capitolo Secondo

### **IN ITALIA LA RAPPRESENTANZA ORGANIZZATA DEGLI INTERESSI È A PEZZI: LE ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI**

*La nostra è una storia di un popolo. Non siamo solo corpi intermedi, siamo un "popolo". Un popolo di imprenditori. E la storia del popolo –da che mondo e mondo- è essere sempre alla ricerca della terra promessa.*

CARLO SANGALLI

La rappresentanza in Italia è a pezzi. Non lo è –come magari più di qualcuno si augura- nella forza materiale delle sue risorse e nella psicologia dei personaggi che la popolano. Questa –la tenuta del sistema della rappresentanza degli interessi- è, anzi, una delle ipotesi di fondo della nostra ricerca. Ma, di sicuro, la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia è a pezzi per quanto riguarda la geografia: la frammentazione è infatti una delle caratteristiche dominanti del sistema italiano delle associazioni imprenditoriali. Pertanto, la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia si conosce soltanto seguendone pazientemente le tracce, mappandone le impronte, e, infine, "mettendo insieme i pezzi" con delicatezza, riuscendoci, troppo spesso, solo se all'esploratore viene aperta la porta dall'interno.

#### **2.1 I concetti-chiave delle associazioni di rappresentanza imprenditoriale (Parole a memoria)**

Ci sono parole che si usano "a memoria", quasi come automatismi, e non ci si fa nemmeno più tanto caso.

Nel campo della rappresentanza degli interessi imprenditoriali ce n'è più di qualcuna che ha subito quest'usura del tempo e della consuetudine. Il primo problema in cui ci si imbatte è quindi quello di sgombrare il campo dalle espressioni che spesso vengono usate in modo intercambiabile, ma che intercambiabili non sono, in particolare, riferendosi ai tre concetti di gruppo d'interesse, gruppo di pressione e lobby.

La "lobby" –oltre che metonimia di luogo per indicare un'attività- non è un'organizzazione, ma un processo. Anzi: "é il processo per il mezzo del quale i rappresentanti di gruppi di interesse agendo da intermediari portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision makers*, i desideri dei loro gruppi."<sup>43</sup>

I gruppi di interesse, partendo dalla definizione originale di David Truman in *The Governamental Process*, sono qualsiasi gruppo che sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi porta avanti delle rivendicazioni nei confronti di altri gruppi della società per l'instaurazione il mantenimento o l'ampiamiento di forme di comportamento che sono inerenti agli atteggiamenti condivisi. In realtà, questa definizione –a parte la genericità con cui identifica l'interesse- ben poco ci consente di dire sulle interazioni tra i gruppi e sul modo, sul meccanismo con cui essi tentino di far prevalere i loro interessi. Fondamentalmente, rimane l'ipotesi che vi possano essere anche degli interessi non attivati, silenti.

I gruppi di pressione, poi, sono gruppi di interesse con un *plus*, anzi due: l'organizzazione formale e una modalità di azione definita, quella della pressione, per l'appunto. La pressione è quel genere di attività che, attraverso la minaccia di sanzioni o l'uso effettivo delle stesse, cerca di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico, sia al fine di mutare la distribuzione prevalente di beni, servizi, opportunità sia di conservarla.

In questo tipo di definizione si fatica un po' a distinguere i partiti da "tutti gli altri" gruppi di pressione: non aiuta infatti molto prendere in considerazione il *continuum* temporale (la continuità o l'intermittenza nello svolgimento delle proprie funzioni), non aiuta ponderare la dimensione dell'organizzazione, né la prevalenza di alcune funzioni come l'articolazione o l'aggregazione degli interessi. La differenza più forte potrebbe invece essere individuata a monte, nelle ragioni della costituzione dei gruppi. I gruppi di pressione si costituiscono generalmente per far fronte ad un problema immediato, sulla base di un certo interesse e poi si evolvono strutturandosi per dare servizi ai loro iscritti. Differentemente, i partiti si pongono di default come portatori di interessi plurimi. Ma, a ben vedere, nemmeno questo criterio risulta del tutto calzante.

---

<sup>43</sup> N. BOBBIO-N. MATTEUCCI- G. PASQUINO, *Il dizionario di Politica*, 2004, p.420

La funzione di “competizione elettorale”, la funzione di “gestione diretta del potere” e, sempre secondo Fisichella<sup>44</sup>, quella di “espressione democratica” sono le tre dimensioni che riescono a distinguere un gruppo di pressione da un partito politico. Ovvero, il gruppo di pressione partecipa al processo di redistribuzione di risorse nella società con intenti di mantenimento o di cambiamento, ma non si immette direttamente nel processo elettorale e non è interessato a gestire in proprio il potere politico, quanto ad averne accesso facile e continuo nel tempo.

Per quanto riguarda la funzione di “espressione democratica” rimane qualche perplessità, soprattutto oggi. In una poliarchia, la democrazia degli interessi presuppone che l’articolazione e la competizione degli interessi espressi dai gruppi di pressione contribuisca alla democraticità generale del sistema. Per non parlare del fatto che tutte le grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali, quantomeno, dichiarano l’esplicita volontà di partecipare al processo democratico *tout court* e al suo corretto funzionamento. La democrazia è partecipazione, ma non è solo partecipazione elettorale. E i gruppi di pressione contribuiscono a sostanziare questa partecipazione, la quale, anche se non è universale come il suffragio e come la distribuzione del voto (uno a testa di tutti coloro che ne hanno diritto), è pur sempre una partecipazione aperta.

Il rapporto tra gruppi di pressione e partiti si esplica in diverse forme e proprio il cambiamento del rapporto tra organizzazioni imprenditoriali e partiti è uno dei temi da cui discendono alcune conclusioni di questo lavoro di ricerca.

A livello generale, si può stilare una casistica delle principali modalità di interazione tra partiti e gruppi di pressione secondo quest’ordine: ci sono i gruppi di pressione che controllano i partiti, ci sono gruppi di pressione che sono emanazione dei partiti, oppure esiste una coincidenza su alcuni interessi tra partiti e gruppi di pressione che funziona a geometrie variabili e, comunque, mai su tutti i temi contemporaneamente. Nonostante la varietà delle forme di azione, va tenuto presente che gli imprenditori sono sempre attori “politicamente rilevanti”, persino nella loro azione individuale nel mercato.<sup>45</sup> Diventano attori politici in senso stretto quando la loro azione è finalizzata ad influire sulle decisioni collettive vincolanti e sovrane.

Il successo o l’insuccesso del gruppo di pressione dipende da moltissime variabili. Di queste variabili, tuttavia, una su tutte conta a prescindere: l’organizzazione perché, certamente, è interesse fondamentale di ogni

---

<sup>44</sup> D. FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, 1972

<sup>45</sup> L. LANZALACO, *Dall’impresa all’associazione*, 2010, p.17



organizzazione quello di durare nel tempo e di accrescere il suo potere relativo nei confronti delle altre organizzazioni.

Per analizzare le organizzazioni, non solo quelle di rappresentanza imprenditoriale, ma comunque quelle volontarie, ci sono alcune dimensioni particolari su cui puntare l'attenzione.<sup>46</sup> Queste dimensioni sono principalmente: l'influenza sociale sulla *membership*, l'influenza della associazioni sulla società, la natura della leadership, i problemi connessi al governo delle associazioni, i processi decisionali, i fini dell'organizzazione, i mezzi e le risorse, le divisioni e le articolazioni interne, i tassi di partecipazione, il cambiamento organizzativo. La diversa combinazione di questi fattori riproduce un universo potenzialmente articolatissimo della rappresentanza, tuttavia ci sono alcune alternative che risultano più rilevanti di altre per procedere ad un'analisi.

E queste alternative, mutuando un'espressione di Angelo Panebianco<sup>47</sup>, sono i "dilemmi organizzativi", cioè quelle esigenze contraddittorie che ogni organizzazione deve fronteggiare e bilanciare, quei poli magnetici che attraggono la soluzione organizzativa, tirandola da un lato o dall'altro, senza però permetterle mai di riposare su uno dei due, a totale discapito dell'altro. L'equilibrio dentro ai dilemmi organizzativi, anche quando si trova, è sempre dinamico.

Il primo dilemma è quello che contrappone logica dell'influenza e logica della *membership*. L'obiettivo delle associazioni di rappresentanza è, da una parte, influenzare le decisioni pubbliche per accedere alle risorse che appagano i loro interessi. Per essere influenti, tuttavia, devono essere fortemente rappresentative e, per essere rappresentative, le loro articolazioni organizzative e le loro attività devono adattarsi il più possibile alle caratteristiche dei membri che si vogliono rappresentare. Questa è in sintesi la logica della *membership*, detta anche logica dell'appartenenza: assecondare le differenze al proprio interno ed esaltarle per essere più possibile simili ai rappresentanti. Risultato: le articolazioni dell'associazione si moltiplicano. Secondo risultato: superato il corporativismo fascista, le associazioni di rappresentanza sono volontarie e pertanto in qualche modo condannate alla democrazia interna, come ha ricordato spesso Luca Lanza-Lacerone. Come sotto-conseguenza, dunque, la logica della *membership* determina, da una parte, una moltiplicazione degli organi collegiali elettivi e

---

<sup>46</sup> S. ZAN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, p.17

<sup>47</sup> S. ZAN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, 1992, p.32

delle cariche dirigenziali (proprio per rendere l'associazione sempre più partecipata dagli associati) e, dall'altra parte, determina delle procedure decisionali impegnative per favorire la democrazia interna.

Per converso, c'è poi la logica dell'influenza: l'influenza che un'associazione può esercitare sul decisore esterno è proporzionata ai numeri di associati che rappresenta, ma anche alla compattezza che sa esprimere. La logica dell'influenza tende quindi a minimizzare le differenze ed esaltare l'omogeneità. Ed è secondo questa logica che le associazioni di rappresentanza tendono assai spesso ad affidarsi a leader carismatici che le guidano e ne amministrano monocraticamente l'influenza.

Il secondo dilemma organizzativo tipico delle rappresentanze degli interessi imprenditoriali è quello tra aggregazione territoriale e aggregazione settoriale, definibili con un'immagine cartesiana "orizzontale" e "verticale". Infatti, ogni imprenditore che s'iscrive ad un'associazione ha per forza di cose una doppia appartenenza, che si colloca nell'incrocio tra un'appartenenza orizzontale rispetto del suo territorio di origine e una individuabile sull'asse verticale relativa alla sua categoria produttiva di riferimento.

Questa doppia appartenenza si è esplicitata nel tempo in scelte organizzative diverse, fondamentalmente secondo tre grandi modalità. La prima consistere nell'invitare il singolo imprenditore ad associarsi a due ramificazioni del sistema. La seconda modalità costituisce una più raffinata rimodulazione della prima: l'imprenditore viene automaticamente inquadrato in due associazioni quando aderisce ad una (che sia indifferentemente la territoriale o quella di categoria). È questo l'istituto del "doppio inquadramento", il quale funziona come un automatismo e determina anche una suddivisione conseguente delle risorse associative. La terza modalità di cucitura di questa alternativa territorio/categoria sta, infine, nell'organizzazione "federativa": si aderisce soltanto ad una associazione settoriale e l'insieme delle associazioni settoriali dà vita a livello territoriale ad una federazione.

Invero, entrambe queste variabili spazio/professionali (territorio e categoria) sono state messe in forte discussione negli ultimi anni, per i cambiamenti introdotti dalla globalizzazione sulla percezione del territorio e la sua concretezza, ma anche sulle nuove professioni, che in questo contesto sono emerse con collocazioni del tutto *border line* o inusitate.

Quando una piccola azienda di *makers*, per esempio, di oggetti per la casa utilizza soltanto il canale del web per la vendita, in che associazione di categoria dovrà collocarsi? Nell'associazione raggruppante le imprese dell'arredo casa o in quella che riunisce i servizi digitali? E se tale impresa ha

sede legale a Milano, ma produce a Brescia e vende in tutto il mondo, in quale associazione territoriale sarà in grado di riconoscersi?

Ciononostante, territori e categorie rimangono i due poli su cui ancora oggi si struttura pressoché tutta la rappresentanza imprenditoriale volontaria in Italia e la loro dinamica, nonché il loro equilibrio, rimangono due delle questioni più delicate da dirimere in tema di organizzazione.

Vi sono poi altri due equilibri costituenti questo tipo di organizzazioni; ed entrambi hanno a che fare con le persone che tali organizzazioni governano.

Stefano Zan chiama il terzo dilemma organizzativo quello "dirigenti vs. feudatari"<sup>48</sup>, ma forse è più semplice definirlo il dilemma della sussidiarietà, cioè quello che riguarda l'allocazione del potere tra i diversi livelli –nazionale, regionale, provinciale, comunale, di via- in cui si articolano le associazioni di rappresentanza. In una concezione formalistica dell'organizzazione, è immediato pensare che il livello più "alto", quello più generale, come quello nazionale in questo caso, sia quello con più potere e più autorità. Tuttavia, ritorna utile ricordare che le associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali sono associazioni volontarie e ricevono dal basso una quota fondante della loro legittimazione, da qui attingono la loro forza rappresentativa, nonché le proprie risorse. Pertanto, il livello più vicino all'associato assume una rilevanza fondamentale e ha un'autonomia che rimane imprescindibile. Non è un caso che i livelli regionali, i quali hanno pur un interlocutore importante, forse sempre più importante, come le Regioni, siano vissute all'interno della maggior parte delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi come un livello depotenziato, sostanzialmente perché non in grado di "fare associati". Chi siede poi negli organi dei livelli superiori sono personaggi che hanno la loro "base" a livello territoriale o categoriale e non possono non vivere anch'essi una doppia appartenenza quando viene il momento di prendere decisioni che potrebbero avvantaggiare uno dei livelli, danneggiando l'altro.

Il quarto, e ultimo, dilemma organizzativo che ci si para davanti riguarda ancora una volta le persone che operano dentro le associazioni, quello tra dirigenti eletti e funzionari di struttura. Un'associazione di rappresentanza degli interessi imprenditoriali non può fare a meno, ovviamente, degli imprenditori: innanzitutto, perché sono gli imprenditori che scelgono di associarsi e, poi, proprio perché si tratta di un'associazione volontaria, devono poter partecipare democraticamente alle sue decisioni. Tuttavia, oltre una

---

<sup>48</sup> S. ZAN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, 1992, p.40

certa soglia minima di gestione dell'organizzazione, c'è sempre bisogno di una struttura tecnica in grado di garantire continuità e competenza dentro l'associazione. Fosse anche soltanto per continuare a rimanere imprenditori, con la disponibilità di tempo conseguente, i dirigenti politici dell'associazione non possono fare tutto da soli. Gli equilibri fra struttura e politica sono quindi regolati dagli statuti –a volte in modo assai zoppicante-, ma più di tutto i nodi vengono al pettine e i conti si regolano nella realtà quotidiana, nelle decisioni di tutti i giorni. È in fondo la questione -in cui ci s'imbatte non solo in questo caso specifico- del complesso rapporto tra consigli di amministrazione e tecnostrutture, dove in teoria ai primi spetterebbe dettare la linea strategica e alle seconde eseguirla. Tale operazione nella realtà si dimostra, sempre e per sempre, tutt'altro che facile.

Per non ricordare poi che –come abbiamo avuto modo di osservare già nel capitolo 1 con Michels- la semplice presenza di un apparato tende a costituire un nuovo interesse rispetto a quello originario per cui l'organizzazione si è costituita: quello a perpetrarsi nel tempo.

Legittimità e gestione sono dunque i due lati del pendolo, tra i quali l'organizzazione non può fare a meno di oscillare, e caratterizzano le due logiche di azione sempre compresenti nell'attività di un'organizzazione di questo tipo. Le due logiche sono quella della formazione dei fini e quella dell'implementazione efficace.

A questi quattro dilemmi organizzativi individuati da Stefano Zan nel corso dei suoi lavori sul tema, ne si può forse aggiungere un quinto che forse appare quasi scontato e che riguarda l'offerta associativa, l'*output* delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi organizzati. Che cosa si sceglie di offrire ha sicuramente un impatto anche sul modo in cui si sceglie di essere, ovvero sulla propria organizzazione. Questo dilemma vede contrapporsi, da un lato, l'offerta sindacale, quella che riguarda la rappresentanza, e, dall'altra, l'offerta dei servizi, quella che riguarda l'efficienza d'impresa.

Secondo Schmitter e Streeck i beni erogati dalle associazioni si suddividono in realtà in quattro tipi: solidaristici, pubblici, selettivi e monopolistici o autoritativi. Per identificarli brevemente, i beni solidaristici sarebbero le attività ricreative e di ritrovo; i beni pubblici sarebbero quelli attinenti la rappresentanza come relazioni istituzionali e attività di lobbying; i beni selettivi sarebbero quelli legati ai servizi di consulenza; infine, i beni monopolistici sarebbero quelli legati ad esempio al contratto e agli accordi sui salari.

Secondo Feltrin e Zan i quattro sottosistemi ai quali si riconduce ogni attività delle associazioni di rappresentanza di cui ci stiamo occupando sono:

la rappresentanza degli interessi, l'erogazione dei servizi, la promozione di iniziative economiche, il welfare associativo. La rappresentanza è forse l'attività principale, non per importanza, ma perché è quella in ordine della quale si costituisce l'organizzazione inizialmente, ma è anche quella più visibile sulla pubblica arena. Le tre dimensioni cardine secondo le quali essa si sviluppa sono: la costruzione e il mantenimento dell'identità associativa, la ricerca di legittimazione sociale, il lobbying e la negoziazione.

La costruzione e il mantenimento dell'identità associativa è un'attività proattiva, in continuo divenire. Serve a costruire un universo semantico che intreccia valori con interessi, visioni con strategie, proteste con proposte. Anche se soprattutto in passato, l'identità associativa è spesso discriminante sulla decisione di un imprenditore se aderire o meno all'associazione ed è sempre in base a questa stessa identità che gli "altri", dall'esterno, riconoscono l'associazione e la considerano, a seconda dei casi, alleata, avversaria o nemica.

"La legittimazione è una risorsa fondamentale per qualsiasi organizzazione, questo è particolarmente vero per le AR che non solo sono per definizione corporative ma che per di più competono con altre AR per l'affermazione dei loro valori e dei loro interessi." <sup>49</sup> Per chiarezza, le associazioni sono rappresentative perché, per quanto possa essere ampio il loro bacino di riferimento, esse ricomprendono, e si rivolgono soltanto a, una parte della società. Legittimazione significa essere conosciuti dall'opinione pubblica e apprezzati, nel senso che il resto della società deve ritenere che gli interessi e le richieste di una certa associazione, per quanto particolaristiche, siano congruenti con l'interesse generale.

Il *lobbying* e la negoziazione sono, infine, due facce della stessa medaglia –la medaglia della *pressione*–, la prima rivolta verso la sfera pubblica, la seconda rivolta verso il mondo del privato. Il *lobbying* in Italia non è regolato dalla legge: trattasi di annosa questione che spesso fa piombare il nostro Paese al fondo delle classifiche di Transparency International e che conta circa 11 progetti di legge sul tema depositati solo dal 2013 ad oggi in Parlamento, nessuno dei quali tuttavia vedrà proceduralmente la luce prima della fine della Legislatura. Normato o meno che sia dalla legge, il *fare lobby*, ovvero l'esercitare la propria pressione sulle istituzioni pubbliche e sulla politica, è una funzione caratteristica delle rappresentanze imprenditoriali. La negoziazione, d'altra parte, include anch'essa una funzione primaria delle associazioni di rappresentanza degli interessi economici: la stipulazione dei contratti di lavoro. Esistono poi forme intermedie tra lobbying e

---

<sup>49</sup> P. FELTRIN-S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.96

negoziazione, quelle che si trovano negli *Accordi interconfederali* e negli *Accordi tra governo e parti sociali*.

Venendo alla seconda macro-dimensione proposta da Zan-Feltrin in merito alle attività delle associazioni di categoria, ovvero l'erogazione dei servizi, si parla quindi in sintesi di servizi sindacali, di adempimento, per lo sviluppo delle imprese, per le start up, di categoria, di formazione.

La terza dimensione è la promozione di iniziative economiche, cioè la costituzione di vere e proprie imprese con l'intento di soddisfare alcune esigenze propriamente imprenditoriali degli associati: può trattarsi dell'acquisizione diretta di fattori produttivi (acquisti collettivi per alcune categorie, ad esempio la farina per i panificatori), oppure di convenzioni che permettono agli associati di accedere a beni e servizi a prezzi vantaggiosi, oppure di supporto alla produzione, oppure, ancora, si tratta di interventi a valle per la commercializzazione dei prodotti degli associati.

Infine, da ultimo, come componente dell'offerta associative, Zan e Feltrin individuano il welfare associativo, che ciascuna associazione può proporre ai suoi aderenti.

A parere di chi scrive, tuttavia, queste quattro dimensioni elencate da Zan e Feltrin sono fondamentalmente riconducibili nell'alveo di un unico dilemma organizzativo oscillante tra due poli: rappresentanza (dove, al grado massimo, si ottengono risultati per tutti e il paradosso del *free rider* si esprime in pieno) e servizi (rispetto ai quali non soltanto non c'è alcuna possibilità di comportarsi da *portoghesi*, perchè risultano del tutto personalizzati e bisogna generalmente pagare quote aggiuntive per accedervi). Infatti, il welfare associativo e le iniziative di promozione economica possono rientrare a tutti gli effetti nell'ambito dei servizi, per analogia sia nelle modalità di accesso (sono esclusivi, a fruizione singola dell'imprenditore), sia nella logica di erogazione (è qualcosa che nasce dall'interno dell'organizzazione e non nel rapporto con altri enti, soggetti, parti).

In generale, comunque, i dilemmi organizzativi affrontati, ossia le logiche che sottintendono e il continuo oscillare delle associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali tra i diversi poli, danno il via ad un processo di cambiamento nelle associazioni stesse, che alcuni autori hanno chiamato "il ciclo della rappresentanza".

"All'inizio del ciclo della rappresentanza, gli imperativi della logica della *membership* generano sistemi associativi sostanzialmente pluralistici, caratterizzati da associazioni in competizione tra loro per il controllo di territori associativi limitati e circoscritti. I processi di integrazione organizzativa, lo sviluppo dei rapporti di scambio con gli interlocutori e la stabilizzazione delle relazioni tra gli attori, ovvero la nascita di un sistema di

rappresentanza, portano al prevalere del controllo sui membri rispetto al controllo dei membri e della logica dell'influenza rispetto alla logica dell'appartenenza. Si sviluppano così interessi di lungo periodo, maggiori capacità dell'associazione di estrarre risorse dai propri interlocutori e una differenziazione tra interessi dei rappresentati e interessi dei rappresentanti, oltre a processi di integrazione associativa. È a questo punto che le pressioni esercitate sui membri per piegarli alla logica dell'influenza provocano l'esplosione di nuove forme di rappresentanza fortemente pluralistiche, frammentate e decentrate, spesso accompagnate da conflitti di natura espressiva e bastate di nuovo sulla logica dell'appartenenza.”<sup>50</sup>

Lo sviluppo organizzativo, se osservato in una prospettiva di sviluppo lineare, attraversa sempre quattro fasi di sviluppo: una fase di diffusione, una di integrazione, una di penetrazione e di consolidamento, una di razionalizzazione. Ognuna di queste fasi può avere durata anche molto differente e, all'interno di ciascuna, può avere prevalenza la dimensione territoriale o quella settoriale, che –come abbiamo visto- rappresentano i poli di uno dei grandi dilemmi organizzativi delle rappresentanze degli interessi economici. Le caratteristiche di ogni fase sono spiegabili in base a due tipi di fattori: quelli esogeni, relativi all'ambiente entro il quale l'organizzazione opera, e fattori endogeni, che ciascuna organizzazione si porta in eredità dall'andamento delle fasi precedenti, ovvero dalla sua storia.

DIMENSIONE di AGGREGAZIONE degli INTERESSI	MODALITA' di AGGREGAZIONE degli INTERESSI		
		<u>Diffusione</u>	<u>Penetrazione</u>
	<u>Territorio</u>	Diffusione territoriale	Penetrazione territoriale
<u>Settore</u>	Diffusione settoriale	Penetrazione settoriale	

Fig.1 Variabili dello sviluppo organizzativo

<sup>50</sup> A. MARTINELLI, *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, 1999, p.118

Lo sviluppo organizzativo, nonostante le fasi, rimane un ciclo, il ciclo della rappresentanza, che non è nietzschianamente un *eterno ritorno dell'uguale*, ma un processo evolutivo dentro la linea del tempo dove, ciclicamente, si incontrano problemi simili.

Ci sono dunque fasi *ascendenti* e *discendenti* del ciclo della rappresentanza, tenendo presente che, per gli imprenditori, associarsi è pur sempre una *second best solution*. Il fabbisogno di azione collettiva di un individuo, infatti, è tanto più elevato: quanto più egli non è in grado di adottare strategie individuali per difendere i suoi interessi o tali strategie sono troppo onerose, quanto più gli interessi che possono essere tutelati solo collettivamente sono di importanza primaria per il soggetto, infine, quanto più ampia è la gamma di interessi dell'attore a dover essere difesa e insieme più bassa la probabilità che vengano tutelati automaticamente.

I lavoratori, ad esempio, quando si associano per difendere e promuovere i propri interessi sono incentivati dall'intrinseca debolezza individuale e dalla minore legittimità del comportamento competitivo, ipotesi –quest'ultima- che comunque è diventata meno scontata in questi anni con il fluidificarsi e il precarizzarsi del mercato del lavoro. Gli imprenditori invece sono per definizione inseriti in un contesto competitivo. Anche le rappresentanze dei lavoratori soffrono del *paradosso del portoghese* di Olson, tuttavia, indubbiamente, per una rappresentanza degli interessi imprenditoriali questo paradosso si fa decisamente più stringente e sostanziale in una perdita/guadagno economico computabile nel mercato. A ragione di ciò, le associazioni imprenditoriali devono, più di altre organizzazioni, adottare dei meccanismi per correre ai ripari dall'insidia del *free rider*. Questi meccanismi vengono chiamati *incentivi selettivi*.

Così, dal "basso fabbisogno di azione collettiva degli imprenditori"<sup>51</sup> derivano delle differenze importanti rispetto ad altri sistemi di rappresentanza degli interessi, anche economici, come quello dei lavoratori. E queste differenze, principalmente, sono la capacità di sopportazione di una maggiore frammentazione della rappresentanza, l'esistenza di meccanismi di decisione interni influenzati dal peso imprenditoriale dei singoli imprenditori (non uguaglianza interna della dirigenza politica), uno scarso ricorso a pratiche associative quali l'attivazione di conflitti di tipo simbolico ed espressivo, la mobilitazione diretta e costante nel tempo, lo svolgimento di rituali di rafforzamento della solidarietà interna. Si tratta comunque di logiche

---

<sup>51</sup> L. LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, 2010, p.29



pragmatiche dell'azione collettiva, che rimane sempre e comunque, di fondo, una logica politica.

Concepire la rappresentanza degli interessi come problema organizzativo, postulando quindi la necessità di osservare l'organizzazione per comprendere i processi, sottolinea quanto ci sia una "stretta relazione tra il modo in cui gli interessi vengono organizzati e quello in cui vengono definiti e rappresentanti"<sup>52</sup>. Anche se poi il quesito rimane se sia la strategia di un'organizzazione che ne determina la struttura o, viceversa, la struttura che pone vincoli alla strategia. D'altra parte, come insegnava Lorenzo Ornaghi nel suo corso di Scienza della Politica, *azione e istituzione rappresentano due facce della stessa medaglia*.

## **2.2 Una fotografia del panorama italiano (Numeri da scaricare)**

Per scattare una fotografia del panorama italiano delle associazioni di rappresentanza imprenditoriale, poco ma sicuro, bisogna affidarsi ai numeri: quali sono le associazioni più "pesanti" e quindi quali siano quelle da prendere in considerazione nell'analisi, lo suggeriscono, infatti, le cifre. Allo stesso tempo, tuttavia, i numeri bisogna anche saperli "scaricare", metterli un attimo a terra e confrontarli, da un lato, con la struttura organizzativa tipica delle associazioni imprenditoriali che comporta delle importanti conseguenze sulla geografia associativa (il legame debole) e, dall'altro, con il contesto normativo e di legittimità istituzionale in cui si muovono le associazioni stesse.

### **2.2.1 Il legame debole**

Le associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali sono organizzazioni *a legame debole*, nella classica definizione che ne dà Stefano Zan, citando lo psicologo Karl Weick.

"Ma come è possibile che una organizzazione composta da diversi individui e sistemi, ognuno dei quali attribuisce un senso probabilmente diverso alla realtà organizzativa che abitano, possa "stare insieme"? La risposta di Weick risiede nel concetto di *connessioni lasche* o *legami deboli*, *loose coupling*. Si tratta di connessioni tra diversi sistemi, o sotto-sistemi, che vi sono in un'organizzazione. In particolare:

---

<sup>52</sup> L. LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, 2010, p.36

- *connessioni*, perché permettono di “tenere insieme” i sotto-sistemi dell’organizzazione, evitando che vi siano spinte centrifughe che la spezzino;

- *lasche*, perché si tratta di connessioni deboli e flessibili. Se ad esempio un sotto-sistema ha delle forti modifiche, l’organizzazione può riconfigurare questo genere di connessioni con effetti di disturbo minimi.

I sistemi ai quali Weick si riferisce non sono entità formali, ma sono sistemi che esistono nell’esperienza dei soggetti che fanno parte degli stessi. Gli individui di uno stesso sistema, infatti, danno senso all’organizzazione e al proprio sistema in modo simile. Ogni sotto-sistema di un’organizzazione ha un senso “interno” e quindi la semplice sommatoria dei diversi sistemi di senso darebbe un risultato, se letto solo nel totale, incomprensibile. Le connessioni lasche permettono invece di tenere insieme i diversi sistemi, garantendo un coordinamento minimo di significati.”<sup>53</sup>

Ai sistemi a legame debole – che è una terminologia usata senza connotazione valoriale, in modo neutrale e totalmente descrittivo-corrispondono alcune caratteristiche, in particolare tre: localismo, autodeterminazione e ridondanza.

Il localismo non è solo una situazione territoriale, è una tendenza all’autonomia e alla bassa interdipendenza delle varie componenti di base dei sistemi di rappresentanza. Ogni unità tende all’adattamento isomorfo con l’ambiente che la circonda e, di conseguenza, con la specificità del territorio o del settore in cui opera. E ciò porta con sé aspetti positivi e lati svantaggiosi. Il vantaggio è in modo auto-evidente che l’isomorfismo all’ambiente aumenta *la capacità delle associazioni di associare*, innalza il livello del cosiddetto indice di penetrazione nel settore o nel territorio di riferimento. Lo svantaggio è, d’altra parte, che la capacità di apprendimento organizzativo del sistema associativo nel suo complesso è attutita notevolmente.

L’autodeterminazione riguarda poi l’assegnazione dei ruoli all’interno delle associazioni: le prescrizioni di ruolo, infatti, in questo tipo di organizzazioni tendono ad essere “generiche e minimaliste” e “l’interpretazione di ruolo dipende in larghissima parte dalla persona che lo ricopre, che ha ampi margini per decidere come comportarsi”<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> E. BARTEZZAGHI, *L’organizzazione dell’impresa. Processi, progetti, conoscenza, persone*, 2010, p.3

<sup>54</sup> P. FELTRIN – S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.183

Quando, infine, si dice che i sistemi a legame debole sono ridondanti significa che più unità organizzative o diverse persone nel sistema ricoprono almeno in parte le stesse funzioni. Le economie di scala dentro i sistemi associativi non sono quindi l'ordinaria amministrazione, ma, a volte, non sarebbero nemmeno veramente più efficaci.

Si osserva che le associazioni di rappresentanza degli interessi economici sono organizzazioni a legame debole o, quantomeno, tendenzialmente debole analizzando alcune variabili organizzative rilevanti quali: rapporto associato-associazione, relazioni tra i nodi del reticolo, leadership e prestazioni, risorse monetarie e prestazioni, rapporto tra attività e iscritti, rapporto tra individuo e organizzazione.

Il rapporto associato-associazione è debole perché fondamentalmente è un rapporto di delega. Le relazioni tra i nodi del reticolo, ovvero tra le varie associazioni settoriali e territoriali, è di forte autonomia delle parti. Spesso la leadership di vertice è forte, carismatica, in queste organizzazioni, tuttavia è indubbio che le prestazioni dell'associazione sono ottenute anche, e forse, soprattutto dall'apparato, silente e poco visibile. Per quanto riguarda le risorse monetarie e gli output dell'organizzazione, la relazione tra disponibilità economica e prestazione non è affatto scontata: una singola associazione non gode delle risorse in base soltanto al numero di associati e quindi alle prestazioni che rende, nelle associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali ci sono numerosissimi sistemi di ponderazione e correttivi della ricchezza fra le diverse unità del sistema. Tanto più che non si può dimenticare che molte prestazioni delle associazioni imprenditoriali sono a costo teoricamente azzerato, come quelle di rappresentanza o pressione, e che quindi è molto difficile stabilire una connessione fra investimenti e risultati. Teoricamente, per quanto concerne il rapporto tra attività e iscritti, in questo caso la relazione sembrerebbe stringente: in fondo, gli associati comprano l'offerta delle associazioni quando si associano. Tuttavia, al di là dei risultati immediati, l'associazionismo ha una resilienza tutta particolare, e se -oggi più di ieri- le prestazioni del sistema incidono sul numero di associati, il ciclo della rappresentanza in cui ci si trova è una variabile strategica. Una considerazione va fatta, infine, sul rapporto individuo/organizzazione, dove per individuo si intendono i dirigenti e i funzionari dell'organizzazione. Ora: chiaramente, soprattutto laddove vi è un rapporto economico, tale legame è forte. Tuttavia, bisogna guardare la questione anche da un altro punto di vista: è la relazione tra competenze professionali possedute dall'individuo e ruolo ricoperto dentro l'organizzazione ad essere, sempre tendenzialmente, debole, perché i criteri di nomina ed elezione devono tenere presente talmente tanti criteri che non si seguono procedure di selezione tradizionali.

Il fatto di essere organizzazioni a legame debole, secondo tutti gli aspetti rilevati riassuntivamente nel paragrafo precedente, non preclude tuttavia che esistano componenti rigide all'interno del sistema, di cui peraltro –e naturalmente- sono perlopiù portatrici le cosiddette tecnostrutture. La rigidità è data dal fatto che –è vero- ogni unità associativa è autonoma e conta le tre caratteristiche sopra descritte, ma nondimeno è inserita in un reticolo fitto di relazioni stabili. Alcune di queste relazioni sono interdipendenze sistemiche, altre istituzionali. Le interdipendenze sistemiche si suddividono in quattro tipi e sono: quelle che attengono alla carriera e all'inquadramento (che si riferiscono a meccanismi piuttosto generalizzati), quelle che attengono ai flussi finanziari e allocazione delle risorse (che determinano l'economia associativa), quelle che attengono alle regole di ingaggio (cioè i criteri di ingresso in associazione), infine quelle che attengono alla *governance* (basata sul primato della democrazia interna e sul modello a clessidra, condiviso da tutti).

Merita, in questo caso, un breve inciso sulla costruzione del *modello a clessidra* <sup>55</sup>. La clessidra rappresenta visivamente la separazione tra dimensione politica e quella operativa in tutte le articolazioni associative di ciascun sistema. Sul lato superiore della clessidra ci sono gli imprenditori che chiedono rappresentanza, i quali convergono, attraverso gli organi, su un leader che la esprime. Dall'altro lato della clessidra ci sono i servizi associativi, erogati dalla tecnostruttura, che vede al suo vertice il Direttore o Segretario che sia. Il punto è che la clessidra non ha un verso "dritto" o "giusto" da cui guardarla. A volte la sabbia va dalla base associativa ai servizi, a volte la tecnostruttura alimenta gli organi.

---

<sup>55</sup> P. FELTRIN – S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, p.153

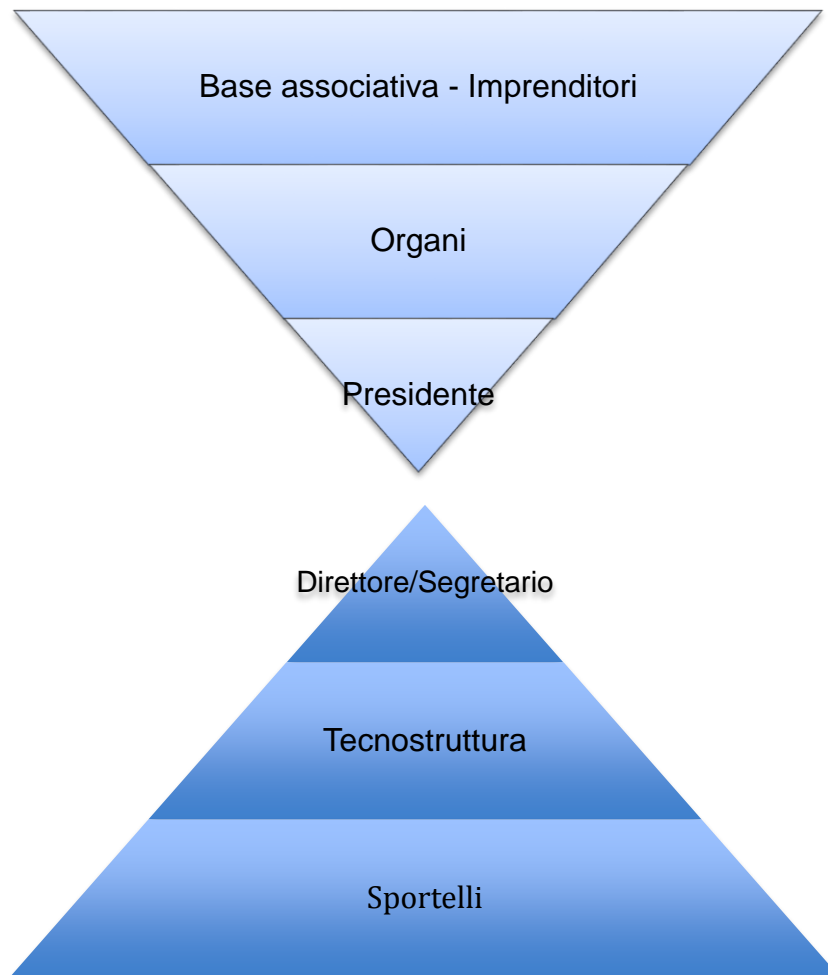


Fig. 2 Il modello della clessidra

Ritornando alle componenti rigide all'interno delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali, esistono anche le interdipendenze di tipo istituzionale che partono dall'alta persistenza nel tempo delle associazioni stesse, attraversano un ricco quadro normativo-regolativo, si esaltano in una forte ritualità cerimoniale-simbolica e sfociano al contributo particolarmente vivace sull'arena politica.

Di fatto, prendendo in considerazione le interdipendenze sistemiche e istituzionali nel loro insieme, il più forte meccanismo di integrazione dei sistemi a legame debole è l'esistenza di un universo semantico condiviso, che è più di un semplice *brand*: è una rete che avvolge tutte le articolazioni del sistema e permette di percepirle come unitarie.

"A questo punto dovrebbe risultare chiaro perché la presenza di leader carismatici è particolarmente rilevante in questi contesti, forse più che in altri tipi di organizzazione. Il leader carismatico è, infatti, colui che con semplicità

e in modo diretto “racconta” l’organizzazione, la sua storia, i suoi valori, gli obiettivi e le strategie facendo convergere sulla sua figura tutte le istanze del sistema e superando le differenziazioni strutturali.”<sup>56</sup>

Parlando di prestazioni di ciascun sistema associativo, dunque, ci sono dei parametri di partenza secondo i quali valutarle. Tuttavia le performance per questo tipo di strutture a legame debole dipendono moltissimo, e inevitabilmente, dalle contingenze.

In ogni caso, i sistemi a legame debole sono caratterizzati da alcune regolarità che, a seconda delle circostanze, possono assumere validità positiva o negativa.

Grazie alla flessibilità, questi sistemi riescono –primo- a durare nel tempo, impattando contro i cambiamenti della società in maniera più “morbida”, e -secondo- ad adattarsi al cambiamento con una certa dose di inerzia culturale. Sono –terzo- degli ottimi “ricettori” sociali e si adattano molto –quarto- al territorio e alle sue diversificazioni. Un’altra regolarità –la quinta- è che se si verificasse un cedimento di una parte del sistema, questo cedimento non coinvolgerebbe tendenzialmente tutto il sistema. Infine, -sesta regolarità- sono sistemi dove, come si analizzava anche in precedenza, gli individui contano molto.

### **2.2.2 L’ambiente fluido**

Se questo è il legame debole che tiene in piedi le associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali, occorre soffermarsi anche sull’ambiente entro il quale esse si muovono. E’ un ambiente che abbiamo definito non a caso “fluido”, perché si fonda su una mancanza di inquadramento. Si tratta, cioè, della mancata piena attuazione dell’articolo 39 della Costituzione italiana, il quale recita testualmente:

*L’organizzazione sindacale è libera.*

*Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.*

*È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.*

*I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.*

---

<sup>56</sup> P. FELTRIN – S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.189

La libertà sindacale rappresenta un'articolazione della libertà di associazione stabilita all'articolo 18 della Costituzione. Essa, concretamente, si sostanzia nella libertà dei sindacati di svolgere in modo libero la propria attività, disponendo cioè di autonomia organizzativa, negoziale ed amministrativa. Viceversa: rimane altrettanto nella piena disponibilità e libertà dei singoli aderire o meno ad un'organizzazione sindacale.

La "mancanza" si sostanzia al secondo comma, dal momento in cui nella realtà non è mai stato creato un registro dei sindacati, né di quelli dei lavoratori, né di quelli dei datori di lavoro. Attualmente, quindi, le organizzazioni sindacali assumono ancora la natura giuridica di enti di fatto, poiché le associazioni sindacali rimangono disciplinate dalle norme di diritto comune, ed in particolare dagli artt. 36, 37 e 38 del Codice Civile.

E, poiché il terzo e il quarto comma vanno letti in modo unitario, se non addirittura conseguente, con il secondo comma, viene da sé che la gran parte dell'articolo 39 non ha mai ricevuto applicazione. In realtà, il terzo e il quarto comma hanno avuto un'applicazione *de facto*, in un modo o nell'altro: tutti i sindacati più importanti hanno scelto di darsi un ordinamento interno a base democratica. Sulla personalità giuridica degli stessi, invece, si è molto discusso, e così anche sull'obbligatorietà dei contratti collettivi nazionali del lavoro.

L'unico CCNL che le parti collettive sono oggi in grado di concludere altro non è che un contratto atipico, secondo l'articolo 1322 del Codice Civile, disciplinato dalle norme sui contratti in generale dell'articolo precedente.

In teoria, pertanto, le disposizioni contenute nel contratto trovano pertanto applicazione, quantomeno in linea di stretto diritto, nei confronti dei soli iscritti alle associazioni sindacali (dei lavoratori e datoriali) che hanno stipulato il contratto.

Questa situazione, tuttavia, ha generato non poche incomprensioni e fraintendimenti negli anni e la giurisprudenza ha tentato di darvi in diverse occasioni risposta. Per esempio, la giurisprudenza ha stabilito che non si potessero preveder condizioni deroganti *in peius* riguardo la retribuzione oraria prevista dal contratto collettivo nazionale. Ma, soprattutto, in base alla sentenza della Cassazione n. 1175/1993 i contratti collettivi di lavoro o altri accordi sindacali comunque validi *su scala nazionale*, assumono efficacia *erga omnes*, ovvero per tutti i lavoratori, se sono recepiti in un Decreto del Presidente della Repubblica o altro atto normativo.

Ci si può chiedere perché questi commi dell'articolo 39 della Costituzione non siano mai stati attuati, lasciando così tanto spazio alle interpretazione e all'uso e all'abuso della prassi. Vi sono prevalentemente due ordini di ragioni attraverso le quali rispondere a questo quesito. Il primo ha a

che fare con la volontà dei sindacati: la registrazione avrebbe potuto essere un mezzo di intromissione dello Stato ed avrebbe comportato un controllo degli iscritti ai vari sindacati, e ciò avrebbe inciso, nella contrattazione, sulla rappresentanza negoziale del sindacato stesso. Il secondo ordine di ragioni ha invece a che fare con la storia: il sistema sindacale di fatto ha assunto sempre maggiore importanza, tramite lo strumento della contrattazione collettiva, e lo stesso legislatore ha, nella prassi, accettato l'idea di un sistema di tal genere per come era.

Nelle more di una piena attuazione dell'articolo 39, però, è difficile per i sindacati "contarsi" ed è altrettanto difficile anche "contarli". Non c'è quindi da stupirsi che non sia semplice dipingere un quadro completo delle rappresentanze imprenditoriali in Italia.

Se è vero che non c'è una lista o un registro da consultare, ci sono però due istituzioni a cui guardare: il CNEL e l'istituzione camerale.

La prima –il CNEL- ha rilevanza costituzionale, ma ormai sembra aver i giorni contati. Inserito dai padri Costituenti nella Carta Costituzionale all'articolo 99, Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, da esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. Esprime pareri e ha potere di iniziativa legislativa. La sua composizione è disciplinata dall'art. 2 della l. n. 936 del 30 dicembre 1986 e successive modificazioni, come l'ultima nel 2011 (l. 214/2011) che portava a 65 I membri del CNEL. Oggi la sua abolizione è inserita nel DDL Boschi che sta per venire definitivamente approvato nel momento in cui si scrive. Il CNEL non ha mai esplicitato pienamente le sue funzioni nella storia repubblicana, pur tuttavia la sua composizione risultava indicativa delle rappresentanze economiche ritenute rappresentative nel Paese.

La seconda istituzione "parlante", per quanto riguarda la geografia delle associazioni, è poi quella camerale, rispetto alla quale si rimanda la discussione al capitolo 3. Qui, tuttavia, vale la pena anticipare che il meccanismo di costituzione dei Consigli delle Camere di commercio determina una mappa piuttosto completa della rappresentanza imprenditoriale e dei suoi pesi.

### **2.2.3 Foto di gruppo**

Per scattare la "foto di gruppo" delle associazioni di rappresentanza in Italia bisogna mettere nero su bianco di cosa o di chi, alla fine dei conti, si stia parlando, magari semplificando e delineando, facendo cioè un po' di



“photoshop” concettuale, cercando di chiarire senza stravolgere. Le principali strutture dei sistemi associativi italiani sono in genere: l’associazione provinciale, le associazioni regionali, le categorie, le strutture di scopo, le confederazioni nazionali.<sup>57</sup>

L’unità territoriale di base, quella cosiddetta di primo livello, è nella grandissima maggioranza dei casi l’associazione provinciale. Soltanto in pochissimi casi –come la Confcommercio Milano o la Confartigianato Venezia- al primo livello ci sono dei *mandamenti* sub provinciali. L’associazione provinciale è generalmente la massima espressione della democrazia interna e anche il punto di massima concentrazione dei servizi. E’ l’unità forte del sistema associativo.

Le associazioni regionali sono relativamente giovani rispetto al resto dei sistemi associativi, poiché sono state costituite negli anni Settanta dopo la costituzione delle Regioni, e, ad oggi, sono l’anello più debole, per risorse e competenze, dell’intero sistema associativo. Non hanno, infatti, ordinariamente, contatti con gli associati e questo incide sulla loro legittimazione e anche sulle loro dotazioni economiche. In teoria, i livelli regionali dovrebbero avere due ruoli: da una parte, dovrebbero essere interfaccia con l’istituzione regionale, dall’altra parte, dovrebbero coordinare le associazioni provinciali. E, se la prima funzione è svolta più o meno bene a seconda dei casi, la seconda non riesce sistematicamente a trovare attuazione.

Vi sono poi le categorie, che rappresentano l’asse verticale e il modo più immediato per rispondere alla logica della *membership* o dell’appartenenza. Sono concettualmente *antiche*: in fondo, le corporazioni medievali si basavano proprio sul concetto di categoria, mettendo insieme chi faceva lavori simili e magari tendeva a stabilire la propria bottega nella stessa via degli altri come lui. Quanta topografia delle strade italiane è stata fatta sulle categorie produttive. Eppure, oggi, immerse in un mondo liquido, le categorie sono la risposta associativa ad una frammentazione, nella quale stare insieme comincia non solo dalla prossimità fisica, ma dal riconoscere il simile a sè, quello che fa lo stesso mestiere.

Tutte le associazioni, comunque, si sono trovate negli ultimi anni davanti a due scelte precise rispetto all’organizzazione delle categorie: da una parte, la parola chiave è stata semplificare, dall’altra parte, il tentativo è stato quello di adattamento alla modernità. Davanti ad una proliferazione delle categorie (un esempio nel mondo del commercio, l’associazione dei macellai del pollame e di quelli di carne bovina), è emersa come stringente l’esigenza

---

<sup>57</sup> P. FELTRIN – S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.154 e seguenti

di semplificare, mantenendo e valorizzando le categorie effettivamente in grado di esprimere identità e servizi sufficientemente grandi da creare economie di scala. Non solo: ad oggi, ci sono nuove professioni "nuove" che non trovano una categoria congruente con la quale identificarsi dentro i sistemi associativi e spingono le categorie stesse ad evolversi per poterle ricomprendere. "Ad ogni modo la questione più importante, dal punto di vista sia politico sia organizzativo, attiene al grado di autonomia delle singole categorie e del rapporto che queste instaurano con i livelli orizzontali del sistema. Alle categorie si chiede di svolgere un compito delicato, la cui puntuale definizione rimane forzatamente ambigua: sviluppare al massimo le potenzialità di rappresentanza dell'identità specifica del singolo settore ma agire sempre in prospettiva unitaria di tutta la confederazione."<sup>58</sup> Le categorie spesso non hanno risorse proprie, ma ricevono i finanziamenti dalla confederazione con una sorta di "partita di giro" rispetto alle territoriali e i loro organici in tecnostuttura sono generalmente molto limitati, avvalendosi dei servizi offerti dalle territoriali stesse. Eppure, le categorie sono quelle che più facilmente si mobilitano e anche quelle che più spesso fanno atti di "secessione" rispetto alle confederazioni. E si può pensare di fare una secessione soltanto quando la propria identità è molto forte, o almeno percepita come tale.

Proseguendo nella carrellata dei livelli organizzativi delle associazioni imprenditoriali, in tutte le grandi associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali esistono ormai strutture di scopo o enti strumentali, fondamentali per l'erogazione dei servizi associativi. La loro attività è ad esempio quella dei CAF, ma anche quella dei Confidi o quelle delle strutture che erogano formazione. Tutti hanno in comune due caratteristiche: hanno una forte autonomia gestionale e, allo stesso tempo, una forte organicità rispetto al livello nazionale (anche se, assai spesso, sono articolate provincialmente).

Al livello superiore ci sono le confederazioni nazionali. Le funzioni delle confederazioni sono fondamentalmente identificabili in: rappresentanza esterna, *lobbying* e negoziazione a livello nazionale (ma anche europeo), organizzazione interna, gestione di progetti nazionali. Guidare la confederazione nel complesso richiede di elaborare in generale una strategia di medio-lungo periodo. Le principali Confederazioni imprenditoriali presenti in Italia sulla base delle relative associazioni settoriali affiliate sono Confindustria e Confcommercio, che superano le 250 affiliate.

---

<sup>58</sup> P. FELTRIN-S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, pp.161-162

Confartigianato supera le 200. Confagricoltura, Coldiretti, Confapi, CNA, Confcooperative, Confesercenti, CLAAI superano a seguire tutte le 100 unità.

Le principali differenze tra le Confederazioni passano naturalmente dal tipo di interessi e di rappresentanza che esprimono. E queste due variabili dipendono fondamentalmente: dai settori e dalla prevalenza dimensionale delle imprese rappresentate. Ciononostante, da una parte, i settori economici sono sempre più fluidi e, dall'altra, la dimensione delle imprese rischia di diventare un falso problema, una volta tramontata definitivamente la fase fordista e cominciata quella delle *multinazionali tascabili*, di internet e delle filiere produttive.

A questa panoramica delle articolazioni associative si deve aggiungere, infine, un ultimo pezzo per completare il quadro. Dal 2010 ad oggi si è costituito, infatti, un nuovo soggetto: Re.Te Imprese Italia è stata creata cinque anni fa con l'obiettivo di estendere l'influenza delle associazioni che la componevano -massimizzando in modo unitario la presenza sui tavoli di Governo e sui media-, senza però procedere ad una fusione della *membership*, cioè delle organizzazioni in senso proprio.

Rete Imprese Italia ha raggruppato le cinque principali confederazioni del commercio e dell'artigianato, del terziario e della piccola e media impresa: ovvero Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti, CNA, Casartigiani. E si è data una strutturazione peculiare, che si sviluppa su due teste distinte: l'Associazione e la Fondazione.

All'Associazione spetta l'attività di lobbying nei confronti del governo, del Parlamento, dei partiti e delle burocrazie centrali ed è strutturata in forma del tutto "leggera". Essenzialmente, infatti, non dispone di una tecnostruttura autonoma, ma si avvale della tecnostruttura del Presidente di turno. Prevede un'Assemblea composta da dieci dirigenti nominati due per ciascuna delle 5 associazioni fondatrici, prevede una Presidenza costituita da tutti e cinque i Presidenti in carica delle stesse associazioni e dai loro direttori e infine un Presidente di Re.te., il quale viene ad essere, a turno semestrale, ciascuno dei Presidenti delle cinque sigle.

La seconda "testa" di Re.Te. è poi la Fondazione, che ha una struttura stabile appena più accennata di quella dell'Associazione e a cui viene attribuita una funzione di promozione culturale per il mondo delle imprese: organizzazione di seminari e convegni, realizzazione di ricerche, predisposizione di dossier tematici.

Gli studiosi e i giornalisti del settore hanno inizialmente salutato questo passaggio della costituzione di Re.Te. nel panorama della rappresentanza italiana come un'innovazione importante che superava con un modello pur

leggero, ma effettivo, storiche fratture nel mondo associativo (centrismo *versus* sinistra, artigianato *versus* commercio).

Oggi, cinque anni dopo, sembra necessaria una riflessione sui risultati ottenuti, prendendo atto delle "strade chiuse", che al momento attuale si sono dimostrate non praticabili, *in primis* la fusione delle Confederazioni, tutte insieme o quantomeno per settore.

Le principali criticità del progetto riscontrate hanno a che fare con aspetti distinti, ma connessi tra loro. *In primis*, si è manifestato un problema di *brand*. Rete Imprese Italia è un infatti un *brand* che non ha sfondato, come direbbero i pubblicitari: da un'indagine recentemente condotta da Format per Confcommercio sulle imprese del terziario, l'1% degli intervistati conosce spontaneamente Re.Te. Imprese Italia. Anche la sua presenza sui media ha un eco relativamente basso rispetto alle uscite stampa delle singole componenti. Una delle ragioni di questa debolezza è certamente dovuta anche nel fatto di avere un Presidente a rotazione della durata di 6 mesi. Vi è poi una criticità legata al territorio e alla rappresentanza. R.E.Te. è infatti l'acronimo di Rappresentanza e Territorio, ma il progetto, da un lato, è stato scarsamente replicato a livello territoriale, se non nel caso di alleanze limitate e funzionali alle elezioni camerali, e, dall'altra parte, anche la Rappresentanza è difficile perché le imprese si riconoscono nelle strutture presso le quali si iscrivono. R.E.Te. rischia di venire invece percepita come una sovrastruttura, proprio nel periodo storico che ha più in odio le ridondanze delle strutture pubbliche e/o collettive. Infine, in Re.Te. vi è un deficit nei meccanismi di decisione e di rappresentatività. La volontà di creare un equilibrio paritario tra le 5 Organizzazioni aderenti ha finito, infatti, per penalizzare l'effettiva rappresentatività: è evidente che non possono essere prese decisioni se hanno lo stesso peso decisionale soggetti con numeri di rappresentanza radicalmente diversi.

Va anche detto che il progetto di Rete Imprese Italia non ha esaurito la sua intuizione e mantiene alcuni punti di forza che ne fanno bruciare i tizzoni sotto la cenere. Ad esempio, la ricerca Format di Luglio 2015 realizzata per Confcommercio sul *sentiment* degli imprenditori del terziario italiano sottolinea altresì che le imprese sentono un gran bisogno di semplificazione del mondo della rappresentanza e una quota ragguardevole di imprenditori del terziario vede con favore la creazione di un "sindacato datoriale di settore". R.E.Te. ha inoltre effettivamente contribuito ad avvicinare cinque storiche sigle sindacali e ha creato alcuni momenti corali di grande impatto, come la manifestazione di 40mila imprenditori scesi il 18 febbraio 2014 in Piazza del Popolo a Roma. Infine, R.E.Te. può essere una formidabile piattaforma per sperimentare in un mondo (quello della rappresentanza degli

interessi economici) che ha un grande bisogno di evoluzione, ma anche difficoltà a trovare nuovi modelli di sviluppo.

### **2.3 Uno sguardo prima degli anni '90 (Passato remoto)**

Gli inizi dell'associazionismo imprenditoriale in Italia risalgono al primo Novecento, quando i primi segnali di movimento su questo territorio conversero verso la costituzione della Confederazione italiana dell'industria, conosciuta oggi come Confindustria, nel 1910. Luigi Einaudi salutò questo arrivo con l'espressione rimasta idiomatica: "l'Italia che lavora e che produce". Già dai suoi primi atti costitutivi, era chiaro che Confindustria aveva dentro di sé le due anime che sono state quelle di tutta la storia della rappresentanza imprenditoriale italiana: quella di tutela economica e quella sindacale.

Infatti, in Italia non esiste –ma, soprattutto, non è mai esistita- una distinzione molto importante e attuale in tanti altri Paesi occidentali: quella tra *employers associations* e le *trade associations*, distinzione all'interno della quale le prime rappresentano gli imprenditori in quanto "datori di lavoro" nella sfera sociale e sindacale, mentre le seconde li rappresentano come "uomini d'affari" nella loro sfera d'azione economica e tecnica.

Le altre grandi confederazioni datoriali in Italia, sono poi nate per lo più dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, anzi, è più corretto dire, dopo la fine del regime fascista e del sistema corporativistico. Tuttavia, è solo dagli anni Settanta che nel nostro Paese ci si accorge della *questione imprenditoriale*. In un periodo caratterizzato da un forte conflitto sociale animato dalla classe operaia, infatti, si è andata in quel momento per converso formando una coscienza di classe imprenditoriale, intesa come borghesia industriale. Nel frattempo, si diffondeva nel Paese l'impresa come fattore micro-sociale e il capitalismo diffuso della piccola e piccolissima impresa diventava, passo dopo passo, in modo silente ma progressivo, ragione di benessere, ma anche tratto dominante del nostro sistema produttivo.

Così, anche la rappresentanza cambia: "non più rappresentanza imprenditoriale finalizzata alla difesa di interessi, ma rappresentanza anche sul piano più culturale e politico."<sup>59</sup> Nel frattempo, la rappresentanza si

---

<sup>59</sup> P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, 2011, p.20

struttura, si rafforza e le categorie diventano pilastri fondamentali delle confederazioni nazionali.

Con l'alba degli anni Ottanta, l'interlocutore (raggiunto, nel caso di Confindustria, ambito, nel caso delle rappresentanze della piccola impresa) delle rappresentanze imprenditoriali diventa, a fianco del sindacato, sempre più l'arena istituzionale.

“La nuova identità della rappresentanza andrebbe ricercata, secondo alcuni, nel colmare lo spazio intermedio tra economia e società, passando attraverso la mediazione politica. Si tratta di recuperare i valori identitari forti attraverso il reticolo sociale della rappresentanza degli interessi, con grandi centri servizi per gli associati da un lato e ampi spazi di autonomia dall'altro, trasformandosi da strumenti di consenso in potenti *lobbies* economiche, ovvero in strumenti di pressione interessata al processo decisionale pubblico di cui subiranno in misura preponderante gli effetti.”<sup>60</sup>

Secondo Giulio Sapelli, tuttavia, a partire dalla mia prima metà degli anni Ottanta, è emersa una serie di accordi, interconfederali e categoriali, diretti a invertire una tendenza della rincorsa al veto piuttosto che della proposta negoziale. In quel momento "iniziò un processo ancora in corso: quello della ricostruzione della rappresentanza delegata che media, seleziona interessi e cerca di rapportare i benefici a breve con quelli a lungo termine.”<sup>61</sup>

Tutto ciò è avvenuto con quattro conseguenze precise. La prima è che a fianco delle relazioni industriali sono cresciute le relazioni interne, si è spezzato, cioè, il monismo sindacale. La seconda conseguenza è stata l'autosufficienza imprenditoriale rispetto ai temi della cittadinanza economica, che esiste solo individualmente. La terza conseguenza è la responsabilità del sindacalismo che, in questo contesto, invece di diminuire, cresce moltissimo rispetto alla cittadinanza economica. La quarta conseguenza è che per il capitalismo italiano è in quel momento davvero cominciata la stagione delle regole.

Si erano quindi cominciate a seminare premesse rilevanti per gli anni a venire, ma –sempre e comunque- bisogna partire da un dato per valutare il processo. Negli anni Ottanta 9 imprenditori su 10 aderivano ad un'associazione imprenditoriale (oggi siamo a circa 1/3 di questo valore) e tra questi oltre un quarto dichiarava di frequentare l'associazione con assiduità.

In questa fase, tra gli anni Settanta e Ottanta si formano e si consolidano quelle che verranno poi ritenute le caratteristiche distintive del sistema di

---

<sup>60</sup> P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, 2011, p.23

<sup>61</sup> G. SAPELLI, *La democrazia trasformata*, 2007, p.175

associazionismo imprenditoriale in Italia, che andranno riconsiderate una per una per apprezzare il cambiamento. Sono state caratteristiche considerate e definite come *strutturali*, non in quanto immutabili, ma perché modificabili soltanto sul lungo periodo.

Sono caratteristiche legate ad un contesto preciso: quello del collateralismo politico, ma –nondimeno- sono durate oltre lo stesso collateralismo.

Il rapporto con la politica *collaterale* nasceva nel contesto di un certo sistema elettorale (proporzionale) e di una certa modalità di formazione delle politiche pubbliche (a forte carattere particolaristico e localistico). Il sistema proporzionale favoriva un intreccio tra la rappresentanza territoriale, cioè la preferenza espressa per un candidato appartenente ad un partito, e la rappresentanza funzionale, cioè quella legata all'adesione ad una associazione di categoria. D'altra parte, il carattere particolaristico delle politiche pubbliche ha accentuato il modello di mediazione tra rappresentanza territoriale e rappresentanza funzionale degli interessi. Era un modello *a bassa tensione* e, quando le tensioni emergevano, venivano generalmente risolte a livello nazionale. I partiti politici facevano da punto di mediazione tra associazioni e rappresentanti politici, ma anche tra logiche localistiche ed esigenze delle categorie e dei settori; quindi facevano da punto di mediazione tra rappresentanza territoriale e funzionale.

Le caratteristiche del sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali emerse da questo contesto sono state quindi: l'assenza di una distinzione tra *trade* e *employers associations*, la rilevanza dell'asse di differenziazione politica, la frammentazione, la rilevanza della dimensione territoriale, la sotto-rappresentazione della piccola impresa.

Sulla mancata distinzione in Italia tra *trade* e *employers associations* abbiamo già detto; qui preme ricordare che questo è stato possibile nel nostro Paese proprio in ragione del collateralismo: il legame con il partito era la modalità di accesso all'arena pubblica, ma l'associazione di categoria, parallelamente, doveva essere in grado di mobilitare il voto anche grazie alle funzioni economiche svolte. Le funzioni economiche, peraltro, erano decisamente più deboli rispetto a quelle di rappresentanza e identità.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si scrive "rilevanza dell'asse di differenziazione politica" e si legge "collateralismo". Ogni partito politico aveva nei settori dell'economia e del mondo del lavoro associazioni di rappresentanza considerate vicine, contigue, appunto "collaterali", che funzionavano da vere e proprie *cinghie di trasmissione* tra società e voto, generando consenso elettorale. La gravitazione nelle subculture politiche

legate ai grandi partiti di massa è stata dunque un aspetto saliente ed esplicativo della configurazione della rappresentanza imprenditoriale in Italia.

Vi è poi la questione dell'elevata frammentazione del sistema in una pluralità di confederazioni, a loro volta suddivise in centinaia di federazioni e associazioni, con precisi assi di divisione interna. Il primo asse, il primo spartiacque era senza dubbio quello settoriale: industria, commercio, servizi, artigianato, terzo settore e agricoltura hanno generato strutture diverse di rappresentanza. Il secondo spartiacque della rappresentanza era poi quello dimensionale, dove tradizionalmente, da una parte del guado, rimane la grande impresa e, dall'altra, la piccolissima, piccola e media imprese, in un acronimo, le PMI, storicamente sotto rappresentante, in particolare nel senso della loro rappresentazione.

Un altro segmento di distinzione (seppur meno sentito) è legato anche alla natura legale dell'impresa: la tradizione cooperativa, le imprese a partecipazione statale, l'impresa a capitale privato hanno trovato luoghi diversi della rappresentanza su cui esprimersi. Infine, la frammentazione si è generata anche sulle affinità politico-partitiche, com'è naturale in un assetto di collateralismo.

Quarto: la rilevanza della dimensione territoriale ha costituito un tratto peculiare del sistema italiano di rappresentanza nato prima degli anni Novanta e, quando si parla di territorio, s'intende una particolare importanza, quasi dominante, del livello provinciale. Questa caratteristica nasce, da un lato, dal peso numerico che le piccole imprese, legate al territorio, hanno avuto in tante confederazioni di rappresentanza, ma anche al peso del bacino elettorale legato alla divisione in circoscrizioni territoriali.

Quando guardiamo a prima degli anni '90, parliamo dunque al passato remoto, perché da allora è cambiato tutto, non solo –e nemmeno troppo– nella rappresentanza degli interessi imprenditoriali, ma anche nell'economia (mondiale) e nella società (italiana).

#### **2.4 Le associazioni imprenditoriali saltano il fosso della Seconda Repubblica (Tempo reale)**

Le associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali hanno superato la transizione tra la Prima e la Seconda Repubblica rimanendo apparentemente indenni. Per quanto fossero legate ai partiti politici, e a differenza di quanto capitato ai partiti stessi, nessuna grande Confederazione



ha chiuso i battenti a cavallo della transizione storica d'inizio anni Novanta. Vero.

Ma altrettanto vero è che, una volta superata questa discontinuità storica, una volta, cioè, "saltato il fosso", le associazioni imprenditoriali non sono più state le stesse. E, in tempo reale, hanno avviato –più o meno consapevolmente- un processo di cambiamento profondo della loro funzione da cui non sono più potute tornare indietro.

La fine della Guerra Fredda e Tangentopoli hanno "messo in crisi quella armonia sistemica della Prima Repubblica in cui tutti sapevano quale era il loro posto e quali erano le regole del gioco." Sono state messe in crisi le grandi identità collettive e i partiti, indeboliti, si sono riconvertiti in nuove sigle e nuove prospettive.

Quindi, "le associazioni di rappresentanza, vissute in un quadro di stretto collateralismo, hanno dovuto scoprire la loro autonomia e la loro indipendenza." <sup>62</sup> Con la fine del collateralismo finisce qualsiasi logica premiante in termini di relazioni collaterali e bisogna imparare a contare sulle proprie forze, riorganizzandole dove possibile e ricostruendole dove necessario. La fine dei partiti rispetto ai quali si è stati "collaterali" non è peraltro l'unico cambiamento in essere.

"Saltare il fosso" dell'inizio degli anni Novanta ha voluto dire per le associazioni imprenditoriali affrontare un generale processo di secolarizzazione delle ideologie, la modificazione drastica del quadro internazionale e dei suoi riferimenti, la nuova configurazione dei meccanismi elettorali che rendevano più normale l'alternanza di governo, ma davano anche minor peso alla mobilitazione dei voti dal basso delle forze sociali, un sistema partitico non soltanto nuovo ma anche fortemente depotenziato negli apparati e nelle risorse, una nuova dislocazione dei poteri europea, regionale e comunale, la necessità di politiche forti di rientro del debito.

Prima degli anni Novanta la pratica delle associazioni si fondava in buona parte sullo *scambio*: voti degli associati in cambio di politiche favorevoli agli stessi. Dagli anni Novanta, da un lato, le associazioni non sono più in grado di controllare i voti dei propri iscritti, per quanto informalmente; dall'altro lato, i partiti "sopravvissuti" non sono più in grado di garantire copertura forte ad una singola categoria o rappresentanza sociale.

Le associazioni di rappresentanza degli interessi economici si devono quindi attrezzare per affrontare la modernità, esprimendo identità collettive proprie e peculiari, e per fornire risposte altre rispetto a quelle che erano state

---

<sup>62</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze del sistema della rappresentanza economica* in Quaderni di Rassegna sindacale, n.4, 2011, p.188

date in passato nella rappresentanza dei propri interessi. Non solo: le ragioni che determinano la scelta di aderire ad un'associazione da parte degli iscritti sono transumate sempre più nel tempo da motivazioni identitarie a motivazioni *opportunistiche* in senso neutrale, ovvero afferenti i servizi offerti. "I prodotti associativi costituiscono sempre più il cuore della rappresentanza"<sup>63</sup>. Il supporto nello sviluppo commerciale-produttivo all'impresa e all'innovazione diventa, infatti, sempre più rilevante a partire dalle trasformazioni tecniche ed economiche intervenute in quegli anni a livello di globalizzazione dei mercati, sviluppo delle tecnologie e delocalizzazione produttiva.

Non solo per la nuova importanza attribuita ai servizi e per le identità collettive nuove che si trovano ad elaborare, le associazioni imprenditoriali nell'arena pubblica italiana cominciano ad esercitare funzioni nuove.

Da un lato, divengono fondamentali serbatoi di conoscenze per la società italiana. "I grandi partiti di massa avevano uomini, risorse, strutture che elaboravano e sviluppavano conoscenze e competenze sui diversi ambiti dell'agire economico e sociale, che si riflettevano poi sui processi legislativi e di assunzione delle decisioni. [...] Il Parlamento, le commissioni parlamentari, sono state per molto tempo l'espressione vera e reale della società organizzata, in quanto i parlamentari provenivano da esperienze lunghe e significative nei diversi gangli della società."<sup>64</sup> Il ricambio, anche in modo scomposto, della classe politica –anche se a ben vedere a livello di persone una certa continuità è pur rimasta, a livello di strutture non è rimasto quasi più nulla- ha infatti abbassato notevolmente il livello della competenza tecnico-politica sedimentato sino ad allora e ha determinato una grande domanda di competenze nella società italiana. In questo contesto, le associazioni imprenditoriali –con i loro uffici studi, le loro competenze settoriali e la vicinanza agli associati- si accreditano come formidabili bacini di competenze. Ancora oggi, quando un'associazione vuole "uscire" sui giornali ed attirare l'attenzione della politica, uno dei metodi principali è quello di produrre *dati*. L'informazione è comunicazione; l'informazione è potere.

Dall'altro lato, le associazioni imprenditoriali entrano in questo periodo da protagoniste nel processo di *policy making*. Le associazioni colmano infatti così uno spazio lasciato libero dai partiti politici, in termini di identità, ma anche in termini di azione. Il pesante clima di sfiducia che si era venuto a

---

<sup>63</sup> P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, 2011, p.34

<sup>64</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze del sistema della rappresentanza economica* in Quaderni di Rassegna sindacale, n.4, 2011, p.190

creare dopo Tangentopoli nei confronti della politica incarnata nel partito avrebbe potuto avere effetti detonanti nel combinato disposto con le misure di austerità che l'Europa chiedeva e al momento di difficoltà economica del Paese. "La crisi finanziaria degli inizi degli anni novanta ha costretto per molti anni i governi (prevalentemente tecnici) a spalmare sulle diverse categorie sociali i pesanti costi del risanamento delle finanze pubbliche. Se questo è avvenuto senza dar luogo a forti conflittualità sociali è proprio grazie al diretto coinvolgimento e alla responsabilità delle rappresentanze organizzate di tali categorie. La politica dei redditi, che tutti affermano essere stata centrale per la ripresa economica, non poteva (e non può) essere imposta dal governo, per quanto forte ed autorevole esso sia, ma richiede sempre e comunque il confronto, la mediazione, la negoziazione e l'accordo con le parti sociali coinvolte."<sup>65</sup>

Le associazioni, in questo contesto, per almeno 10 anni, hanno –più o meno consapevolmente e più o meno intensamente- abbracciato un ruolo di supplenza politica (non solo come partecipazione di diretta al processo del *decision making*, ma anche come portatori di "interesse generale") che generalmente non si ritrova nei sistemi democratici e che in altri Paesi non si è verificato mai. Il passaggio rivolto all'interesse generale è assolutamente dirimente e affatto scontato: perché, quando non l'hanno concretamente promosso, le associazioni imprenditoriali in questa fase lo hanno comunque preso in considerazione, proponendo soluzioni che ritenevano quantomeno "compatibili" con il suo raggiungimento.

Sono gli anni –dopo la stagione del collateralismo- della concertazione. Ma, nel momento in cui termina la transizione di regime tra la cosiddetta Prima e la Seconda Repubblica, per conseguenza finisce anche la fase di supplenza delle associazioni nei confronti della politica. Ciò non significa che la concertazione sia svanita dall'oggi al domani, ma *de facto* questo meccanismo ha cambiato faccia e –le parole sono importanti- la parola "concertazione" è stata non a caso lasciata indietro a favore di quella più sfumata di "dialogo sociale".

In questo contesto degli anni Novanta, si sono, d'altra parte, mantenuti alcuni punti di fragilità del sistema associativo, che –se è vero che ha saltato il fosso della transizione di regime- in qualche modo l'ha fatto con le tasche piene di "sassi": ha cambiato le sue funzioni, ma non i suoi vestiti.

Il primo "sasso" è quello della frammentazione. Il CNEL riconosceva ben 32 sistemi di rappresentanza imprenditoriale nazionali. E la frammentazione

---

<sup>65</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze del sistema della rappresentanza economica* in Quaderni di Rassegna sindacale, n.4, 2011, p.192

non è soltanto una debolezza dal punto di vista dell'incisività sul *policy making*, è una debolezza anche nella sua premessa logica: l'arcaicità dei *cleavage* che hanno dato origine alle fratture del nostro panorama della rappresentanza imprenditoriale, in particolare il *cleavage* politico e quello relativo ai settori economici. Dal punto di vista politico, questa arcaicità è autoevidente, dopo quello che si è detto sulla scomparsa dei vecchi partiti politici, la "fine" delle ideologie e la rottura di Tangentopoli. Dal punto di vista economico, la netta distinzione tra industria, agricoltura, artigianato e commercio è antiquata rispetto ad un mondo che fonde e confonde settori e mercati.

La frammentazione nel sistema della rappresentanza degli interessi imprenditoriali c'è sempre stata, ma prima degli anni Novanta è anche stata contestualmente compensata dall'indiscussa *leadership* di Confindustria nello scenario della rappresentanza imprenditoriale. Saltato il fossato che divide Prima e Seconda Repubblica, le associazioni che rappresentano il lavoro autonomo hanno di fatto cominciato a guadagnare terreno, e non sempre si sono posizionate in sintonia con Confindustria sull'arena pubblica. Quindi, questo processo ha potenzialmente sottolineato con ancora più forza la frammentazione esistente, determinando un aumento della concorrenza sul mercato della rappresentanza degli interessi imprenditoriali, concorrenza, che -in buona parte e in maniera molto immediata- ancora una volta dà rilevanza ai servizi per l'impresa.

Ci si può legittimamente domandare come mai dieci anni di transizione di regime e di trasformazione del sistema politico non abbiamo prodotto in quel momento cambiamenti significativi sull'articolazione organizzativa del sistema della rappresentanza; perché, insomma, non si siano verificati processi di aggregazione, quantomeno tra categorie omogenee, che erano richiesti peraltro anche dagli stessi governi in carica.

Una prima spiegazione è che, a livello nazionale, si è verificata una vera e propria inerzia degli apparati e dal punto di vista della *leadership* è mancata una figura carismatica capace di rompere con i vecchi schemi (com'è stata poi quella di Carlo Sangalli, Presidente di Confcommercio, nel 2010 per la costituzione di Rete Imprese Italia). A livello locale, è stato invece drammaticamente più difficile superare certe contrapposizioni ideologiche che, spesso, richiedono di superare gli uomini che ne sono portatori. Certe diffidenze, certe antipatie, certe incomprensioni, anche quando perdono il loro significato politico, non è detto perdano il loro potenziale dal punto di vista personale e sociale. Infine, si può anche ipotizzare che la prassi della rappresentanza legata a certi schemi per un periodo molto lungo abbia generato culture organizzative sufficientemente forti da risultare quasi

incompatibili da fondere: questa ipotesi, tuttavia, va temperata dal fatto che le associazioni imprenditoriali rimangono pur sempre organizzazioni a legame debole, che –strutturalmente- dovrebbero garantire la necessaria flessibilità.

In generale, pertanto, la motivazione principale della persistenza della frammentazione nel panorama associativo italiano è probabilmente l'inerzia, quella resistenza al cambiamento che è quasi una *clausola di salvaguardia* delle organizzazioni complesse, ma che può diventare un problema anche di *membership* nel momento si allontana dai o, peggio, si disinteressa ai cambiamenti della società.

A proposito di *membership*, emerge qui il secondo "sasso" che la rappresentanza imprenditoriale si è portata dietro per tutti gli anni Novanta: cioè, quello della scarsa rappresentatività. Innanzitutto, bisogna premettere che non è semplice avere accesso ai dati sulla rappresentatività delle associazioni e sui tassi di sindacalizzazione, perché, da una parte, rappresentano un patrimonio strategico delle associazioni sull'arena pubblica e, dall'altra parte, perché spesso le stesse organizzazioni imprenditoriali fanno fatica a collegare i dati di sistemi fatti anche da più di 200 sotto-sistemi. Tuttavia, in modo generico, si può affermare con sicurezza che i tassi di sindacalizzazione delle imprese sono tendenzialmente bassi (anche se esistono alcune, poche, categorie che fanno eccezione).

Facciamo l'esempio del terziario, sulla base di un'indagine<sup>66</sup> elaborata da Format per Confcommercio di Novembre 2014. Le imprese italiane del terziario –bacino di utenza per un'organizzazione come Confcommercio- sono 2 milioni e 600mila in Italia. Il 41,4% di queste imprese dichiara di essere associata a qualche associazione di categoria. In qualcosa come 139 modi diversi (sigle, categorie, territoriali, nazionale o altro), il 64,6% delle imprese che hanno dichiarato di essere associate a qualche organizzazione di rappresentanza degli interessi imprenditoriali ha dichiarato di rientrare nel sistema Confcommercio. Il tasso di penetrazione di Confcommercio sul proprio bacino di riferimento, o "territorio di caccia", -pur con differenze a dir poco marcate tra Regioni, categorie e classi dimensionali- è del 26,7%. La principale *competitor* nel settore commercio –Confesercenti- ha un tasso di penetrazione sulle imprese del terziario del 3,3%. Sul bacino del terziario, è più competitiva Confartigianato che associa l'8,1%. È vero, d'altra parte, che

---

<sup>66</sup> FORMAT RESEARCH, *Studio sulla base associativa e profilazione delle imprese aderenti 2014. Analisi regionale degli associati a Confcommercio imprese per l'Italia sulla base delle autodichiarazioni delle imprese*, Roma, 21 novembre 2014.

esistono anche le cosiddette appartenenze multiple: ad esempio, fatto 100 il numero delle imprese che aderiscono a Confcommercio, il 70,4% aderisce solo a questa Confederazione, il 29,6% anche ad un'altra associazione. In particolare, di questo 29,6%, 4 su 10 aderiscono a Confartigianato.

Certo è che si dice con facilità "aderire", ma non è semplice stabilire cosa significhi esattamente aderire ad un'associazione o a una Confederazione. Innanzitutto, "non basta essere un gruppo di pressione –che svolge attività di lobbying- per rientrare nell'alveo delle associazioni di rappresentanza degli interessi. Servono tre ulteriori requisiti: a) essere titolari di rappresentanza negoziale nella regolazione dei rapporti di lavoro, ovvero essere firmatari di contratti collettivi di lavoro; b) avere dimensioni molto ampie e svolgere una continua attività di mediazione/composizione/reinterpretazione di un interesse generale in cui confluiscono i singoli interessi collettivi sezionali, vale a dire avere una struttura organizzativa di tipo confederale basata su una molteplicità di categorie e territori; c) essere riconosciuti dallo Stato attraverso l'attribuzione o la delega di attività e compiti parapubblici"<sup>67</sup>. Quindi le dimensioni dirimenti sono: essere un gruppo di pressione, firmare i contratti collettivi del lavoro per la parte datoriale, avere una struttura confederale organizzata e diramata sul territorio, essere riconosciuti dallo Stato. Ovviamente, non si tratta del riconoscimento nei termini che aveva postulato l'articolo 39 della Costituzione, che –come già visto- è rimasto inapplicato dal secondo comma in poi. Invece, qui si tratta di un riconoscimento *de facto*, perché si tratta di un riconoscimento dei servizi e delle attività svolte.

Zan e Feltrin nella loro analisi in Italia ne individuano 26 rispondenti a questi criteri, comprendenti 6 sindacati dei lavoratori, che possono essere "pesati" secondo gli stessi criteri dei loro corrispondenti datoriali. Sono: Confindustria, Confapi, Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI, Confcommercio, Confesercenti, Confetra, Confservizi, a cui vanno aggiunte le associazioni del settore bancario: ABI e ANIA, le associazioni agricole: Confagricoltura, Coldiretti e CIA, le associazioni delle cooperative: Legacoop, Confcooperative, AGCI, UNCI, infine, Confprofessioni. A conferma della frammentazione delle rappresentanze datoriali rispetto a quelle dei lavoratori, si osserva quindi che le "grandi rappresentanze" oggi sono in proporzione 20 (datoriali) a 6 (dei lavoratori).

A parte il gran numero di associazioni nello scenario della rappresentanza datoriale, contare nella pratica gli aderenti ad un'organizzazione di rappresentanza degli interessi imprenditoriali rimane un

---

<sup>67</sup> P. FELTRIN-S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.69

punto estremamente delicato. Come ricorda Tiziano Treu: "il tasso di *membership* delle associazioni imprenditoriali è di apprezzamento particolarmente complesso, perchè dipende dalla corretta determinazione dell'universo di riferimento e dell'unità di misura, che presenta oltretutto differenze significative a seconda che si consideri la Confindustria o le altre maggiori organizzazioni: commercio ed artigianato."<sup>68</sup>

Innanzitutto, ci sono due premesse da fare. La prima (già accennata in precedenza) è che le associazioni sono un po' restie e a fornire i loro dati e, soprattutto, tendono a rimanere vaghe sui metodi di conteggio. La seconda è che associazioni diverse utilizzano criteri di calcolo degli associati fra loro non sempre coincidenti: c'è per esempio, differenza tra Confindustria e le organizzazioni del commercio e dell'artigianato, sia dal punto di vista dei metodi per associarsi, sia dal punto di vista delle platee di riferimento (tutte le organizzazioni di Rete Imprese Italia, ad esempio, associano per Statuto anche in pensionati).

In generale, ci sono almeno tre approcci secondo i quali è possibile "contare" gli aderenti ad una certa associazione. Il primo approccio prende in considerazione semplicemente le tessere associative: quanti cioè sono gli imprenditori che ogni anno rinnovano la loro quota associativa, quei 100, 200, 400 euro che vengono pagati dall'imprenditore per ricevere "la tessera" della propria associazione. Queste adesioni "pesano" poco a livello di bilanci associativi, ma rappresentano senza dubbio un atto di deliberata volontà dell'imprenditore di aderire, riconoscersi e farsi rappresentare dall'associazione scelta.

Il secondo approccio prende in considerazione gli utilizzatori dei servizi associativi, che non sono un numero coincidente con quanti possiedono la tessera associativa, ma sono generalmente molto più numerosi. Basti pensare ai CAF e alla grande diffusione dei loro servizi. Anche qui si prende in considerazione una manifestazione di volontà dell'individuo: quella di *servirsi* di un certo sistema associativo, è una scelta strumentale, ma, nondimeno, rivela un'aderenza al sistema.

Il terzo approccio per "contare" gli aderenti ad un'associazione è infine il cosiddetto metodo degli abbinamenti INPS o INAIL, che consiste in una delega che le aziende fanno all'INPS e/o all'INAIL perché incassi le quote per conto delle associazioni di riferimento. L'associazione di rappresentanza invia i dati delle imprese iscritte a INAIL e INPS, questi enti procedono a creare degli abbinamenti tra questi elenchi e i dati in loro possesso e poi erogano le quote

---

<sup>68</sup> T. TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL La Rivista, 1/2013, p. 85

dovute alle associazioni. Il pregio di questo sistema è che permette di attingere ad un'unica base dati certificata, in senso lato, da un ente terzo. Tuttavia è altrettanto vero che questo metodo non è del tutto affidabile: i "mancati abbinamenti" sono alla fine molto numerosi e, inoltre, si possono così contare soltanto le aziende iscritte alla gestione artigiani e alla gestione commercianti dell'INPS.

E, infatti, i conti non tornano. Confindustria dichiara di associare un po' meno di 150mila imprese: le imprese medie e grandi sono poco più del 14% di tutti gli associati, eppure queste imprese "portano" in Confindustria il 70% dei dipendenti delle aziende affiliate, spiegando il peso di questa classe dimensionale dentro l'associazione. Confcommercio dichiara 690mila associati, di cui 330mila pensionati; CNA ne dichiara 670mila con 230mila pensionati; Confesercenti si conta 350mila associati compresi 100mila pensionati.

Così, se si seguisse il metodo degli abbinamenti INPS, le Confederazioni riunite in Rete Imprese Italia riunirebbero 870mila imprese, mentre sommando le dichiarazioni delle singole associazioni sul numero di associati si arriva ad oltre 2 milioni e mezzo.

Vi è poi un ulteriore passaggio sul conteggio, quello che riguarda i contratti collettivi nazionali. "Il tasso di copertura dei nostri contratti collettivi nazionali è rimasto alto. Tale ampiezza della copertura si spiega in larga parte per il sostegno pubblico, sia pure indiretto, realizzato soprattutto dalla giurisprudenza consolidata che ha individuate nei minimi contrattuali nazionali il salario garantito dall'art. 36 Cost, applicabile quindi a tutti i lavoratori e a tutte le imprese anche non associate. Queste misure di estensione degli effetti dei contratti non solo rafforzano la capacità di tutela contrattuale dei sindacati, ma incrementano anche le loro risorse finanziarie, in quanto ai lavoratori coperti dalla contrattazione è di norma richiesto un contributo ai sindacati stipulanti variamente denominato (quota di servizio e simili)"<sup>69</sup>.

Nel CCNL per i dipendenti da aziende del Terziario della Distribuzione e dei Servizi, sottoscritto da Confcommercio con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, l'art. 243-bis (ex articolo 40) prevede il versamento di contributi di assistenza contrattuale denominati "ASCOM" e "COVELCO" che "rimborsano" l'organizzazione firmataria per: la definizione del contratto collettivo; per il suo aggiornamento; per la pratica realizzazione di quanto in

---

<sup>69</sup> T. TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL La Rivista, 1/2013, p. 86



esso previsto; per assicurare le funzioni di tutela e di assistenza da parte delle strutture sindacali al servizio delle imprese e dei lavoratori.

Con il rinnovo del CCNL del Terziario, del 30 marzo scorso, dal punto di vista sistematico, il nuovo art. 243-bis (ex art. 40) è stato inserito nella SEZIONE IV, attinente alla *Disciplina del rapporto del lavoro*, ed è stato introdotto un nuovo TITOLO VII a chiusura del sistema contrattuale. Nel merito la norma è stata completamente riformulata proprio per meglio evidenziare che i contributi di assistenza contrattuale costituiscono parte integrante del trattamento economico e normativo previsto dal CCNL, poiché, pur non regolando direttamente il rapporto di lavoro tra datore di lavoro e lavoratore, ne costituiscono il necessario presupposto affinché questi possano beneficiare delle tutele previste dal contratto collettivo. Il versamento dei contributi di assistenza contrattuale è obbligatorio per tutte le imprese che applicano il contratto, aderenti o meno al sistema Confcommercio. Il diritto di essere o non essere associati, che è un diritto costituzionale garantito, è atto ben diverso e distinto dal rispetto dell'art. 243-bis. E il CCNL è uno strumento di tutela e di garanzia per le imprese e per i lavoratori a prescindere dall'iscrizione o meno ad una categoria.

Insomma: l'art. 243 bis (ex art. 40) del Contratto collettivo nazionale del commercio prevede che venga versata all'INPS una quota per ciascun dipendente della retribuzione lorda annuale che poi va stornata all'associazione di categoria che ha firmato con le parti sociali quello stesso contratto.

Il cosiddetto contributo di assistenza contrattuale incassato da INPS o INAIL per conto dell'associazione firmataria del contratto collettivo nazionale non è una prerogativa del solo sistema Confcommercio.

Per esempio, nel settore agricolo, il Contratto Collettivo Nazionale dei lavoratori agricoli prevede all'articolo 47: "I datori di lavoro ed i lavoratori a titolo di assistenza contrattuale sono tenuti a versare a favore delle rispettive organizzazioni sindacali firmatarie il presente contratto un contributo per ogni giornata di lavoro." L'entità del contributo viene invece rimandata ad accordi separati.

Anche un altro settore industriale importante, quello Chimico, con il CCNL stipulato da Federchimica, all'articolo 64 prevede un contributo di assistenza contrattuale straordinario, ovvero una trattenuta unica sullo stipendio di lavoratori pari a 17 euro. Un meccanismo simile, con un contributo pari all'importo di 25 euro, viene previsto anche dal contratto industriale del Legno, che si applica alle tante aziende produttrici di arredamento.

Nell'artigianato, ad esempio nel contratto dell'artigianato per l'edilizia, le costruzioni, il restauro e affini, è prevista un contributo di assistenza contrattuale pari allo 0,25% delle retribuzioni lorde mensili.

Il CCNL del settore tessile, firmato da tantissime sigle imprenditoriali anche di diversa estrazione settoriale (Confartigianato, CNA e Federmoda-Confcommercio, *in primis*) prevede una quota *tantum* di 12 euro da suddividere tra sindacati datoriali e dei lavoratori.

L'esistenza di un contributo di assistenza contrattuale, nelle sue varie forme, apre una riflessione generale sulla rappresentanza delle associazioni imprenditoriali. Il fatto stesso che esista questo contributo ci dice che la rappresentanza di tali associazioni va oltre il perimetro *privatistico* di chi aderisce volontariamente pagando una quota associativa. Chi arriva a firmare un contratto collettivo nazionale ha certo una sua rappresentatività in origine, perlomeno riconosciuta dalle controparti (come i sindacati dei lavoratori), ma anche chi utilizza il contratto collettivo nazionale è in qualche modo rappresentato dalle stesse associazioni e ne aumenta la rappresentatività.

Ciò detto, va anche osservato che, se manca una legge sulla rappresentanza che "conti" effettivamente i pesi associativi e se i metodi che le singole associazioni – o gli studiosi del settore- adottano sono diversi tra loro, esiste comunque un riscontro istituzionale da cui trarre delle indicazioni importanti sulla situazione associativa nei singoli territori. Ci si riferisce qui ai meccanismi introdotti dalla legge 580 del 1993 per formare i Consigli delle Camere di commercio italiane. Il meccanismo verrà esposto nel dettaglio nel corso del capitolo terzo. Per quanto concerne la rappresentatività, si osserva qui che generalmente le associazioni imprenditoriali portano nei Consigli camerali la rappresentanza di circa il 30-40% di tutte le imprese residenti sul territorio di riferimento.

Va, inoltre, considerato che i tassi di sindacalizzazione imprenditoriale non soltanto sono bassi, ma sono anche fortemente differenziati a livello territoriale. In particolare, nei luoghi dove i tassi di sindacalizzazione sono elevati tendono ad esserlo per tutte le associazioni, con le dovute proporzioni rispetto alla loro forza di penetrazione. Certamente, il numero degli iscritti rispetto al totale del bacino d'utenza ("il terreno di caccia", espressione spesso utilizzata da Stefano Zan e Paolo Feltrin) non è un indicatore esaustivo della rappresentatività di un'associazione, che andrebbe valutata anche dal numero e dal peso delle transizioni economiche sui propri servizi.

Ciò osservato, una domanda che è conseguente porsi è perché i tassi di sindacalizzazione siano così bassi. Non occorre scomodare Olson e la logica dell'azione collettiva per rispondere a questa domanda: è impensabile in una società democratica, anzi, in una poliarchia, avere il 100% di penetrazione

associativa, a meno che l'adesione non sia obbligatoria. Tuttavia, questo non giustifica tassi che in gran parte dei casi sono diventati negli anni inferiori al 10%. La ragione è anche qui nella storia: le associazioni imprenditoriali del nostro Paese di fatto non hanno mai avuto bisogno di essere particolarmente rappresentative, poiché la loro esistenza, e la loro forza, era legata a rapporti di delega con il sistema politico ed, in particolare, con i partiti che, nella mediazione generale degli interessi, davano forza alle sigle esistenti a prescindere dallo loro reale rappresentatività. Da un punto di vista dell'efficacia della propria azione, le associazioni, insomma, non avevano particolari ragioni, o sufficienti incentivi selettivi, di dedicare tempo, energie e risorse ad aumentare la loro base associativa.

Diversa è la questione inerente all'equilibrio economico, ma anche qui vanno fatte due osservazioni. La prima è che il pubblico per lungo tempo ha messo a disposizione dei sistemi sociali collaterali ingenti risorse dalle quali attingere. La seconda osservazione riguarda i meccanismi contrattuali: come si è visto in precedenza, esistono forme di finanziamento delle associazioni che non passano dall'adesione all'associazione, ma dall'adesione al contratto che quell'associazione esprime.

Vi è poi un terzo, e forse ultimo, sasso di cui si è occupato Stefano Zan<sup>70</sup>, quello che concerne la rigidità e la sostanziale unicità dei modelli organizzativi della rappresentanza imprenditoriale italiana, nonostante la sua frammentazione spinta. Questo *modello unico* è rimasto nella transizione degli anni Novanta fondamentalmente lo stesso che aderiva al modello del partito politico di massa, ovvero: enorme articolazione territoriale e settoriale, organi decisionali pletorici, simmetria delle strutture decisionali a prescindere dal numero degli iscritti, replica a tutti i livelli di tutti i modelli organizzativi e dei medesimi processi decisionali, parte consistente del tempo dedicata alla gestione delle dinamiche e dei problemi interni invece che al perseguimento degli obiettivi associativi, costi elevati, strumenti di comunicazione interna tendenzialmente poveri e ridondanti, scarso ricambio dei gruppi dirigenti.

D'altra parte, lo stesso Zan riconosce che non sarebbero applicabili modelli organizzativi ispirati a logiche strettamente aziendali. Allo stesso tempo, i leader carismatici, quando vi sono, tendono a scavalcare la gran parte delle difficoltà di questo modello. E, infine, va ricordato che, in un modo o nell'altro, nel corso degli anni Novanta, la concorrenza associativa è fortemente aumentata, quindi il seme della logica aziendale –quantomeno

---

<sup>70</sup> S. ZAN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, 1992

nei servizi- ha alleggerito almeno un po' quel sasso fatto di modelli organizzativi forse legati al passato, ma considerati, a tutti gli effetti, un dato di fatto.

## **2.5 Cosa ne sarà di noi (La testa nel secchio)**

Non è semplice guardare al passato e al presente delle associazioni, figuriamoci al loro futuro. Sembra quasi di "mettere la testa dentro il secchio" e di cercare a tentoni un domani che non sembra chiaro nemmeno alle stesse associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali.

Innanzitutto, una premessa: "il sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali nel nostro paese è forte e radicato."<sup>71</sup> A conferma di questa affermazione esiste più di un'evidenza empirica. I tassi di penetrazione rivelano che le associazioni riescono ancora a raggiungere –in diversi modi– una parte delle imprese, che in particolar modo in termini assoluti di numerosità rimane ragguardevole. Inoltre, se in questi anni si è segnalato un calo degli iscritti, non si è mai trattato di un "crollo", anche in considerazione della variabile "crisi economica". E ancora: il radicamento territoriale –che, da alcuni punti di vista, rappresenta una rigidità che provoca alcuni problemi di adattamento– ha generato un sistema capillare difficile da estirpare dalle diverse realtà locali. Infine, riconsiderando da un altro punto di vista Michels e l'eterogeneità dei fini, le associazioni imprenditoriali sono diventate delle grandi strutture, che hanno creato una rete complessa di aziende e servizi che forniscono posti di lavoro e sono detentori di risorse significative.

Zan e Feltrin avanzano in merito un ragionamento ulteriore. Poiché la crisi economica e l'atteggiamento di rigore rispetto ai conti pubblici (dei quali è conseguenza la contrazione del ruolo delle politiche pubbliche e del ruolo di "supplenza" della pubblica amministrazione) hanno reso evidente in questi anni che la crescita occupazionale dipende in larga misura dalle imprese, proprio queste ultime stanno ricevendo una *legittimazione sociale* inedita. E –aggiungono quindi Zan e Feltrin– "di qui a ipotizzare che la legittimazione sociale delle imprese si rifletta anche sulle associazioni che le rappresentano il passo è breve anche se, almeno in parte, condizionato da come le associazioni si muoveranno nel prossimo futuro."<sup>72</sup> Tale condizionamento appare a chi scrive piuttosto dirimente, dal momento che è tutto da

---

<sup>71</sup> P. FELTRIN – S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.204

<sup>72</sup> P. FELTRIN – S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.205

dimostrare che “il passo sia breve”, oggi come oggi, tra la legittimazione delle imprese e quella delle associazioni. Anzi, nella nostra opinione, si assiste sempre di più al tentativo –concettuale e pratico- di spezzare o non riconoscere questa “brevità”.

Se si vuole procedere e cercare di “tirare fuori la testa dal secchio”, appare quindi necessario a questo punto avanzare progressivamente, distinguendo tra cause ed effetti. Bisogna, cioè, cerca di distinguere, da un lato, quali sono i cambiamenti del sistema economico, sociale e politico che più probabilmente impatteranno sul sistema della rappresentanza datoriale. Dall’altro lato, poi, è quindi opportuno chiedersi quali saranno gli effetti, i cambiamenti possibile dentro quest’ultimo sistema.

Per quanto riguarda le *cause*, queste sono state individuate con sufficiente chiarezza da Stefano Zan e Paolo Feltrin nel loro ultimo lavoro su *Imprese e Rappresentanza*, uscito a dicembre del 2014. Si tratta di quattro questioni fondamentali che sono ritenute più suscettibili di altre nell’influenzare il tema oggetto di questo studio.

La prima causa riguarda il profondo cambiamento dell’economia in corso. Innanzitutto, 7 anni di crisi economica hanno destabilizzato in modo strutturale l’economia del nostro Paese (e non solo) dal 2007 praticamente fino al momento in cui si scrive. In particolare, la crisi ha impattato in almeno tre modi diversi sul sistema associativo. Per prima cosa, molte aziende hanno chiuso, soprattutto nei comparti più tradizionali, sottraendo inevitabilmente numeri in termini di associati alle diverse organizzazioni. In secondo luogo, la crisi ha in qualche modo ristabilito l’ordine delle priorità: ovvero il prestigio dell’identità associative e il riconoscimento individuale nella rappresentanza collettiva diventa una motivazione sempre più debole di fronte alla contingenza di dover pagare anche solo poche centinaia di euro per aderire ad un’organizzazione. Infine, ultimo ma nondimeno importante, la crisi ha dato un’accelerazione forte alla questione dei servizi dentro le associazioni. I servizi, infatti, se forniti in modo efficiente dalle associazioni (cioè, secondo standard competitivi per qualità e prezzo), sono oggi un movente strategico per cui, da una parte, un’azienda in difficoltà può ritenere che valga la pena di rimanere associata e, dall’altra parte, una nuova impresa può ritenere sensato associarsi.

Il momento in cui associare è più difficile per le rappresentanze degli interessi imprenditoriali nella storia degli ultimi 70 anni, è tuttavia anche il momento in cui le imprese hanno avuto più che mai bisogno di “supporti” professionali alla loro attività, sia per affrontare la crisi del mercato (basti pensare alla leva del credito che può essere azionata nell’alveo delle

associazioni), sia per affrontare l'innovazione nel mercato (che ha subito in questi anni un'altra brusca accelerata).

Per le associazioni, quindi, calano le entrate, ma –per sopravvivere– viene chiesto loro di fornire risposte sempre più raffinate ed efficienti in termini di servizi, che sono costose –oltre che niente affatto semplici– da sviluppare.

Va qui sottolineato che, pur partendo dalla stessa premessa davanti alla crisi (ovvero: "l'associazionismo di rappresentanza deve essere in grado di offrire risposte adeguate alle mutate esigenze delle imprese, accompagnandole e supportandole nel percorso di ristrutturazione e riorganizzazione imposto dalla crisi"<sup>73</sup>), la conclusione a cui altri sono arrivati è opposta. Secondo Nicolini, infatti, "il che richiede un maggiore impegno sul versante della rappresentanza vera e propria piuttosto che sull'inseguimento dell'offerta dei servizi".

Molto probabilmente –come sempre nel mondo della rappresentanza, che vive di "dualismi" e coazioni a ripetere, a partire dalla sua etimologia– le due cose si tengono ancora una volta insieme, inestricabilmente.

Oltre la crisi e dentro alla crisi, l'economia italiana ha inoltre cambiato pelle anche nell'assetto settoriale: terziarizzazione, crescente ruolo del mondo dei servizi, contaminazione tra settori diversi, crescita esponenziale del digitale, sostanziale processo di desertificazione dei distretti tradizionali che si sono rimodulati su filiere produttive dal carattere internazionale con al centro multinazionali tascabili di riferimento sono tutti processi che interrogano le associazioni sul loro ruolo. E, per ruolo, s'intende quello interpretato nel grande gioco della rappresentanza sociale e politica, ma anche quello operative dei servizi offerti e della capacità di *interessare* l'impresa con la propria offerta.

Veniamo quindi alla seconda causa scatenante individuabile come fautrice di cambiamento nel prossimo futuro associativo, che riguarda le politiche pubbliche. La crisi di debito privato –così era nata questa Grande Crisi nel 2007, negli Stati Uniti– si è trasformata nel giro di pochi anni in una crisi di debito pubblico. In Europa a lungo è soffiato il vento dell'*austerità*, con accordi europei come il *fiscal compact* che poco lasciavano all'immaginazione dei governi nazionali. Nell'ultimo anno, questa atmosfera si è un po' alleggerita, anche dopo lo "spauracchio" che ha rappresentato nei mesi dell'estate 2015 il problema del *Grexit*, della possibile uscita della Grecia dall'Unione Europea. Tuttavia, se il tempo dell'*austerità* sembra oggi un po'

---

<sup>73</sup> P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, 2011, p.44

*démodé*, si può affermare senza troppi infingimenti che l'epoca del rigore non ha concluso ancora il suo corso. Di conseguenza, le politiche pubbliche nazionali devono essere fatte –piaccia o meno- tutte un po' con il freno a mano tirato. E di certo non si parla neanche lontanamente di politiche redistributive, che permettevano un tempo alle associazioni di rappresentanza degli interessi di portare a casa risultati tangibili, e anche di una certa sostanziosità, per le loro imprese associate. Le politiche pubbliche tenderanno nel prossimo futuro ad essere invece sempre più marginali e compensative: marginali perché spesso saranno più simboliche che altro e compensative perché quando verranno messe in atto sarà sempre necessario "compensare" tagliando da qualche altra parte. La coperta, insomma, è diventata sempre troppo corta.

La terza causa, o situazione determinante, afferisce alle modificazioni in corso degli assetti istituzionali italiani. Sono modificazioni importanti, alcune delle quali già approvate: basti pensare alla Legge n.56 del 7 aprile 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, che ha di fatto abolito le Province. Alcune di queste modificazioni degli assetti istituzionali sono, al momento in cui si scrive, in corso, ma credibilmente sulla via di un'approvazione. Ci si riferisce, in particolare, al cosiddetto "DDL Boschi", ovvero il disegno di legge costituzionale C. 2613-B che dispone, tra l'altro, il superamento dell'attuale sistema di bicameralismo paritario, riformando il Senato che diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Al contempo, il progetto di riforma modifica la disciplina del procedimento legislativo e interviene sul Titolo V della Parte seconda della Costituzione, eliminando la competenza legislativa concorrente e sopprimendo ogni riferimento costituzionale alle province nella Costituzione. Viene, altresì, disposta la soppressione del CNEL.

A questa terza causa va aggiunta anche una considerazione, la quale tuttavia risultava estremamente valida fino a 2 anni fa e oggi meno: vi è stata nel ventennio appena trascorso una delocalizzazione multidirezionale del *decision-making* che ha stabilito alcuni centri decisionali su temi rilevanti per le imprese ad un livello diverso di quello nazionale. In particolare, due sono state le direttrici principali: da un lato, quella dell'Unione Europea, dall'altro lato quella sub-nazionale delle Regioni e degli enti locali o funzionali (come le Camere di commercio durante la loro *belle époque*, come si vedrà nel capitolo terzo).

Infine, la quarta questione fondamentale -e causale- rispetto al cambiamento della rappresentanza (peraltro in generale, non solo datoriale) riguarda la delegittimazione della politica. Zan e Feltrin, usando questa espressione nel 2014, intendevano la delegittimazione che ha come oggetto

la politica. Ad oggi, in realtà, il grande cambiamento a cui stiamo assistendo è la delegittimazione che ha come soggetto la politica e come oggetto i corpi intermedi, tutta quella società di mezzo che viene accusata di intramettersi tra popolo e decisioni pubbliche. È questa una lettura che viene data dalla politica e da alcuni dei suoi principali esponenti, ma anche da alcuni professori che di corpi intermedi si sono occupati nel tempo.

Basti pensare ad un articolo di Paolo Feltrin comparso sulla Rivista Italiani Europei del 2014 dove l'autorevole studioso di domanda se le associazioni siano addirittura *causa* del declino italiano nell'ipotesi che le tre grandi emergenze del Paese - crisi economica, debito pubblico, aumento delle spese periferiche- siano l'esito inevitabile proprio di pesanti *rendite neocorporative*. "È possibile avanzare l'idea che alcuni dei grandi problemi del paese siano, almeno in parte, diretta conseguenza della cristallizzazione di una congerie di interessi organizzati in solide associazioni di rappresentanza, tutte protese a difendere il loro particolare, senza responsabilità reale verso le sorti del paese e senza verifica di qualsiasi tipo di compatibilità generale?"<sup>74</sup>

Ancora in questa direzione va il Professor Boldrin sul giornale on-line Linkiesta: "I sindacati, Cgil-Cisl-Uil, ma anche Confindustria, Confcommercio, Confartigianato e le dozzine di ordini e associazioni professionali sono diventate quasi completamente anacronistiche ed hanno urgente bisogno di essere rivoltate come un calzino. Insomma, i "sindacati" italiani rappresentano solo se stessi ed i loro insider e il futuro dell'economia italiana sta sempre più fuori da questo circuito."<sup>75</sup>

E, meno scientificamente, ma con incontrovertibile peso: "Io non me la voglio prendere con i corpi intermedi, ma la disintermediazione dei corpi intermedi è una realtà: avviene dai fenomeni che la realtà sta producendo", ha detto il Presidente del Consiglio di Ministri, Matteo Renzi alla Leopolda 2014.

Giuseppe De Rita, viceversa, ha scritto in merito in un bel passaggio che fa riflettere<sup>76</sup>: "Tempi duri per la rappresentanza. Passò quel tempo, umile ed ordinario, in cui tutti pensavamo che in una società complessa fossero necessarie strutture collettive (sindacati, associazioni datoriali, consigli professionali, comunità di volontariato) capaci di portare nei circuiti del potere le istanze e le attese dei vari segmenti sociali. Oggi invece se c'è un

---

<sup>74</sup> P. FELTRIN, *Oltre la retorica dei corpi intermedi: I costi sociali dell'associazionismo forte*, Rivista Italiani Europei 4/2014

<sup>75</sup> M. BOLDRIN, *Confindustria e sindacati nel '900, l'Italia è già oltre*, in [www.linkiesta.it](http://www.linkiesta.it), 12 marzo 2014

<sup>76</sup> G. DE RITA, *Rappresentanza in crisi mentre crescono nuove responsabilità*, in *Corriere della Sera*, 28 settembre 2015



argomento di cattiva stampa, anzi di pessima stampa, è proprio quello della «delenda rappresentanza». Il dibattito su di essa è tutto demolitorio; i media sono scatenati a denunciare il suo immorale immobilismo; gli stessi suoi protagonisti sgomitano senza alcun progetto; la politica, riconquistato il suo primato, impone una fredda presa di disintermediazione; le vicende istituzionali vedono l'accantonamento delle antiche sedi di mediazione e di concertazione. E qualcuno comincia a pensare alla provocatoria soluzione finale, quella del numero («contatevi, dimostrate quanta gente rappresentate, poi sarete legittimati a fare il vostro mestiere»).

Secondo De Rita la crisi della rappresentanza sociale dipende da due condizioni storiche di cui spesso ci si dimentica. La prima condizione è che la rappresentanza è figlia del conflitto sociale. Oggi siamo in una fase in cui le tensioni sociali sono tante (basti pensare a quelle generate dalla crisi e dal depauperamento del ceto medio), ma tali tensioni non si condensano quasi mai in conflitti a causa della liquidità della società che permette di ammortizzare in diversi modi il conflitto. Non solo: la seconda condizione consiste infatti nel considerare che la rappresentanza degli interessi economici in Italia è stata figlia di un certo modello economico basato sull'industria classica del modello fordista –per dirla con Aldo Bonomi- e la dinamica di classe. Oggi questo modello economico è stato superato dallo sviluppo molecolare dell'impresa e dalla dinamica individuale e individualista.

Quindi, in breve, siamo dentro la crisi dei corpi intermedi, sulla quale insistono in particolare due processi. Da un lato, c'è una crescente orizzontalità della dinamica economica e del metodo di decisione della politica. In questo caso, "orizzontalità" non vuol dire sussidiarietà, tutt'altro. "Tutti i processi importanti di questi ultimi decenni (dalla globalizzazione al primato del territorio) hanno come componente essenziale la tendenza a operare in termini orizzontali, sempre più lontani dalla dimensione verticale delle categorie settoriali e degli interessi delle tante organizzazioni corporative. Cosicché molte operazioni di rappresentanza vengono messe in difficoltà da dinamiche spontanee (la globalizzazione), da decisioni drastiche di governo (o da concorrenti più radicati sul territorio (si pensi alla forza anche di lobbismo territoriale della Lega Nord))."<sup>77</sup>

Oltre a questo, dall'altro lato, c'è anche un altro fenomeno che concorre alla crisi dei corpi intermedi: la verticalizzazione abbinata alla personalizzazione. "Tutte o quasi le strutture di rappresentanza – si tratti di partiti o di associazioni imprenditoriali, o addirittura di volontariato o terzo settore – tendono a verticalizzare e personalizzare le dinamiche interne. Il

---

<sup>77</sup> G. DE RITA, *Nuove dinamiche di rappresentanza* in *Impresa&Stato*, 2010

leaderismo, supportato spesso da esigenze e più spesso da ambizioni di stampo mediatico, ha invaso un po' tutte le organizzazioni di rappresentanza, anche quelle che statutariamente impongono il rinnovo periodico dei vertici (anzi, sono quelle in cui il protagonismo personale si gioca più spietatamente nelle finestre temporali a esso concesse). E non c'è chi non veda e constati che alla fin fine anche le sedi più prestigiose della rappresentanza hanno una più che povera dinamica di partecipazione interna (tutti con il leader...) e una più che povera accumulazione culturale e programmatica (si lavora volta per volta, non a far crescere una filosofia collettiva dell'organizzazione)."<sup>78</sup>

Questa personalizzazione dei leader –a parere di chi scrive- è più un "vorrei" che un "posso" da parte delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali. Perché, a parte alcune eccezioni, è veramente difficile ricordare al grande pubblico volti e nomi dei leader di queste associazioni. Ciononostante, questa tendenza leaderistica (che peraltro ben si abbina con quanto avviene già da parecchio nei partiti politici) finisce per indebolire concettualmente i corpi intermedi, a cui si fa sempre più gioco dire che se cercano di essere –mediaticamente- rappresentati, cioè di "farsi vedere", sono però assai poco rappresentativi, anche dal punto di vista della democrazia interna.

Date queste premesse di contesto e causali, ci sono tre modelli teorici<sup>79</sup> che propongono visioni molto diverse sul tipo di risposte che il sistema associativo dovrebbe dare ai cambiamenti.

Il modello delle contingenze associative, proposto da Philippe Schmitter e Wolfgang Streeck, ritiene che sulle associazioni imprenditoriali agiscano costantemente le opposte pressioni della logica dell'influenza e della logica dell'appartenenza. Pertanto, questo approccio ritiene positivi i microadattamenti con cui le associazioni procedono per andare incontro ai cambiamenti di contesto, nonostante si osservi in questo processo due criticità: la durata dei processi di adattamento con i relativi costi associativi e poi la gestione dei conflitti interni derivanti dalla pressione delle due distinte logiche di base.

Una seconda prospettiva è poi quella proposta dalla teoria delle razionalità amministrative che parte, appunto, dalla considerazione che ogni organizzazione nasce per svolgere determinate funzioni alle quali nel tempo se ne aggiungono sempre altre, con un'eterogenesi dei fini rispetto a quelle originarie. Questa teoria ritiene che i microadattamenti adottati rispetto al

---

<sup>78</sup> G. DE RITA, *Nuove dinamiche di rappresentanza* in *Impresa&Stato*, 2010

<sup>79</sup> P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, 2011, pp.44-45-46

modello originario siano solo e soltanto delle risposte minimaliste, pertanto non adeguate ai mutamenti in atto. Da qui, di conseguenza, prefigura un quasi inevitabile declino delle associazioni di rappresentanza imprenditoriale, qualora non sappiano mettere in campo risposte radicali.

Certo è che, rispetto questa seconda prospettiva, non viene preso in considerazione che tra i nuovi fini –seguendo ancora una volta Michels- esiste quello, fondamentale, del mantenimento e della sopravvivenza dell'organizzazione stessa.

Il terzo modello è quello che –utilizzato anche dallo stesso Wolfgang Streeck- è stato proposto in Italia da Luca Lanzalaco e che punta a garantire una sostanziale stabilità degli assetti associativi (come importanti elementi fondanti dell'intero sistema politico istituzionale italiano), nella ricerca tuttavia di risposte innovative profonde dentro le associazioni di rappresentanza. Questo presuppone l'introduzione di nuovi servizi, la riformulazione d'identità associative, la creazione di nuove strutture, nonché di nuovi sistema di alleanze. "Se nel passato fare rappresentanza significava reagire a proposte generalmente provenienti dall'esterno, che venivano interpretate alla luce degli interessi delle imprese, la rappresentanza nel presente non può non avere una forte capacità di progettazione e di anticipazione dei fenomeni, così come per il futuro la sfida risiede nella capacità realizzativa della rappresentanza, nel suo saper trasformare gli obiettivi e le proposte in risultati concreti."<sup>80</sup>

Veniamo quindi concretamente alle *conseguenze*, ossia agli assetti strutturali che il mondo della rappresentanza imprenditoriale potrebbe assumere nel prossimo futuro. Tali cambiamenti riguardano sia la funzione politica che la funzione economica delle associazioni.

Rispetto alle singole cause o al loro combinato disposto, possono verificarsi modificazioni all'interno delle associazioni, fra le associazioni oppure nel ruolo politico delle associazioni in rapporto ai partiti e alle istituzioni. E poi c'è la domanda di carattere generale che a tutto fa da ineludibile sfondo: davanti a questi cambiamenti, le associazioni imprenditoriali hanno ancora senso di esistere e, se sí, saranno più forti o meno forti?

Per quanto riguarda le modificazioni interne alla associazioni, si può dire che le principali barriere al cambiamento siano di tipo culturale, intese come: "continuare a fare come si è fatto in passato", ma anche come difficoltà ad approcciare –nelle competenze- le nuove tecnologie e le possibilità che il

---

<sup>80</sup> P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, 2011, p.46

mercato in continuo movimento offre. La caratteristica di sistemi a legame debole consente a queste organizzazioni, allo stesso tempo, una certa dose di flessibilità che appare, non solo utile, ma anche necessaria per affrontare il futuro. L'organizzazione per categorie, territori e confederazioni andrà invece molto probabilmente maturando, nell'esigenza di intercettare settori nuovi non inquadrabili: nei territori, nelle categorie conosciute, ma anche nel concetto stesso di categoria (per esempio, assorbendo l'importanza crescente delle filiere).

E, allo stesso tempo, questa ri-organizzazione dovrà tenere conto dei riassetti istituzionali italiani (e anche europei): in particolare, sembra traballante il ruolo delle Unioni Regionali, che –certamente indebolite dal fatto di non disporre di entrate proprie- sono legate a doppio filo al successo o meno del concetto di federalismo regionale. Si può anche ipotizzare che le associazioni decidano di non replicare, passo dopo passo, i riassetti normativi istituzionali (per il momento, ad esempio, sembra non esserci alcuna intenzione di abolire le aggregazioni provinciali, sebbene le provincie siano state abolite). Tuttavia, anche se non si decidono di "seguire" i cambiamenti istituzionali, è evidente che le associazioni devono però "seguire" il potere, cioè stare là dove vengono prese le decisioni, pena la mancanza di efficacia della loro azione. Non solo: si sta configurando dentro molte organizzazioni il tentativo di ricostituire le proprie scansioni associative su nuove basi, magari non strettamente istituzionali, ma quantomeno funzionali. Viene subito alla mente, in questo periodo, la fusione di ottobre 2015 tra Assolombarda Milano e la Confindustria di Monza. Se, da una parte, il "territorio di caccia" delle associazioni non esiste progressivamente più e tutti "sparano" nello stesso campo aperto, non si "va a caccia" soltanto per rubarsi le prede una associazione con l'altra, ma anche per individuare "cacciagione" fresca, che secondo le categorie con cui si guardava il mondo prima non veniva nemmeno presa in considerazione.

Basta pensare alla *vexata quaestio* dell'imprenditoria immigrata che è cresciuta con numeri a due cifre negli ultimi anni. Premesso che spesso è poco consonante con la cultura stessa di provenienza del neo imprenditore immigrato avvicinarsi ad una associazione di rappresentanza degli interessi, va anche sottolineato che quella immigrata è una componente dell'economia italiana in costante crescita, anche negli anni di crisi. Il dilemma delle associazioni imprenditoriali è quindi: cercare di associare imprenditori immigrati assecondando una *logica della membership* e della numerosità associativa e poi trovarsi a gestire strutture dove l'imprenditoria immigrata, potenzialmente, potrebbe diventare in pochi anni sufficientemente forte per influenzare – o addirittura governare- le singole associazioni?

Secondo Paola Nicoletti<sup>81</sup> “la risposta organizzativa al cambiamento della rappresentanza va ricercata non tanto in una nuova forma di organizzazione, quanto piuttosto in metodi di integrazione fondati sulla sussidiarietà, vale a dire utilizzando un processo decisionale strutturato che coinvolga tutti i livelli del sistema in termini partecipativi, al fine di mantenere dinamismo e sinergia tra azioni “verticali”, mirate al business d’impresa (di settore, di mercato, di internazionalizzazione) e azioni associative “orizzontali” (di meta organizzazione, di rappresentanza politica, di servizi comuni, di formazione).”

Per quanto riguarda l’erogazione di servizi probabilmente si cercheranno di strutturare servizi “evoluti” a fianco di quelli più tradizionali (come il servizio contabilità, che rimane comunque molto richiesto, soprattutto quando fornito a prezzi competitivi). Con i servizi evoluti si cerca di far crescere il *business* dell’impresa associata, ponendosi da parte dell’associazione quasi come un *partner* d’impresa, in grado peraltro di veicolare l’incontro tra veri partner aziendali.

Tutto ciò porterà inevitabilmente delle conseguenze anche sulle interrelazioni tra associazioni diverse.

La frammentazione è senza dubbio rimasta testardamente una delle grandi caratteristiche del sistema della rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia. Come abbiamo già avuto modo di osservare, nel dopoguerra le associazioni sono infatti nate dividendosi intorno alla doppia frattura: settore di attività e sfera di affinità politica. Essendo venuto meno quest’ultima con la fine del collateralismo e traballando la prima per via della crisi e dei cambiamenti nell’economia, si potrebbe pensare che si vada verso un, seppur graduale, superamento di questa caratteristica strutturale. Oggi – come si è già osservato in precedenza- c’è stato un ampliarsi molto accentuato del “territorio di caccia” delle singole associazioni e “non solo nessuna associazione si può permettere di escludere qualcuno per ragioni di appartenenza politica ma, con un lungo percorso congressuale, tutte le associazioni ormai, esclusa Casartigiani, dichiarano di associare tutte le piccolo e medie imprese e in alcuni casi anche quelle di grandi dimensioni, a prescindere dal settore economico in cui operano.[...] Oggi la discriminante politica e quella settoriale sono del tutto secondarie e destinate ad esaurire la loro rilevanza nel tempo.”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> P. NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, 2011, p.49

<sup>82</sup> P. FELTRIN-S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, p. 92

Detto questo, gli ostacoli concettualmente maggiori al superamento della frammentazione associativa sembrerebbero rimossi. Così, però, non è. Basti pensare all'esperienza di Rete Imprese Italia, nata con un'intuizione forte nel 2010, seguita a ruota da un processo analogo di aggregazione nel mondo della cooperazione e dell'agricoltura e salutata –giustamente- dagli esperti del settore come la più grande novazione nel mondo della rappresentanza degli ultimi decenni. Cinque anni dopo le difficoltà sono tante e complesse: mettere in comune è, infatti, un processo faticoso, forse più faticoso di quanto si pensasse anche soltanto cinque anni fa. Le strutture organizzative faticano a lasciare le loro posizioni acquisite e –anche dentro Rete- non è facile delegare ad associazioni diverse dalla propria, soprattutto quando, da una parte, i più piccoli temono di venire fagocitati dai più grandi e i più grandi soffrono della mancanza di meccanismi interni che riconoscano l'effettivo peso in termini di rappresentatività. Ad oggi l'ipotesi più probabile sembra quella di procedere ad un coordinamento su alcuni temi (come quello della semplificazione, dello sviluppo del Sud Italia intercettando i fondi europei o dell'intervento di lobby sui temi costituzionali).

Uno scenario inedito che si potrebbe aprire è quello di collaborazioni a geometrie variabili, anche tra associazioni distantissime tra loro, come possono essere Confindustria e Confcommercio, su temi di interesse comune, come sembrano essere i fondi pensionistici integrativi per alcune categorie.

A questo proposito, arriviamo infine alla questione del rapporto futuro tra associazioni datoriali e sistema politico: partiti e istituzioni.

Secondo Stefano Zan<sup>83</sup> "la tradizione delle relazioni tra associazioni di rappresentanza, controparti e decisore pubblico è stata caratterizzata nel nostro paese da una prassi, quindi da una cultura, che possiamo definire centralista e statalista. La stragrande maggioranza delle decisioni rilevanti per la vita degli associati, lavoratori o imprenditori, veniva assunta a livello nazionale. [...] Costo del denaro, costo del lavoro, configurazione del welfare, per sintetizzare, i tre pilastri su cui da sempre si basa la funzione di rappresentanza di tutte le associazioni a prescindere dal settore di appartenenza, avevano come interlocutore primo e pressochè esclusivo il governo nazionale." Oggi non è più così e le associazioni di rappresentanza si trovano davanti ad un decisore pubblico che è meno forte perchè è meno monolitico rispetto alla Prima Repubblica (in questi anni, in particolar modo, perchè moltissimi processi passano letteralmente "sopra la testa" dei decisori

---

<sup>83</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica* in Quaderni di rassegna sindacale, n.4 2011, p.207

nazionali; è la "sovranità limitata" di cui hanno parlato molti osservatori), ma soprattutto ha la minor capacità di spesa di sempre.

Qui sembrerebbero esserci le condizioni per introdurre un nuovo, interessante ruolo di supplenza delle associazioni di rappresentanza. Se negli anni Novanta -come visto in precedenza- esse hanno svolto una funzione di supplenza rispetto ai partiti nell'aggregare le istanze sociali, nel farsi portatori delle identità collettive e rappresentare la società, oggi la politica (in una crisi lunga e insidiosa di rappresentanza) sta tuttavia recuperando terreno. Eppure, il pubblico sta massivamente retrocedendo sul tema del welfare e delle politiche pubbliche. Proprio su questo terreno le associazioni possono invece mettere in campo competenze, esperienze ed economie di scala. Ad esempio, si sta costruendo e rafforzando un sistema di welfare previdenziale e sanitario integrativo che con tutta probabilità nei prossimi anni riuscirà a fare da sostegno, e quasi da sostituto, a quello pubblico. Certo: in questa prospettiva solo i più grandi e più forti ce la fanno. E, soprattutto, ce la fanno quelli che, in un modo o nell'altro, sanno lavorare insieme agli altri, pubblico e propri concorrenti nel sistema di rappresentanza che siano.

A questo punto ci si può chiedere con Giuseppe De Rita: "Prendere atto di tutto ciò comporta allora la morte della rappresentanza? La risposta è semplice e banale: no, fino a quando in una società ci saranno processi di sviluppo e quindi di squilibrio sociale, con conseguenti tensioni, conflitti, istanze da convogliare in mobilitazioni collettive e da governare in una dialettica supportata da competenza e realismo"<sup>84</sup>. E' vero, nel lavoro di rappresentanza sono storicamente confluiti due impegni: quello di difendere interessi reali e quello di creare un'identità collettiva partecipata. Anche il sindacato dei lavoratori, fin dai suoi esordi, ha sempre dovuto difendere gli interessi degli operai (il salario, l'orario, la sicurezza sul lavoro, ecc.), ma anche creare un'appartenenza, un'identità collettiva.

L'unica strada per non rassegnarsi al "piatto" che tutto livella di un campo di calcio senza porte (come appare il mondo di oggi a Piero Bassetti e Giuseppe De Rita) sembra allora essere quella di prospettare alleanze fra i soggetti che in qualche modo non vogliono restare isolati e senza direzione di marcia.

Solo le alleanze sono in grado di creare nuovi soggetti collettivi, nuove dinamiche dentro le associazioni e tra le associazioni, e un anche un nuovo rapporto con la politica. Soltanto le alleanze. O come ha detto Carlo Sangalli,

---

<sup>84</sup> G. DE RITA, *Rappresentanza in crisi mentre crescono nuove responsabilità*, in *Corriere della Sera*, 28 settembre 2015

Presidente di Confcommercio, in un'occasione recente<sup>85</sup>: "il nostro principale problema, oggi, non è l'efficienza, o meglio, non è soltanto l'efficienza, ma la solitudine".

---

<sup>85</sup> C. SANGALLI, Ufficio di presidenza di Rete Imprese Italia, 9 ottobre 2015



## Capitolo Terzo

### SULLA STRADA DELLA FUNZIONE, IL SISTEMA DELLE CAMERE DI COMMERCIO IN ITALIA

*Nel "mondo piatto" non muta solo  
l'organizzazione delle imprese  
e dei fattori di produzione, ma cambia anche  
l'organizzazione dei poteri e delle istituzioni*  
PIERO BASSETTI

"Forse siamo uno dei soggetti che meglio interpretano lo spirito del nostro tempo, in cui la contraddizione e la complessità sono la chiave di lettura che più ci si addice. Trovatemi un altro soggetto "minotauro" così postmoderno, un crocevia fra spinte centrifughe e centripete, fra tradizione e cambiamento, fra autarchia ed autonomia. Quando hai la presenza dei privati al timone della Camera di commercio, la parola "Ente" non basta più. Codificata come autonomia funzionale siamo una terra inesplorata, quindi di nessuno. Al di là della circoscrizione provinciale, che oggi ci tira giù, ma anche della sintesi comunale, degli accordi di programma con le Regioni, e infine con la regia nazionale. Come si fa a tenere le Camere di commercio dentro i confini del territorio, quando gli interessi delle imprese (i cittadini di riferimento) sono ben più vasti e hanno un significato che non è solo politico e non si esaurisce nel territorio, ma intreccia più realtà?"<sup>86</sup>

È forse quest'ultimo uno dei migliori passaggi scritti negli ultimi anni sulle Camere di commercio, poiché ne coglie e ne raccoglie tutti gli aspetti rilevanti, le grandi contraddizioni e la sfida che è stata posta davanti a queste istituzioni così peculiari.

Procediamo dunque per capire come si è arrivati al "dilemma del Minotauro".

---

<sup>86</sup> A. DI GREGORIO - R. MATTIONI, *Elogio del centrocampista*, 2015, pp.34-35

Collocate sin dalle loro origini medievali nell'area d'incrocio tra la sfera privato-sociale e quella del pubblico-istituzionale, le Camere di Commercio costituiscono nel loro mutamento una vicenda istituzionale unica.

Ripercorrere la storia delle Camere di Commercio significa in primo luogo mettere in luce i principali mutamenti nelle concezioni e nella concreta organizzazione dei rapporti tra politica e mondo imprenditoriale, anche perché la stessa dimensione della rappresentanza non è esclusa dal ruolo delle Camere.

Non solo: la storia delle istituzioni camerali è la storia di una pubblica amministrazione anomala, antica e modernissima, consolidata e sottostimata in varie forme, che racconta come poche altre la difficoltà dei rapporti tra centro e ramificazioni del sistema.

Basti pensare alle camere di commercio come *Universitas*: sin dalle loro origini medievali, gli usi e le consuetudini -ma anche e soprattutto le forme di giurisdizione autonoma- sono la condizione essenziale di un pluralismo giuridico e politico e di una regolazione economico-sociale che detiene una porzione di autonomia rispetto al centro. Tra le analogie fra un pluralismo giuridico-politico che non avverte la necessità di un centro e una poliarchia fattuale che partecipa alla crisi del centro, la storia delle Camere di Commercio consente una lettura interessante di un ente ambivalente, oscillante come si diceva tra la natura istituzionale-pubblicistica e quella associativa-privatistica.

### **3.1 Prima della legge n. 580 del 1993 (Falso movimento)**

Le Camere di commercio sono un'istituzione antica, le cui origini risalgono all'Italia dei Comuni tra il XII e il XIV secolo, quando cioè le attività economiche venivano autorganizzate dalle corporazioni cittadine, come strumento per la autoregolazione delle attività economiche e dei commerci, sulla base di regole di competizione economica.

Con l'affermarsi degli Stati-Nazione, l'attività economica tende ad essere centralizzata sotto l'influenza del sovrano e le corporazioni iniziano a cedere le loro funzioni originarie verso le realtà istituzionali emergenti. La *repubblica de' mercanti* era nata da un'integrazione profonda di funzioni, che rendevano il centro di rappresentanza degli interessi -Camera de' Negozianti, Università, Corporazione- un organismo completo e autosufficiente, dotato di potestà d'imperio sull'intero ceto. Lo Stato moderno dapprima si avvale,

mediante contrattazioni e accordi, del potere e delle funzioni di queste strutture, successivamente, quando più forte diventa la sua esigenza di affermarsi come esclusivo centro politico, cerca di subordinarle e controllarle. È un processo lungo: alla fine del XVIII secolo nascono così le prime Camere di commercio; viene costituito il Consiglio di Commercio di Torino (1729), la Camera di Commercio, arti e manifatture di Firenze (1770), la Borsa mercantile di Trieste (1775). Il 1802 è un anno prolifico, che vede la nascita di 14 camere di commercio nelle città di Bergamo, Bologna, Brescia, Como, Ferrara, Rimini, Lodi, Mantova, Milano, Modena, Pavia, Reggio Emilia, Rovigo, Verona.

La Camera si afferma come luogo istituzionale nel quale si ricompongono e sintetizzano gli interessi dell'economia locale, una specie di ponte tra Stato ed economia, e si definisce come un'amministrazione statale decentrata sul territorio, dotata di pubblici impiegati, le cui funzioni originarie afferiscono alla soluzione delle controversie commerciali, il controllo di qualità delle monete e della produzione.

A partire dalla fondazione dello Stato Italiano, si possono individuare almeno quattro macro-fasi moderne nell'evoluzione delle Camere di commercio: la prima va dalla legge istitutiva (l.680/1862) sino al r.d.1.750/1924; la seconda corrisponde al periodo fascista e all'integrazione delle Camere nell'ordinamento corporativo; la terza si snoda, con rilevanti articolazioni interne, dal secondo dopoguerra sino alla legge 580 del 1993, con l'entrata in vigore della quale può dirsi iniziata, appunto, l'ultima fase prima di quella che, con tutta probabilità, si sta aprendo nel tempo presente.

Lo schema delle Camere di commercio legato alla legge 680/1862 le descrive non come enti pubblici, bensì come strutture corporative in senso tecnico che realizzavano e praticavano l'autodisciplina: non è lo Stato che controlla l'economia, ma l'economia che controlla se stessa. Con l'Unità d'Italia, dunque, le Camere acquisiscono una temporanea autonomia che tende a ridursi, in particolare con il rafforzamento dello Stato centrale intorno al 1880.

Con l'amministrazione di matrice napoleonica, gli stessi strumenti di regolazione mutano: dall'idea di autoregolazione e di autonomia, rappresentata dalla vigenza di usi e consuetudini, si passa al concetto di *codice*, che celebra il trionfo di una normazione uniforme, razionale, estensiva e tendenzialmente centralistica, perché derivata dalle decisioni dell'amministrazione centrale. In questo periodo storico –ed è un indizio sempre probante quando succede o minaccia di succedere– alle Camere verrà sottratta la tenuta del Registro delle ditte.

Con la legge del 1962, comunque, le Camere vengono costituite, pur nel rispetto delle esigenze dell'economia locale, con provvedimento governativo e, soprattutto, risultano titolari di funzioni tipicamente amministrative. Quel che è più interessante è che dentro a queste Camere di intravedeva una "radice rappresentativa": la legge 1.680/1862 dispone infatti la costituzione di un organo collegiale e della nomina di un presidente per il governo delle Camere. Tutti i commercianti, gli artigiani e gli industriali, se solo iscritti nelle liste elettorali dei Comuni compresi nelle circoscrizioni delle Camere, sono qui considerati titolari dell'elettorato attivo e passivo al fine della costituzione dell'organo collegiale. L'organo collegiale eleggeva al suo interno il presidente, legale rappresentante dell'ente.

Questa impostazione è rimasta inalterata per 50 anni e la l. 121/1910, in fondo, si inserisce perfettamente nel solco di questa prima fase. La legge del 1910 si limita, infatti, a modificare da "camera" in "consiglio" la denominazione dell'organo collegiale, mentre solo con il r.d.l. 750/1924 viene introdotta la giunta, per gestire le questioni più urgenti determinatesi fra una riunione e l'altra del consiglio stesso. Con lo stesso decreto del 1924, la Camera viene definita come ente pubblico, sotto il controllo governativo. Il corpo elettorale che elegge l'organo collegiale si divide in questo frangente in relazione alle attività svolte, ridistribuendo in questo modo i seggi tra le varie categorie.

Più interessante è che la legge del 20 marzo 1910 prevede per la Camera la trasformazione giuridica in ente di diritto pubblico, con lo scopo precipuo, però, di rappresentare gli interessi delle categorie, e di rappresentare un organo consultivo e ausiliario del Governo. Infine, la legge 121/1910 precisa che le Camere sono chiamate ad assicurare e a promuovere lo sviluppo degli interessi commerciali e industriali del proprio distretto "in armonia con quelli generali economici della nazione" (art.4). E quest'ultima è stata una definizione, del resto, rimasta praticamente invariata sino alla legge del 1993.

La seconda fase della vita delle Camere –come si può facilmente immaginare- è connessa allo sviluppo dell'esperienza corporativa nel periodo fascista. Con la l.731/1926 le Camere divengono Consigli provinciali dell'economia e con la legge 875/1931 assumono la denominazione di Consigli dell'economia corporativa. Infine, con il r.d.l.524/1937 si trasformano in Consigli provinciali delle corporazioni. Nel frattempo (nel 1927), l'istituzione degli Uffici provinciali dell'economia, porta nella sostanza a privare le Camere di importanti funzioni.

A partire dalla legge del 1926, i Consigli includono la totalità delle categorie economiche, divise in quattro differenti sezioni: agricola e forestale; industriale; commerciale; lavoro e previdenza sociale. Le Camere perdono in

questa fase il carattere elettivo: il Consiglio è composto da membri professionali di diritto e da membri designati dalle istituzioni ed associazioni di carattere tecnico, scientifico ed economico della Provincia (ad esempio, il direttore della scuola di agricoltura con sede nella Provincia, il medico provinciale, il provveditore alle opere pubbliche, l'ispettore del lavoro e il direttore compartimentale delle ferrovie dello Stato), nonché delle organizzazioni degli industriali, dei commercianti, degli impiegati e lavoratori addetti ad aziende agricole, industriali e commerciali. La Presidenza delle Camere viene quindi assegnata d'ufficio al prefetto, mentre il vicepresidente (nonché presidente della giunta) viene nominato dal Ministro per l'economia nazionale fra i componenti del Consiglio.

Il r.d.l.1071/1927 rafforza la dimensione centralistica della riforma camerale: eliminata la giunta, gli altri organi risultano tutti di nomina governativa, sia il presidente, sia il vicepresidente, sia i presidenti di sezione (anch'essi nominati dal ministro per l'economia nazionale) e così anche il segretario (che è il direttore dell'Ufficio provinciale dell'economia).

La successiva l.875/1931 si occupa , poi, di precisare l'organizzazione dei Consigli, prevedendo il comitato di presidenza, composto da presidenti e vicepresidenti del consiglio e delle singole sezioni e viene decisa la rappresentanza paritetica di datori di lavoro e lavoratori nelle singole sezioni.

È questo, in brevi e sintetiche tappe, il percorso che porta alla seguente formulazione: "i Consigli provinciali dell'economia corporativa rappresentano, in modo unitario ed integrale, gli interessi delle attività economiche delle rispettive province", come riportata nel Testo Unico 2011/1934. *Rappresentare in modo unitario e integrale gli interessi economici del territorio* significa che dentro i Consigli si compongono gli interessi delle diverse categorie ("unitario") e che questa composizione è considerata esaustiva della realtà socio-economica del territorio ("integrale").

Con il r.d.l. 524/1937, infine, anche dentro questa pezzo della pubblica amministrazione arriva palesemente il partito unico: il segretario federale del partito nazionale fascista diviene membro di diritto del Consiglio provinciale e del comitato di presidenza, mentre in seno ai consigli possono essere formate commissioni corporative con la partecipazione di rappresentanti del partito. Le funzioni di promozione degli interessi delle categorie economiche presso il Governo, espressione dell'originario ruolo rappresentativo delle Camere, vengono limitate da una disciplina dettagliata: d'altra parte, il partito al Governo era già dentro i Consigli Provinciali dell'Economia.

Questo non significa che i Consigli (ex Camere e future Camere di commercio) smettano di funzionare in tempo di fascismo: in parallelo, infatti, aumentano invece le attribuzioni di carattere pubblicistico. Per esempio: ai

Consigli vengono attribuiti pareri obbligatori, la nomina dei rappresentanti provinciali nelle commissioni e nei consigli di vigilanza e di amministrazione di istituti ed enti consorziali, l'esercizio, su delega del ministero dell'economia, della sorveglianza su enti ed istituti, la facoltà di costituirsi parte civile nei giudizi per frode e per altri reati attinenti alla produzione ed al commercio, l'attività di raccolta ed elaborazione dei dati e degli elementi di fatto relativi ai patti collettivi di lavoro. I Consigli funzionano dunque come "organi locali" per i servizi della statistica e sono autorizzati, anche in concorso con altri enti, a costituire aziende nell'interesse dell'agricoltura, dell'industria, del commercio o dei lavoratori. Il r.d.l.1071/1927 aveva previsto, in precedenza, anche i pareri sulle norme per le fiere ed i mercati e in generale su ogni altra questione relativa alla produzione, al credito, al risparmio, alla previdenza sociale e all'istruzione professionale.

I Consigli in questi anni acquisiscono funzioni direttamente connesse all'organizzazione corporativa: secondo la l.875/1931, spetta ai Consigli promuovere il coordinamento delle attività delle varie organizzazioni sindacali e degli enti complementari e dell'attività assistenziale esercitata dalle associazioni sindacali e dagli istituti o enti dalle stesse promossi, nonché il controllo sugli uffici di collocamento. Con r.d.l. 524/1937, infine, ai comitati di presidenza vengono attribuiti compiti come: provvedere all'accertamento, alla determinazione dei prezzi ed al controllo degli stessi nell'ambito della provincia, secondo le direttive dei competenti organi corporativi centrali; collaborare con le associazioni professionali per la regolare la sollecita stipulazione dei contratti collettivi di lavoro e pronunciarsi sulle questioni relative ai licenziamenti dei lavoratori rivestiti di cariche sindacali.

Il Testo Unico del 1934 sostanzialmente ordina le funzioni già acquisite dai Consigli, aggiungendo il potere di approvazione dei piani di massima di destinazione e di utilizzazione dei demani comunali e dei domini collettivi.

Crescono anche i controlli statali: viene istituito il Collegio dei revisori dei conti e, nel caso il Consiglio non adempia a quanto previsto dalla legge, dal regolamento o a quanto sia comunque necessario per il conseguimento delle finalità essenziali dell'ente, il Ministro per le corporazioni può legittimamente ordinare il compimento degli atti ivi compresa l'iscrizione in bilancio di spese e l'emissione di mandati.

Le ex-Camere, sotto il regime, diventano quindi passo dopo passo, provvedimento dopo provvedimento, sempre più ente pubblico ed ente ministeriale, a scapito di quella capacità rappresentativa e di azione sussidiaria che pure è nella natura e nelle potenzialità dell'ente.

Con la caduta del fascismo, gli organi a carattere corporativo vengono sciolti e non fanno eccezione i Consigli provinciali delle corporazioni,

soppressi con il d.lg. 315/1944. Al loro posto, si costituiscono presso ogni capoluogo di Provincia, le Camere di commercio, industria ed agricoltura. Il decreto legislativo del 1944 istituisce un consiglio elettivo, che dovrebbe eleggere la giunta ed il presidente; le norme sulla composizione e sull'elezione degli organi vengono tuttavia rinviate ad un successivo decreto legislativo, mentre per il momento le Camere sono governate da una giunta, composta da un Presidente e quattro membri, nominati rispettivamente dal Ministro per l'industria di concerto con il Ministro dell'agricoltura e dal prefetto della Provincia con l'approvazione del Ministro per l'industria. I quattro membri di Giunta sono scelti uno per categoria: commercianti, industriali, agricoltori e lavoratori. Nel 1951, con la l.1560, in Giunta entrano anche il rappresentante degli artigiani e quello dei coltivatori diretti (e per le Province litoranee, un rappresentante delle categorie marittime); inoltre, su proposta motivata della giunta camerale interessata, viene introdotta la possibilità di chiamare a far parte dell'organo collegiale anche "membri scelti in altri specifici settori economici che rivestivano nella circoscrizione camerale particolare importanza". Nel 1966, questo ampliamento viene sancito anche nominalisticamente dalla Legge 792 che riformula la titolazione delle Camere come Camere di commercio, industria, *artigianato* ed agricoltura.

Fin dal decreto legislativo del 1944 si apre un problema sul rapporto tra membri di giunta e organizzazioni imprenditoriali operanti nella circoscrizione: il decreto prevede, infatti, che le nomine vadano fatte fra gli appartenenti a determinati settori economici e solo la successiva l. 1569 del 1951 fa poi riferimento al carattere rappresentativo degli stessi.

L'art. 64 del d.p.r. 616/1977, introduce una nuova figura nell'iter di nomina del presidente camerale: ci deve essere l'intesa anche con il presidente della giunta regionale. Per quanto riguarda il presidente, dunque, essendo la sua nomina ulteriormente slegata dalle categorie, la discrezionalità della scelta è piena. È vero -a stemperare questa discrezionalità- che alcune circolari ministeriali<sup>87</sup> richiamano la consultazione delle categorie e che, successivamente<sup>88</sup>, il Consiglio di Stato sintetizza nella

---

<sup>87</sup> Circolare ministeriale n. 240500 del 21.10.1957, n.5338 del 30.6.1966 e n.264395 del 20.10.1966. In tema di rappresentanza la cir. min. ind. n.2863/C del 4.1.1982 prevede che vengano interpellate sia delle "associazioni sindacali dei settori economici che hanno i propri rappresentanti nella giunta camerale", sia delle altre, prima dell'invio delle designazioni raccolte al Ministro, correlate dalle valutazioni circa il grado di rappresentatività delle associazioni interpellate. La stessa circolare limita la carica di presidente a non più di quindici anni.

<sup>88</sup> C. St., 2-2-1984, n. 101, TAR, 1984, I, 1412

appartenenza ai settori economici e nella partecipazione delle categorie le linee maestre da seguire nella formazione degli organi camerali.

Pur non essendo prevista scadenza a livello di mandato degli organi di governo delle Camere, prima del 1993, la prassi prevede rinnovi ogni cinque anni, con possibilità di revoca nel caso venga meno il rapporto fiduciario tra il membro della giunta e l'associazione che l'ha designato. Le associazioni di riferimento da consultare per le designazioni sono non solo quelle più rappresentative ma anche quelle delle "categorie maggiormente interessate".

Procedendo, per quanto attiene non al funzionamento, ma alle funzioni camerali, il d.lg.lt. 315/1944 conferma il compito istituzionale di rappresentanza degli interessi commerciali, industriali ed agricoli. È però solo con il d.p.r. 620/1955 sul decentramento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio che vengono restituite alle Camere delle competenze importanti, per non dire costitutive: tra le altre, la tenuta del registro delle ditte e le competenze in materia di disegni, modelli, marchi e segni distintivi di fabbrica, il rilascio di certificati d'origine e di carte di legittimazione, la formazione di mercuriali e listini; insomma, vengono restituite alle Camere di commercio le funzioni di trasparenza del mercato. Negli anni immediatamente successivi, quasi di conseguenza, vengono assegnati all'ente camerale anche altri albi di categoria<sup>89</sup>.

Con la nascita effettiva delle Regioni il processo di rafforzamento delle Camere di commercio subisce una brusca frenata, anzi, più che altro, subisce una netta involuzione.

Nel 1977 il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 dispone il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative prima esercitate dalle Camere nelle materie trasferite o delegate alle Regioni stesse,

---

<sup>89</sup> L'albo commercianti all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli, carni e prodotti ittici (l. 125/1959); l'elenco degli esercenti attività commerciali (l. 1397/1960); gli albi degli esportatori di prodotti ortofrutticoli ed agrumari e di fiori e piante ornamentali (l. 31/1966); il registro dei venditori, fabbricanti ed importatori di materiali preziosi (l. 46/1968 e d.p.r. 1496/1970); il ruolo dei mediatori marittimi (l. 478/1968 e d.p.r. 66/1973); il registro degli esercenti il commercio (l. 426/1971). Anche per il commercio internazionale (Convenzione di Bruxelles del 6 dicembre 1961 -d.p.r. 2070/1963-) alle Camere viene attribuita la funzione di rilasciare la documentazione per circolazione delle merci. Anche l'autorizzazione per l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento dei panifici spetta alle Camere (l. 1002/1956), e così compiti di pubblicazione dell'elenco dei protesti cambiari (l. 77/1955) e dei fascicoli regionali del BUSARL (l. 256/1973).



lasciando alle Camere soltanto le attribuzioni istituzionali e le residue funzioni amministrative. Le competenze camerali nel settore agricolo passano completamente alle Regioni, mentre per l'artigianato in materia di istruzione professionale il d.p.r. 616 istituisce numerose competenze regionali. Nel commercio, alla Regione viene attribuito il compito di svolgere l'attività di promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore, nonché l'assistenza integrativa alle piccole e medie imprese del settore. E –anche quando non va in direzione del rafforzamento delle neo-nate Regioni- gli artt.51 e 54 del Decreto del 1977 passano ai Comuni le competenze in materia di commercio all'ingrosso ed al minuto; e l'art.55 espressamente sopprime i pareri camerali sulle proposte comunali relative alla chiusura settimanale dei pubblici esercizi all'applicazione della disciplina degli orari dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio.

In quel frangente storico, dunque, le Camere appaiono letteralmente spolpate delle loro competenze e si apre un vero e proprio dibattito sull'opportunità, addirittura, di una loro soppressione. In fondo, anche le funzioni rappresentative e di promozione degli interessi economici possono essere, tecnicamente, prerogativa degli enti locali territoriali.

"Le Camere di commercio sono l'esempio migliore della commistione tra funzioni di governo e funzioni di rappresentanza corporativa scaturita dal modo in cui si sono innestate l'una sull'altra l'esperienza istituzionale feudale, quella liberal-borghese, quella fascista. [...] In tal modo interesse pubblico e interesse corporativo vengono fatti strutturalmente coincidere, sulla premessa che l'uno è e deve essere la mera proiezione istituzionale dell'altro. E' un modello incompatibile con l'assetto complessivo disegnato nella Costituzione [...] Al punto a cui siamo giunti il problema di fondo è la sopravvivenza stessa delle Camere di commercio" scriveva Giuliano Amato nel 1978.<sup>90</sup>

Aver perso funzioni a favore principalmente delle Regioni e il perpetrato regime transitorio della loro gestione, introdotto dal decreto n.315 del 1944, accentua il dibattito sulla tutela dell'esistenza delle Camere, ma permette tuttavia alle stesse Camere di cercare e trovare nuovo slancio su altri versanti. "Ne derivò un accrescimento della responsabilizzazione delle camere di commercio le quali, di fronte al decentramento regionale e

---

<sup>90</sup> G. AMATO in *I nuovi poteri delle regione e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382* a cura di Augusto Barbera e Franco Bassanini, Il Mulino, Bologna 1978, pag.391

all'inerzia del legislatore, si avviarono, sotto l'impulso della loro Unione nazionale, sul cammino dell'autoriforma."<sup>91</sup>

Le Camere puntano da una parte sulle funzioni di trasparenza del mercato: vengono ampliati di molto gli elenchi istituiti presso le Camere (l'albo degli agenti di assicurazione con la l. 48/1979, sezioni speciali del registro degli esercenti di commercio che comprendono le imprese turistiche –nel 1983-, gli ambulanti –nel 1991-, gli agenti e rappresentanti di commercio –nel 1985 e nel 1986-, le imprese di smaltimento rifiuti –nel 1987, i pubblici esercizi per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande –nel 1991-, le imprese installatrici di impianti –nel 1990-; viene creato nel 1991 l'albo dei promotori di servizi finanziari e nel 1992 il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti abilitati ad autoservizi pubblici non di linea; sempre nel 1992 si istituisce il registro delle imprese esercenti attività di autoriparazione il ruolo dei periti assicurativi e nel 1994 il ruolo delle ditte esercenti attività di pulizia ed affini).

Dal punto di vista delle funzioni, inoltre, poiché il regime giuridico provvisorio che le governa non impone confini rigorosi all'attività delle Camere, queste si trovano a poter assecondare piuttosto liberamente le esigenze manifestate dai diversi settori economici, oltre il loro ruolo cardine sulla trasparenza del mercato: è negli anni Ottanta che nascono moltissime Aziende Speciali delle camere di commercio dedicate a temi di servizio per le imprese come internazionalizzazione, formazione, innovazione o credito. In questo processo, ha certamente un ruolo importante la tecnologia informatica che si sta sviluppando in quegli anni e che di fatto in questo periodo permette di creare un vero e proprio "sistema camerale" in rete.

Il d.l. 786/1981 –convertito in legge l'anno successivo- istituisce un passaggio fondamentale per la vita delle camere di commercio: crea il diritto annuale, ovvero un'imposta che viene applicata a tutte le ditte che svolgono attività economica e che si devono iscrivere agli albi e registri tenuti dalle Camere.

Insomma, prima della fatidica data del 1993 le camere di commercio italiane vivono di continui passi "falsi", uno avanti e uno indietro, e faticano a trovare un'identità e un'autonomia come istituzioni. Due, però, si cominciano a profilare in questa lunga storia come elementi dirimenti, a cui si lega l'esistenza e la capacità di crescita delle Camere: il primo è legato all'obbligatorietà dell'iscrizione delle imprese, l'altro –collegato- riguarda le funzioni di trasparenza del mercato, quindi la tenuta dei registri, quindi la

---

<sup>91</sup> R. FRICANO, *Le camere di commercio. Storia, ordinamento, competenze*, 2006, p.85

gestione delle informazioni sul sistema imprenditoriale. Ancora una volta, l'informazione è potere, e anche sopravvivenza dell'istituzione.

È certamente vero che dal 1944 in poi perdono progressivamente tutti gli elementi tipici dell'ordinamento corporativo e accentuano il profilo pubblicistico delle funzioni camerali: l'ente tende a divenire sempre più l'organo "decentrato" del controllo che lo Stato svolge sull'iniziativa economica dei privati. Ciononostante, "la mancanza di un quadro normativo di riferimento in cui inquadrare le nuove funzioni, pur permettendo una maggiore libertà d'azione, non consentì alle camere di commercio di scrollarsi dal clima di incertezza e precarietà [...] Divenne sempre più urgente l'emanazione di una legge di riordinamento degli enti camerali, che, oltre a porre fine alle loro condizioni di debolezza istituzionale, rendesse obbligatoria l'attuazione degli adempimenti a favore delle piccole e medie imprese."<sup>92</sup>

### **3.2 Dopo la legge n. 580 del 1993 (Belle époque)**

Nei primi anni Novanta il sistema politico italiano subisce il terremoto politico, sociale e istituzionale che ha fatto parlare di *transizione di regime*, tanto che "prima" e "dopo" l'anno 1992 vengono convenzionalmente indicati come "Prima Repubblica" e "Seconda Repubblica". In quegli anni, tra referendum e riforme degli enti locali, si cerca di garantire la tenuta di un sistema che sta traballando dalle fondamenta.

La legge 580 del 1993 si inserisce nella stagione di rinnovamento dei rami "bassi" del sistema istituzionale che ha prodotto anche la legge 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali), la legge 241 del 1990 (sul procedimento amministrativo), la legge 81 del 1993 (quella che introduce l'elezione diretta dei sindaci), nonché il decreto legislativo 29 del 1993 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche). La 580 rappresenta oggettivamente una legge coerente con il contesto, ma anche innovativa. E delinea per la Camera di Commercio un modello costruito intorno al concetto di funzione che si muove su una serie di competenze. Questa riforma nasce da un retroterra legislativo complesso ed era stata oggetto di numerosi progetti di legge sempre caduti nel vuoto con il passare

---

<sup>92</sup> R. FRICANO, *Le camera di commercio. Storia, ordinamento e competenze*, 2006, p.87

degli anni. Il 14 dicembre 1993 la decima commissione del Senato, in sede deliberante, approva invece la nuova disciplina.

L'art. 1 della l. 580/1993 qualifica le Camere come "enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali". Le Camere, se da una parte prendono, dall'altra perdono, in tale definizione caratterizzante, il richiamo esplicito al ruolo rappresentativo presente nella legislazione precedente.

L'articolo 1, quindi, mette subito sul tavolo la questione: si fa riferimento a "funzioni di interesse generale", perseguite –questo lo si legge nel prosieguo dell'articolato- attraverso organi politici costituiti dai delegati delle associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali di categoria e di settore. Le funzioni di interesse generale vengono perseguite attraverso organi politici costituiti da rappresentanti di interessi collettivi, aggregati, ma di parte.

A proposito di organi politici, tra le novità più importanti introdotte dalla nuova disciplina va incluso il ritorno al numero di tre degli organi di governo: consiglio, giunta e presidente, a cui è affiancato il nuovo collegio dei revisori dei conti. Il Consiglio ha un numero di componenti che varia in base al numero imprese presenti nella provincia di riferimento, in rappresentanza dei settori "di rilevante interesse per l'economia della circoscrizione". Il numero di consiglieri per settore si calcola in base a tre parametri: numero di imprese del settore presenti, numero di occupati e, per terzo, il valore aggiunto prodotto. Una volta stabilito il numero dei consiglieri per settore di riferimento, si individua dunque quale sia l'associazione che ha effettivamente il diritto di occupare quel seggio in base alla reale rappresentatività dell'associazione stessa sul territorio. Si tratta di un cambiamento profondo rispetto ai precedenti equilibri camerali che nel tempo non tenevano più conto del rapporto tra economia reale del territorio e rappresentanza camerale.

A parte la rispondenza all'effettiva costituzione dell'economia del territorio, la ripartizione tra settori è determinata dal regolamento ministeriale emanato con d.p.r. 472/1995 e dal d.p.r. 472/1995: i consiglieri dell'agricoltura, artigianato, industria e commercio devono essere pari almeno alla metà dei componenti del Consiglio, dovendosi, comunque, assicurare la rappresentanza delle principali categorie indicate dalla legge. A questi componenti, inoltre ne vanno aggiunti due altri in rappresentanza della *controparte* delle imprese sul mercato: lavoratori e consumatori.

L'art 12, sulla costituzione dei Consigli, al comma 5 e 6 introduce una previsione di grandissimo interesse: la possibilità di eleggere i consiglieri

mediante elezione diretta.<sup>93</sup> In sede di Statuto i consigli hanno la facoltà di disporre nello statuto l'elezione diretta dei propri componenti da parte degli imprenditori, ma le modalità per l'elezione devono essere stabilite dal ministro dell'industria con proprio decreto, con la previsione anche del voto per corrispondenza o con mezzi telematici l'attribuzione del voto plurimo in relazione al numero di dipendenti e all'ammontare del diritto annuale, la ripartizione proporzionale per liste e per settori delle rappresentanze provinciali.

Questa previsione –azzardata, ma fortemente innovativa e innovatrice– è rimasta sulla carta della legge 580 per più di vent'anni.

Il Consiglio camerale conserva il carattere di organo di indirizzo, anche se l'attività delle Camere resta gestita principalmente dalla Giunta. Oltre alla predisposizione e alla deliberazione dello Statuto, il Consiglio elegge il Presidente e la Giunta, nomina i membri del Collegio dei revisori; determina gli indirizzi generali e il programma pluriennale di attività della Camera, delibera il bilancio preventivo ed il conto consuntivo e gli emolumenti per i componenti degli organi camerale.

La Giunta è eletta dal Consiglio ed è composta da un numero di membri non inferiore a cinque e non superiore ad un terzo dei consiglieri. Spetta alla Giunta predisporre il bilancio, le relative variazioni e il conto consuntivo. È la Giunta che adotta i provvedimenti relativi al programma di attività e di amministrazione delle risorse; delibera la partecipazione a consorzi, società, associazioni, gestioni di aziende e servizi speciali o la costituzione di gestioni od aziende, delibera la costituzione di uffici distaccati in altri comuni delle

---

<sup>93</sup> ART. 12 l. 580/1993, comma 5 e 6: "5. I consigli nominati ai sensi del presente articolo possono prevedere nello statuto disposizioni relative al rinnovo dei consigli stessi mediante elezione diretta dei componenti in rappresentanza delle categorie di cui all'articolo 10, comma 2, da parte dei titolari o dei rappresentanti legali delle imprese iscritte nel registro di cui all'articolo 8. - 6. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce con proprio decreto le modalità per l'elezione di cui al comma 5, prevedendo in particolare:

- a) l'espressione del voto anche per corrispondenza o attraverso il ricorso a supporti telematici che consentano il rispetto della segretezza del voto medesimo;
- b) l'attribuzione del voto plurimo in relazione al numero dei dipendenti e all'ammontare del diritto annuale;
- c) la ripartizione proporzionale per liste e per settori delle rappresentanze provinciali.

circoscrizioni territoriali di competenza. La Giunta è organo esecutivo, centrale nella vita della Camera di Commercio.

Il Consiglio elegge poi anche il Presidente, per il quale è necessaria, nei primi due scrutini, la maggioranza qualificata di due terzi, nel terzo scrutinio è possibile anche quella assoluta, e, se non si raggiungono queste soglie, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati. Se neanche con tale sistema si raggiunge l'elezione, il consiglio decade e il Ministro nomina con decreto un commissario. Il Presidente rappresenta la Camera di commercio, convoca e presiede Consiglio e Giunta, determinando l'ordine del giorno delle sedute. In caso d'urgenza può compiere gli atti di competenza della Giunta, sottoposti a ratifica.

Gli organi durano in carica per quattro anni.

A partire dai meccanismi di composizione degli organi di governo dell'istituzione camerale, già si coglie uno degli aspetti più rilevanti della riforma del 1993. Con questa riforma, le camere si configurano come "un pezzo di Stato" per le imprese, al quale viene affidata *la funzione* di presidiare le economie locali nella loro complessità e viene riconosciuto il ruolo di ponte fra le imprese e lo Stato, fra gli interessi generali delle imprese e gli altri interessi generali presenti nella comunità civile. Le Camere diventano portatrici di un ruolo "autonomo" tra lo Stato e le imprese, né articolazioni locali, amministrative e decentrate di un potere statale centrale, né organizzazioni assimilabili alle associazioni degli imprenditori, le Camere acquistano una dimensione istituzionale e si configurano come il luogo di autogoverno delle categorie. Diversamente dalle tendenze neo-corporative con le quali si aveva una delega di funzioni dallo Stato alle associazioni, nelle Camere i protagonisti sono attori privati (le associazioni) che gestiscono un ente pubblico.

Ciò detto, il rischio che queste istituzioni diventino una sommatoria di corporativismi è una possibilità reale. Un elemento discriminante nella valutazione di questo rischio è se un ente pubblico gestito da privati riesca nei fatti a perseguire l'interesse generale e non sia invece gestito in forma corporativa (nel senso negativo del termine) da parte delle associazioni che lo controllano.

In Italia vi è stata una storica inadeguatezza dei meccanismi istituzionali a contenere e regolare gli interessi economici e la società civile<sup>94</sup> o -come lo

---

<sup>94</sup> S. CASSESE, *Stato ed economia: il problema storico*, in P. Lange e M. Regini (a cura di) - Stato e regolazione sociale, il Mulino, Bologna 1987, p.9

chiama Regini- un contesto di "regolazione istituzionale debole"<sup>95</sup>. Con la 580 del 1993 le Camere diventano un combinato disposto tra un'amministrazione comunale delle imprese e un'Authority del mercato articolata sul territorio.

La legge riserva dunque alle Camere di Commercio "*funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese*", "*fatte salve le competenze attribuite dalla Costituzione e dalle Leggi dello Stato alle amministrazioni statali e regionali*".

Pur soggette alle fonti del diritto –Costituzioni e Leggi dello Stato- con la legge di riforma del 1993 le camere diventano delle istituzioni autonome per il mercato. Sono autonome dal punto di vista statutario, una novità sostanziale che le avvicina ad altri enti territoriali come le Province e i Comuni. Gli Statuti, in forza dell'art. 3 della l. 580/93 vengono deliberati dai Consigli camerali con una maggioranza qualificata di due terzi e vengono approvati con decreto del Ministero delle Attività Produttive. Alle Camere viene poi anche assegnata un'autonomia regolamentare, che in un primo momento è stata evinta dalla Legge 580 e poi è stata attribuita formalmente alle Camere dalla L. 59/1997. Cioè, le Camere possono emanare regolamenti per disciplinare le materie di loro competenza. Infine, l'art. 18 delle legge di riforma attribuisce alle Camere anche una parziale autonomia finanziaria e contabile, perché può impiegare le proprie risorse liberamente, pur secondo i criteri contenuti nel bilancio predisposto ed approvato dagli organi di direzione.

Nel contesto di autonomia che la L. 580 dischiude, le funzioni delle Camere possono essere così ricomposte per grandi raggruppamenti. Innanzitutto, alle Camere vengono attribuite funzioni di supporto e promozione degli interessi generali delle imprese. L'art. 2 recita testualmente: "supporto e promozione degli interessi generali delle imprese, nonché, fatte salve le competenze attribuite dalla Costituzione o dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali e alle Regioni, funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese". Quella che le Camere sono dunque chiamate a svolgere è un'attività "ponte" tra imprese e gli altri enti politico-istituzionali.

Proprio in questa direzione, alle Camere è riconosciuta la possibilità di ricevere deleghe dallo Stato e dalle Regioni, nonché di partecipare ad accordi di programma. A differenze delle deleghe ministeriali, queste rivestono un'importanza maggiore perché implicitamente risolvono il problema dell'inclusione delle Camere tra gli enti locali. Alle Camere, poi, è riconosciuta

---

<sup>95</sup> M. REGINI, *La varietà italiana di capitalismo. Istituzioni sociali e struttura produttiva negli anni Ottanta*, in Stato e Mercato, 1, aprile 1995, pag. 10

espressamente la possibilità di formulare pareri e proposte alle amministrazioni dello Stato, alle Regioni ed agli enti locali su questioni che interessano le imprese (art.2, comma 6).

Il limite di competenza nel territorio provinciale rischia di riservare una ulteriore ambiguità nel ritratto con tante sfumature delle Camere di commercio riformate. Il confine amministrativo provinciale è, certamente, congeniale ad alcune attività camerali, come quelle certificative o di regolazione del mercato, ma risulta difficile "confinare" attività competitive come l'attrazione di imprese nel proprio territorio o l'erogazione di servizi di particolare qualità a imprese formalmente provenienti da altri territori.

Le funzioni promozionali vengono considerate dalla dottrina "obbligatorie", nel senso che, se le risorse lo consentono, le Camere non possono tirarsi indietro nell'esercitarle e, comunque, sono fattore di distinzione, di prestigio e di diversità di autorevolezza tra una Camera e l'altra all'interno del sistema.

Un'ultima notazione va posta sulla dizione scelta di "interessi generali delle imprese". Le Camere sono in questo contesto chiamate, se non a rappresentare, quanto meno a individuare e promuovere gli interessi generali delle imprese.

Vi sono poi le funzioni nelle materie amministrative ed economiche, che sono quelle uguali per tutte le Camere e che sono propedeutiche alla grande funzione di trasparenza e tutela del mercato che il sistema camerale svolge in quanto ente pubblico. Se con le funzioni promozionali le Camere perseguivano un fine pubblico (gli interessi generali delle imprese), con le funzioni amministrative ed economiche le Camere proteggono un patrimonio collettivo, il mercato.

Tra le funzioni amministrative ed economiche rientra la gestione di albi, ruoli ed elenchi, e di particolare rilievo è l'art.8 della 580/1993 che istituisce presso le Camere il Registro delle imprese. Oltre la tenuta di Albi ed elenchi e al Registro imprese, in questa categoria di funzioni, vi sono le funzioni di raccolta e divulgazione di dati, sportelli per il collegamento telematico tra gli archivi, e in materia ambientale il deposito presso le Camere dei modelli unici di dichiarazioni ambientali. Senza entrare nel merito e nel significato dell'attribuzione alle Camere della funzione certificativa, prima svolta direttamente dai tribunali, il punto centrale su cui riflettere sta nel fatto che a gestire queste funzioni statali di certificazione (ovviamente nel rispetto della legge) sono chiamati i rappresentanti di coloro che usano, subiscono, sopportano tutti gli adempimenti di legge: le imprese.

Dalla l. 580 vengono quindi attribuite alle Camere funzioni di regolazione del mercato e quella di essere infrastrutture pubbliche per il



mercato. In particolare, arbitraggio e tutela del consumatore sono funzioni nuove attribuite alle Camere dalla nuova legge, con la possibilità di istituire commissioni arbitrali e conciliative, la facoltà di costituirsi parte civile nei procedimenti per i delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio, ed inoltre di promuovere per la repressione della concorrenza sleale, la possibilità di predisporre e promuovere contratti-tipo fra le imprese, loro associazioni e associazioni a tutela dei consumatori, ed infine di promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti. Per quel che riguarda le infrastrutture pubbliche per il mercato rientra la disciplina originaria che regolava unitariamente le borse merci e le borse valori (l. 272/1913), attribuendo alle Camere la partecipazione alla formazione degli organi, la collaborazione organizzativa attraverso la fornitura di locali e personale. Tali competenze sono rimaste pressoché invariate per quanto concerne le borse merci, mentre per le borse valori si è avuto un notevole scorporo a favore della CONSOB (l. 216/1974, d.p.r. 138/1975); le Camere possono altresì istituire sale di contrattazione ed istituire laboratori chimico-merceologici.

Insomma, le Camere, attraverso queste funzioni, in qualche modo contribuiscono a creare anche le stesse "regole del gioco" del mercato, non soltanto a garantirne la trasparenza e la promozione. Un'istituzione camerale efficiente e che funziona può ridurre il tasso di incertezza determinando una struttura stabile e creando delle regolarità nella vita quotidiana delle imprese, contribuendo così alla promozione della fiducia, "bene pubblico" fondamentale per il funzionamento di un mercato.

Infine, si aggiungono le funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni, quelle derivanti da convenzioni internazionali e funzioni di consulenza.

Per quel che riguarda i controlli, la 580 riconosceva al Ministro dell'industria un controllo di carattere generale: il Ministro aveva poi l'obbligo di presentare una relazione annuale al Parlamento, da cui devono emergere gli interventi realizzati ed i programmi attuati. L'attuazione della Legge Bassanini del 15 marzo 1997, n. 59 abolisce gli atti di controllo sulle Camere di commercio, sui bilanci, sulla costituzione delle aziende speciali, nonché gli atti di controllo sulle unioni regionali, i centri esteri e le unioni interregionali.

A questo proposito, merita di essere inserita nel discorso sulla *Belle Époque* camerale anche la *riforma Bassanini* che negli anni '90 continua a scavare nel solco in cui già la legge 580 aveva collocato le Camere di commercio.

La cosiddetta riforma Bassanini è composta da quattro leggi emanate tra il 1997 e il 1999. I due provvedimenti più incisivi per le CCIAA sono certamente quelli del 1997, ovvero la *Bassanini semel* (Legge 15 marzo 1997,

n. 59; *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*) e la *Bassanini bis* (Legge 15 maggio 1997, n. 127; *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*).

La legge 15 marzo 1997, n. 59, impone in particolare due principi: la semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private e il federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali. Il quadro di riferimento nel quale si muove la legge 59 del 1997 è certamente innovativo ed è legato al principio di sussidiarietà e al riconoscimento del ruolo delle autonomie funzionali. In particolare, sono interessanti le disposizioni contenute nell'art. 1 comma 4, lett. D) e nell'art. 4 comma 3, lett. A). La prima disposizione, che per alcuni versi va oltre il dettato dell'art. 118 costituzionale, esclude dalla riallocazione delle funzioni alle Regioni e agli enti locali *"i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e dalle università degli studi"*; mentre nella seconda disposizione viene annoverato il principio di sussidiarietà in tale processo di riallocazione, chiarendo che tale principio comporta l'attribuzione delle responsabilità pubbliche *"alla autorità...più vicina ai cittadini"*, una prossimità che vale sia in senso territoriale che in senso funzionale<sup>96</sup>. E' vero, d'altra parte, che la *Bassanini semel* riconosce ai Comuni *"il ruolo di amministrazione responsabile dei processi di localizzazione, localizzazione e ampliamento di tutti gli insediamenti produttivi"*, indebolendo il ruolo delle Camere come unica amministrazione interlocutore delle imprese. Nondimeno, la sussidiarietà orizzontale ha fatto sí che assai spesso i Comuni si appoggiassero poi alle Camere stesse per svolgere queste funzioni.

Rispetto al finanziamento delle Camere di commercio, insieme alle diverse voci previste dall'art.18 della l. 580/1993, rimane in ruolo di primazia il diritto annuale (introdotto con il d.l. 786/1981), determinato annualmente con decreto del Ministro dell'industria, di concerto con il Ministro del tesoro sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative. Le Camere dunque sono estranee sia alla scelta dei criteri che alla diretta determinazione dell'importo del diritto. Oltre ai contributi per le attività svolte per lo Stato e le amministrazioni locale, restano poi i diritti di segreteria. Presso Unioncamere è, infine, costituito il fondo di perequazione

---

<sup>96</sup> A. D'ATENA, *Sussidiarietà e autonomie funzionali*, in *Impresa&Stato*, n. 44/45, aprile-maggio, 1998

per limitare gli effetti distorsivi del sistema, sostenendo le risorse degli istituti camerali che si trovano nelle zone più disagiate e con minor sviluppo industriale.

Individuato per sommi capi il funzionamento delle Camere -autonomia, finanziamento, funzioni, organi- ci si può chiedere in che tipo sostanziale di amministrazione pubblica siano state trasformate dalla legge 580 del 1993. Norme e dottrina politico-istituzionali si sono succedute, spesso in modo contraddittorio in merito: "le Camere di commercio costituiscono probabilmente la figura più significativa della sovrapposizione di principi contraddittori che, sommandosi nelle diverse fasi della politica legislativa, hanno finito per conferire a questi istituti una immagine difficilmente rapportabile a criteri determinati"<sup>97</sup>, scriveva nel 1979 Rossi, ma la considerazione è rimasta sostanzialmente valida. I punti dirimenti sulla natura delle Camere, dopo la legge 580 del 1993, diventano sostanzialmente due: la natura di ente locale e la natura funzionale delle CCIAA italiane.

La riforma camerale del 1993 ha dunque cambiato le «regole del gioco» per la Camera di Commercio, istituendo una sorta di *Giano bifronte* tra pubblico e privato. La nuova Camera viene a completare la sua riforma in un passaggio di discontinuità nel sistema politico, in quello associativo e nel panorama istituzionale. E, sostanzialmente, accresce per le Camere la dimensione associativa rispetto alla legislazione precedente.

Le questioni delicate che la 580 introduce di certo non mancano: *in primis* il tema della rappresentatività rispetto alle forze economiche; rappresentatività che, se in sede di prima applicazione appare parziale, gli statuti di ogni Camera possono potenzialmente ampliare fino all'elezione diretta (nessuna Camera ha mai proceduto in tal senso, anche per mancanza del decreto attuativo atto a regolare il suddetto articolo). Le Camere rafforzano quella dimensione ambivalente propria di un modello misto in cui convivono il modello privatistico (le Camere operano a tutela di interessi "privati" e "governate" da soggetti privati come sono le Associazioni) ed il modello pubblicistico, che vede la Camera come strumento di azione della Pubblica Amministrazione e portatrice di interessi generali del sistema delle imprese.

Per la prima volta nell'Italia post-unitaria un ente pubblico, con poteri di certificazione, regolazione, servizio e promozione, viene amministrato dai rappresentanti designati dalle associazioni di categoria, che sono a tutti gli effetti delle organizzazioni private. Il sistema di designazione individuato

---

<sup>97</sup> G. ROSSI, *Gli enti pubblici associativi*, 1979, p. 164

dalla riforma della Legge 580 individua un modello rappresentativo di secondo grado. E, sebbene i vincoli di legge che definisce le risorse, il tutto viene gestito "quasi" privatamente. In alcune realtà, del resto, particolarmente del Nord, le Camere rappresentano una realtà significativa nel panorama degli enti locali, peraltro dotata di accentuata autonomia, visto che i controlli ministeriali e regionali sono limitatissimi e il più delle volte puramente formali, tanto che le Camere si trovano ad ricoprire una dimensione che induce alcuni a parlare delle nuove Camere come di "governi privati dell'economia" riprendendo la vecchia definizione legata al neocorporativismo. Ma il paragone non regge, giacché i governi privati di stampo neo-corporativo prevedono un accordo triangolare tra Stato, capitale e lavoro, supponendo la capacità tanto delle associazioni di capitale che di quelle del lavoro di rappresentare in maniera unitaria e tendenzialmente monopolistica gli interessi dei rispettivi aderenti, nonché la capacità di governare gli stessi interessi (ovvero di imporre le decisioni negoziate). Questo schema non si ripropone di fatto nelle Camere di commercio, mancando il governo per la delega alla Camera ed essendo i sindacati presenti solo simbolicamente.

La caratteristica più interessante delle Camere così architettate non è un richiamo al corporativismo, quanto invece la proposizione di un tipo di federalismo antico (risalente a prima del sistema napoleonico) e nuovo al tempo stesso: la CCIAA è ente pubblico che raccoglie la più parte delle "tasse" *in loco ed in loco* le spende sulla base di decisioni assunte da rappresentanti locali. Così, "non troppo paradossalmente né troppo sorprendentemente, la riforma delle Camere di Commercio è allora non solo una delle pochissime riforme di "istituzioni" che si sono realizzate, ma è finora, con ogni probabilità, anche la riforma più "politica"."<sup>98</sup>

Ornaghi motiva questa affermazione da due punti di vista. Da un lato, quella della 580 è una riforma politica perché riguarda il federarsi degli interessi e la loro rappresentanza. Il tentativo di connettere gli interessi che costituiscono il sistema delle imprese con l'interesse generale appartiene alla sfera della politica. La riforma è *politica*, dall'altro lato, perché, pone in primo piano i temi della pluralità delle "sfere di rappresentanza" e tenta di articolare

---

<sup>98</sup> L. ORNAGHI, *Politica degli interessi e democrazia. La riforma camerale*, Impres&Stato n. 25, 1994

I livelli di governo in modo più rispondente ai rapporti fra territorio, economia, istituzioni politiche propri del contesto storico.

Certo, il rischio è che tanto più il sistema sarà organizzato per rappresentare interessi di grandi categorie, quindi tanto più scarsamente ideologizzato o con identità culturale poco omogenea, tanto più troverà difficoltà nell'assicurare forme di rappresentanza politica riconoscibili. L'interesse pluralistico, insomma, trova difficoltà a definire il bene comune.

Oltre questa dimensione di istituzione politica, la Camera può anche configurarsi come *policy community*, una comunità di rappresentanti di interessi diversi tanto che l'appartenenza alla comunità tende nel tempo a consolidarsi e alla fine a prevalere sulla stessa appartenenza associativa.

Un altro aspetto procedurale di particolare interesse, infatti, è dato dalla possibilità che non solo imprenditori, ma anche esperti e/o funzionari delle associazioni siano designati nel Consiglio camerale, e quindi anche candidarsi alla Presidenza. Questo passaggio, peraltro, va anche in controtendenza rispetto alle dinamiche in atto nella maggior parte delle associazioni, che tendono a privilegiare una distinzione tra struttura e dirigenza politica, ma questa possibilità consolida la teoria della Camera come *policy community* all'interno della quale l'appartenenza alla comunità prevale sulla stessa appartenenza d'origine. Tra gli argomenti a favore della creazione e della partecipazione ad una comunità di interessi allargata (*encompassing*), possiamo individuare l'apprendimento organizzativo. In questa nuova Camera riformata le stesse associazioni individuano politiche che non sono comunque individuabili in quelle di una singola associazione. L'Azienda speciale, strumento operativo dell'istituzione camerale, diventa un'occasione istituzionale di crescita e di apprendimento ulteriore, un momento che rafforza la percezione di appartenenza ad una "comunità" luogo di sintesi in qualche modo *super partes*.

Certo, gli elementi di crisi delle associazioni si riversano nella stessa Camera che diventa, di volta in volta, alleato alle, o competitore delle, esigenze in un sistema a network variabile. Quella camerale diventa una sorta di istituzione calmieratrice con azione "ridistributiva". Attraverso la Camera, le stesse associazioni aumentano, infatti, la massa critica nei confronti dell'economia del territorio, all'interno dei sistemi di network territoriali. Con l'ampliarsi di sedi di intermediazione e di conflitti, la Camera resta come il potenziale luogo di sintesi, come il soggetto più titolato a dare pareri autorevoli e influire sulle decisioni dei sistemi politici di governo. In particolare, la Camera può svolgere un ruolo di relazione con l'Europa e sul piano dell'internazionalizzazione, come vera e propria infrastruttura inserita in un *network* internazionale.

I nuovi servizi per l'internazionalizzazione delle imprese, il marketing territoriale e ogni altro servizio rivolto alla promozione dell'economia territoriale all'estero anche mediante le relazioni inter-camerale da sviluppare soprattutto in scala europea ritagliano un ruolo del tutto autonomo rispetto alla forza e alla capacità del sistema associativo locale. A questo si aggiunge il fatto che il sistema camerale partecipa in attività di gestione infrastrutturale, come quelle fieristiche o aeroportuali. E, grazie a queste funzioni, le associazioni stesse acquisiscono una "forza" contrattuale nei confronti del sistema delle istituzioni locali.

In estrema sintesi, la l. 580 si dispone come una "legge aperta", abilitante, che mette nelle mani del sistema camerale moltissime potenzialità e si dimostra un passaggio di democrazia economica, mantenendo il carattere di apprendimento della democrazia stessa. "Giocata la scommessa, il risultato - in gran parte, seppur non completamente - dipende ora dai giocatori."<sup>99</sup> Anche per questo, i quasi 20 anni di Legge 580 del 1993 in un contesto di federalismo e sussidiarietà avanzanti, sono stati decisamente un periodo di *belle speranze* ma anche di *grandi opportunità* per il sistema camerale: insomma, una vera e propria *Belle Époque*.

### **3.3 La riforma del 2010 (Guarda che non sono io)**

Nel 2010, a più di 15 anni dall'ultima riforma, viene emanato il decreto legislativo n. 23 del 15 febbraio, in attuazione all'articolo 53 della legge 23 luglio 2009. Il decreto riguarda esplicitamente la "riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura".

"Il problema è sempre quello di dotare la popolazione delle imprese e la loro rete di una statualità adatta a regolare efficacemente ed efficientemente il loro rapporto sia con il territorio di competenza sia con l'ordinamento politico dello Stato e del mercato. Di dar luogo, cioè, a un'istituzione in grado di gestire, attraverso un'amministrazione locale, e dedicata, i modi e le regole con le quali l'impresa può esercitare la sua funzione nel territorio e, nel contempo, la sua appartenenza alla rete globale del mercato."<sup>100</sup>

All'inizio degli anni Novanta, nel percorso di formulazione della legge

---

<sup>99</sup> L. ORNAGHI, *Politica degli interessi e democrazia. La riforma camerale*, Impres&Stato n. 25, 1994

<sup>100</sup> P. BASSETTI, *1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro* in I Quaderni. Politiche e reti per lo sviluppo, La riforma delle Camere, dicembre 2010

580, l'ostacolo era consistito nel superare la concezione nazionale corporativa delle Camere come "prefetture economiche". La riforma del 1993 tendeva a considerare le Camere di commercio come enti esponenziali di interessi locali ma generali e i problemi di rappresentanza e democrazia si delineavano soltanto in prospettiva. Nel corso degli anni Novanta e così anche negli anni Duemila "da un'originaria posizione di apparente inutilità pubblica, le Camere di commercio si pongono ora come agenti di mediazione tra imprese e amministrazione pubblica, tra produzione di valore, società e Stato, contribuendo a delineare una rinnovata statualità che affonda le proprie radici nel concreto terreno economico."<sup>101</sup>

Per quanto la 580 fosse una legge innovativa, era impensabile non intervenire dopo così tanto tempo e così tanti cambiamenti intervenuti nel sistema economico internazionale e nel sistema politico e sociale italiano. Su questa considerazione generica e in qualche modo "normale", ad investire il sistema delle imprese si è sommata –con il carico da 90, come si dice- la crisi.

Davanti tutto questo, l'istituzione pubblica che si rivolge alle imprese non può sottrarsi dal dare un minimo segnale di rispondenza. Il riconoscimento del ruolo potenziato delle Camere di commercio in questa ultima riforma datata 2010 non è altro che un necessario adeguamento del diritto a una realtà fattuale.

Innanzitutto, dentro l'impresa, cambiano i rapporti tra i fattori produttivi: dalla prevalenza del rapporto tra proprietà e lavoro alla centralità del ruolo dei cosiddetti *stakeholder*, cioè azionisti, imprenditori, manager, consumatori. Cambiano poi i rapporti tra imprese: il ruolo delle reti e delle filiere ribalta rapporti di forza e potenzialità. Cambiano i prerequisiti di sopravvivenza imprenditoriale: crisi economica significa una difficoltà ulteriore a rimanere sul mercato (peraltro, inevitabilmente sempre più globalizzato anche per i settori legati al territorio, come il commercio e il turismo). Grazie alle tecnologie informatiche le imprese diventano sempre più digitalizzate, globali e a-territoriali e lo Stato deve correre loro dietro, e "adeguarsi al ritmo dettato, ormai differente da quello delle certificazioni e dei controlli con la marca da bollo e il timbro inchiostrato."<sup>102</sup>

Le imprese, in particolare, volendo tentare una sistematizzazione, si trovano ad affrontare quattro grandi tipi di cambiamento: la rete di scambi commerciali e produttivi tende sempre di più a porre in discussione la

---

<sup>101</sup> P. BASSETTI, *1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro* in I Quaderni. Politiche e reti per lo sviluppo, La riforma delle Camere, dicembre 2010

<sup>102</sup> P. BASSETTI, *1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro*, in I Quaderni. Politiche e reti per lo sviluppo, La riforma delle Camere, dicembre 2010

centralità del territorio; viene ridefinito il rapporto tra i raggruppamenti di piccole, medie, grandi e grandissime imprese da un modello gerarchico ad uno funzionale; cambia il rapporto fra soggetti economici e Pubblica Amministrazione e nasce l'esigenza di un nuovo "tipo" di amministrazione più vicina ai tempi e alle necessità dell'economia; le imprese riscontrano la necessità di modificare le organizzazioni della loro rappresentanza, chiamata a divenire sempre meno verticale e a base territoriale e sempre più funzionale e reticolare.

Il rapporto impresa-territorio sta cambiando: il territorio è sempre meno assunto come un contenitore, ma viene piuttosto percepito come un supporto o piattaforma al servizio dell'impresa. Ciò che occorre alle imprese è quindi una rappresentanza istituzionale articolata per luoghi e funzioni. E la riforma del 2010 ribadisce che le Camere di commercio sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale. Si tratta certamente di un riconoscimento molto forte perché enti pubblici dotati di autonomia funzionale con riconosciuta potestà regolamentare, oltre che statutaria, delineano la cornice della Camera di commercio come elemento istituzionale. Nel definire (all'articolo 1) le Camere di commercio «enti pubblici dotati di autonomia funzionale» e nell'ancorare lo svolgimento delle loro funzioni al «principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione», la riforma legittima le Camere ad avere un rapporto nuovo con tutte le altre istituzioni, fondato sulla pari dignità.

Le autonomie funzionali sono enti rappresentativi "esponenziali" di comunità autonome, anche se parziali, come la comunità delle imprese (riunite nelle Camere di commercio) o la comunità degli studi e della ricerca (riunita nelle università). Riconoscere alle Camere la giusta collocazione nel quadro delle istituzioni del Paese è, dunque, un passaggio che può contribuire a riconoscere – anche a un livello più alto – il valore sociale del *fare impresa*.

Le novità più rilevanti della riforma sono, poi, l'introduzione di alcuni meccanismi che vanno in direzione di aumentare l'efficienza e ridurre i costi delle Camere. È un passaggio ineludibile se si prende in considerazione il contesto generale: la crisi privata sta virando a cavallo tra 2009 e il 2010 in una crisi di debito pubblico. Il "caso Grecia" ha il suo primo disvelamento proprio nell'autunno 2009, l'Europa accende i fari sui debiti degli Stati e si apre il tempo *dell'austerità*, anche dolorosamente. Tanto più che, anche soltanto a livello di immagine, davanti alle imprese che chiudono, le istituzioni non possono dare almeno minimi segnali di sensibilità sul tema risparmi pubblici. I principali meccanismi introdotti per implementare l'efficienza delle Camere sono: lo svolgimento di alcune funzioni obbligatoriamente in forma associata per le Camere che abbiano meno di 40mila imprese iscritte e l'obbligo di



condivisione del segretario generale per le camere che non riescano a raggiungere l'equilibrio economico-finanziario; la possibilità di costituire aziende speciali solo se ce lo si può permettere, cioè sempre nel rispetto dei criteri di equilibrio economico-finanziario; l'introduzione di un "Patto di Stabilità" secondo il quale le Camere, le Unioni Regionali e Unioncamere si assumono gli impegni di contenimento della spesa pubblica. Infine, viene escluso il meccanismo dell'istituzione automatica di nuove Camere di commercio ogni qual volta veng istituita una nuova Provincia, ponendo i limiti delle 40mila imprese minime iscritte al Registro delle Imprese e la possibilità di raggiungere un equilibrio economico autosufficiente.

Un secondo tipo di novità introdotte nel 2010 riguarda la ridefinizione del sistema di vigilanza sull'attività amministrativo-contabile (con la possibilità di ispezioni congiunte tra Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze), il funzionamento degli organi (una Camera di commercio può essere commissariata dal Ministero dello Sviluppo Economico nel caso in cui il consiglio non venga costituito entro i termini), lo svolgimento di compiti di interesse generale (oltre alla relazione che il MISE deve presentare al Parlamento, anche le unioni regionali devono presentare alle Regioni relazioni sulle attività svolte dalle Camere in favore delle economie locali).

In generale, vengono rafforzati i rapporti con la Regione. E vengono delimitati i compiti e i confini tra Stato e Regioni per quanto riguarda le Camere di commercio. Ad esempio, lo scioglimento di un consiglio camerale per gravissimi motivi è compito dello Stato; invece la ricostituzione degli organi camerali appartiene alla sfera di competenza delle Regioni.

Un altro cambiamento targato riforma del 2010 riguarda la costituzione ufficiale del *sistema camerale*, di cui fanno parte le Camere di commercio italiane, le unioni regionali, l'Unione italiana delle camere ovvero Unioncamere, gli organismi strumentali delle Camere e le Camere di commercio italiane all'estero ed estere in Italia legalmente riconosciute dallo Stato italiano. Con questa introduzione del sistema camerale fa il paio il rafforzamento del ruolo di Unioncamere, che è chiamata a coordinare le attività delle Camere e dispone di un più forte raccordo con le istituzioni (amministrazioni centrali, Regioni ed Enti territoriali) e la possibilità di cooperare a programmi delle amministrazioni centrali e delle Unioni Regionali, che diventano nel contempo obbligatorie.

Per quanto riguarda gli organi, da una parte, viene qualificata la figura del segretario generale, introducendo la regola che l'iscrizione all'elenco dei segretari generali avvenga previo superamento di un'apposita selezione nazionale per titoli e percorsi di formazione. Dall'altra parte, vengono rese più

trasparenti e verificabili le procedure per la costituzione dei consigli camerali, con il deposito degli elenchi dei soci e la presentazione degli elenchi e dei dati anche in caso di apparentamento. Viene inserito un quarto parametro per il calcolo della rappresentatività delle associazioni, ovvero l'ammontare del diritto annuale versato dalle imprese per ciascun settore. Il concetto del *no taxation, without representation* viene ribaltato nel *no representation without taxation*, insomma. Nei consigli, infine, entra anche un rappresentante dei liberi professionisti (delle professioni ordinamentali, ma viene data contestualmente la possibilità di creare una consulta delle professioni a cui partecipino anche i professionisti, cosiddetti, non regolamentati). E' un'attenzione in più verso quel mondo delle partite IVA, strettamente legato alle Camere, e che è stato definito il popolo degli invisibili, ma indispensabili.

Infine, a proposito di *taxation*, viene modificato il meccanismo del diritto annuale, eliminando il riferimento alle sezioni del registro delle imprese al fine di individuare diritti in misura fissa o commisurata al fatturato.

Un discorso va, quindi, fatto in merito alle funzioni. Che la riforma del 2010 sia stata adattiva-conservativa si vede in particolare da questo punto: l'articolo 2 rafforza le funzioni delle Camere al servizio del sistema delle imprese, in pratica fissa in vere e proprie competenze attribuite per legge quelle che per le istituzioni camerali erano già da anni attività svolte. Si tratta delle funzioni in tema di internazionalizzazione, di semplificazione amministrativa, di promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, di promozione del territorio, di giustizia alternativa, di vigilanza sul mercato e tutela dei consumatori. Certamente, il riconoscimento di legge conferisce all'attività camerale un'autorevolezza diversa.

La riforma della Legge 580 attuata nel 2010 rafforza le camere, rispondendo ad esigenze di contesto, sancendone una maggiore autonomia, un riconoscimento della natura funzionale e anche una formalizzazione delle competenze. Di certo, è rilevante il fatto che dia una nuova identità alle Camere (pari dignità rispetto alle altre istituzioni) e che riconosca parimenti il valore sociale dell'impresa, attribuendo agli enti camerali lo *status* di autonomie funzionali secondo una prassi ispirata alla sussidiarietà.

Eppure, allo stesso tempo, quella riforma si dimostra troppo timida: è - nella definizione data da Piero Bassetti- "la nőttola di Minerva", la saggezza che arriva con il calar della sera, per cui il diritto si adatta ad una realtà che esiste già di fatto. Ma probabilmente non riesce a prevedere cosa riserva il futuro la mattina successiva. Così, la riforma del 2010 manca due occasioni che, in poche anni la renderanno già superata.

Da una parte, è una riforma che non tiene fede fino in fondo alla "specialità" delle camere quando "tradisce" il territorio, centralizzando alcune

funzioni strategiche su Unioncamere nazionale. Dall'altra parte, la riforma dimostra di non avere abbastanza coraggio per realizzare le elezioni dirette, che erano state poste in nuce dentro la Legge 580 nel 1993. In questo modo, le Camere perdono marchianamente l'occasione di attestarsi con un meccanismo di rappresentanza dal basso che, pur gestita dalle associazioni imprenditoriali come partiti, sarebbe stato uno *scudo di legittimità* davanti all'attacco della politica di pochissimi anni dopo. "Se lo Stato è in deficit di efficienza e competenza, le Camere di commercio riconoscono la necessità di arricchirsi di processi democratici nella selezione dei propri organismi di guida. Una moderna democrazia deve poter includere anche la democrazia degli interessi, e questa, per essere tale, deve ovviamente essere informata ad una legittimazione democratica."<sup>103</sup>

Guarda che non sono io" è davvero l'ammonimento che si addice a questa grande opportunità mancata nel mondo delle Camere di commercio: parlandoci da pochi anni indietro, la legge del 2010 sembra dire "guarda che non sono io" la riforma che salverà le Camere dal futuro e dalla sfida che la politica e lo Stato centrale porranno loro nel volgere di un tempo brevissimo. E, in conclusione di questo paragrafo dedicato alla riforma del 2010 e dei meccanismi che avrebbe dovuto intercettare e governare, riportiamo quindi per intero il, complesso quanto illuminante, passaggio che Giulio Sapelli ha scritto a proposito.

"L'equilibrio delle rappresentanze può ora essere sostituito dalla loro competizione regolata e trasparente: può essere il frutto di un grande progetto istituzionale diretto a costruire una democrazia dei mercati prestatuale e promanante dalla società civile, anziché dalla prussiana protervia dello Stato, ordinatore verticistico degli interessi. Ma la società non è ancora sufficientemente competitiva: al contrario, è ancora troppo collusiva. E la collusività è determinata anche da un basso grado di istituzionalizzazione delle rappresentanze degli interessi e, insieme, da un basso grado di liberazione competitiva delle stesse: debbono essere le associazioni a scegliere chi deve rappresentarle nei nuovi delicatissimi organismi che dobbiamo creare al crocevia tra Stato, mercato e nuove forme della poliarchia. Per non perdere i valori della "sovranità popolare", ma riformulandoli in un diverso orizzonte e superando i fallimenti del mercato e della politica, appare praticabile una sola ipotesi: quella di un nuovo "istituzionalismo" che affidi allo Stato soltanto funzioni di regolazione generale, che fondi una nuova integrazione sociale sull'autoriflessività degli

---

<sup>103</sup> P. BASSETTI, *1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro*, in I Quaderni. Politiche e reti per lo sviluppo, La riforma delle Camere, dicembre 2010

attori autodisciplinatisi. Il mercato è costruito da popolazioni di organizzazioni, ché senza di esse tale mercato, morfogeneticamente e funzionalmente, non può realisticamente pensarsi. Ma il termine "mercato" è la reificazione di una serie di relazioni comportamentali che esistono tra i partecipanti: un mercato non è una "cosa", ma una relazione comportamentale. L'analisi del contesto storico diviene in tal modo un potente mezzo per la riformulazione del concetto di mercato. L'"approccio funzionale", del resto, rende possibile l'analisi e il confronto tra diverse soluzioni normative perché presuppone un principio giuridico sufficientemente ampio che tenga in considerazione i vari obblighi fiduciari. Si tratta, insomma, di uno sforzo teorico diretto a superare la pura e semplice constatazione del pluralismo irreversibilmente vigente: si tenta così di rispondere alla crisi che questo assetto della moderna nostra società rivela allorché deve essere realizzato un nesso non occasionale tra interessi particolari e interessi generali."<sup>104</sup>

### **3.4 Riformarsi o morire (Showtime)**

Matteo Renzi, Presidente del Consiglio da pochi mesi, durante l'inaugurazione della Brebemi nel Maggio del 2014 ha detto testualmente: "Sulle Camere di Commercio non voglio buttare via il bambino con l'acqua sporca ma non si può difendere l'indifendibile". Le Camere di commercio rientrano, nel volgere di pochissimi mesi, sotto la categoria di: "indifendibile".

Che il sistema avesse diverse falle era da diverso tempo sotto gli occhi degli osservatori più attenti e nella consapevolezza degli amministratori. I rendimenti delle Camere di commercio in Italia si sono dimostrati negli anni radicalmente diversi di territorio in territorio. Sta di fatto che, repentinamente, il 2014 diventa l'*hannus orribilis* delle Camere di commercio italiane. E, il sistema camerale si chiude in difesa a giocare una partita difficile, che in poche settimane diventa quella della vita, e che solo qualche anno prima –per esempio nel 2010, al tempo della riforma della 580- si era trovato a giocare con pieno possesso di palla. Evidentemente, nel 2010, non aveva fatto gol.

---

<sup>104</sup> G. SAPELLI, *Ora è tempo di nuovi doveri sociali*, in I Quaderni. Politiche e reti per lo sviluppo, La riforma delle Camere, dicembre 2010

Gli ultimi due anni circa -dal 2014 al momento in cui si scrive- sono diventati *il tempo dello show*: le Camere di commercio devono “dimostrare” quello che sono, quanto valgono e come possono cambiare. Devono puntare sulla rappresentazione e non solo sulla loro rappresentatività ed efficienza. Nel volgere di un tempo brevissimo, le Camere lottano per la sopravvivenza e lo fanno senza prove generali, direttamente sotto le luci della ribalta.

La prima “tegola” cade sulle Camere di commercio a giugno 2014, con il decreto legge n. 90 del 24 giugno (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito in legge con modificazioni dalla legge n.114 dell'11 agosto dello stesso anno. L'articolo 28 del decreto prevede la *Riduzione del diritto annuale dovuto alle camere di commercio e a carico delle imprese* e il testo lascia spazio a pochissimi dubbi: a decorrere dall'esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore del presente decreto, l'importo del diritto annuale a carico delle imprese di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n.580 è ridotto del cinquanta per cento.

Si tratta di un taglio netto ed eloquente nella sua portata, che –di fatto– sancirebbe la fine certa dei servizi del sistema camerale, probabilmente della sua stessa esistenza.

Nel frattempo, le voci si rincorrono, aggiungendo nel sistema camerale panico a preoccupazione: a seguire vi sarà un altro provvedimento per eliminare l'obbligatorietà stessa del diritto annuale e il Registro Imprese verrà dirottato nelle competenze del MISE, così si scrive sui giornali e si mormora nelle *lobbies* frequentate dalle associazioni imprenditoriali. E il sistema camerale comincia ad organizzare la resistenza. Con un'operazione di recupero -faticosa quanto di misura- si arriva in agosto alla conversione in legge del provvedimento con un testo leggermente modificato. Ma il “leggermente” permette di guadagnare tempo. Il diritto annuale viene, infatti, sempre ridotto del 50%, ma in un percorso graduale di 3 anni: nel 2015 viene ridotto del 35%, nel 2016 del 40% e, infine, nel 2017 del 50%.

Tuttavia, si capisce subito: il percorso di revisione forzata del sistema camerale avviato dal Governo è solo all'inizio. Dopo un *iter* di quasi un anno, con un impegno attivo nelle commissioni parlamentari delle associazioni imprenditoriali (a dire la verità, non tutte con la stessa intensità e con la stessa convinzione) e di Unioncamere (che nel frattempo passa dalla guida di Ferruccio Dardanello a quella di Ivan Lo Bello), il 4 agosto 2015 l'aula del Senato con 145 voti favorevoli e 97 contrari approva il testo *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, già approvato in precedenza (17 luglio) dalla Camera dei Deputati.

L'articolo 10 -espressamente dedicato alle Camere di commercio- delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore, un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n.580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n.23.

L'intervento del Governo –come d'uso nei decreti legislativi- si dovrà attenere ad alcuni criteri direttivi. Innanzitutto, il diritto annuale, pur tenendo conto quanto determinato con il decreto legge del 2014 sulla riduzione progressive, potrà essere soggetto a modifiche. Secondo poi, dovranno essere ridefinite le circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 camere a non più di 60 mediante accorpamento, ma non solo: per rimanere autonoma –anche entro il numero delle 60 Camere di commercio italiane- una singola Camera dovrà avere una "soglia dimensionale minima" di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando però la presenza di almeno una Camera di commercio in ogni regione e prevedendo la istituibilità di una Camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine. Il Governo dovrà definire le condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali.

In terza istanza, il provvedimento governativo delegato viene incaricato di ridefinire i compiti e le funzioni delle Camere, in particolare sui temi: pubblicità legale generale e di settore, semplificazione amministrativa, tutela del mercato. Per quanto riguarda le funzioni promozionali queste vengono considerate come "da limitare" soprattutto nell'ottica di eliminare le duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche. Allo stesso tempo, andranno limitate, nelle intenzioni del legislatore, anche le partecipazioni societarie a quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, nonché per lo svolgimento di attività in regime di concorrenza. Viene data poi delega al Governo sul riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione registro delle imprese presso le Camere di commercio, con particolare riguardo alle funzioni di promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese, garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale e l'unitarietà di indirizzo applicativo e interpretativo attraverso il ruolo di coordinamento del Ministero dello sviluppo economico. Sempre al MISE deve venire delegata la definizione di standard nazionali di qualità delle prestazioni e di un sistema di monitoraggio delle Camere di commercio, in relazione a ciascuna funzione fondamentale,

ai relativi servizi ed all'utilità prodotta per le imprese. Viene, infine, prefigurata la riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte e riordino della relativa disciplina, compresa quella sui criteri di elezione e sui compensi, prevedendo la gratuità degli incarichi e in modo da assicurare un'adeguata consultazione delle imprese, e sul limite ai mandati, nonché delle unioni regionali, delle aziende speciali e delle società controllate; e viene incoraggiata l'individuazione di criteri che garantiscano, in caso di accorpamento, la rappresentanza equilibrata negli organi camerali delle basi associative delle Camere di commercio accorpate, favorendo il mantenimento dei servizi sul territorio.

Ora, l'autoriforma rimane l'unica strada, per non essere "sorpassati a destra" da un decreto legislativo prossimo ad arrivare.

Sarebbe un superamento della storia possibile, ma anche immeritato nella sostanza. I provvedimenti di legge emanate sotto il Governo Renzi partono infatti da alcuni presupposti dichiarati, che risultano tuttavia poco veritieri alla prova dei fatti.

Innanzitutto, il taglio delle Camere è stato presentato come un taglio della spesa pubblica. Il sistema camerale tuttavia non grava *de facto* sulla spesa pubblica. "Le uscite delle Camere di commercio, pari a 1,8 miliardi di euro, valgono appena lo 0,2% dei 715 miliardi di spesa pubblica (al netto degli interessi). [...] In altri termini, questi dati dimostrano che il depotenziamento del sistema camerale sia in realtà irrilevante."<sup>105</sup> Tanto più che secondo i dati del conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, tra il 2003 e il 2012, il personale delle Camere è diminuito dell'11,9%, mentre in media il personale pubblico si è contratto del 6,9%. Il ridimensionamento del personale del sistema camerale nell'ultimo decennio è avvenuto a velocità doppia rispetto al resto del comparto pubblico. Senza considerare, inoltre, che le Camere di commercio non vivono di trasferimenti pubblici: il loro grado di autofinanziamento era arrivato ad essere pari all'81% e anche le Camere "in rosso", pur costituendo un problema, sono state aiutate all'interno del sistema camerale grazie al Fondo di Perequazione. È vero, d'altra parte, che il Fondo si alimenta con i proventi delle Camere "paganti", che sono pur sempre prelevati dai contribuenti.

Il presupposto più consistente dal quale discende l'attacco al sistema camerale è l'idea che sia utile al sistema economico e le imprese non siano soddisfatte delle Camere di commercio. Nel 2012 il sistema camerale nel suo complesso ha speso 515 milioni di euro per gli interventi economici a favore

---

<sup>105</sup> G. BERTOLUSSI (a cura di), *Il sistema camerale in Italia. Ruolo, valore e identità*, 2014, p.17

del mondo imprenditoriale e la quota spesa per questi interventi è cresciuta durante la crisi fino al 30% del totale delle spese. Per quanto riguarda la soddisfazione, a giudicare dal silenzio assordante (se non qualche voce dalle associazioni imprenditoriali) a difesa delle Camere, si potrebbe evincere che più che altro questo non costituisca un tema di primario interesse. Tuttavia, va pur sempre rilevato che, da un'indagine di Promo P.A. realizzata recentemente (nel 2012), le Camere di commercio sono risultate il terzo ente più frequentato dalle imprese, subito dopo l'Agenzia delle Entrate e l'INPS. Le Camere sono risultate al primo posto per quanto riguarda il livello di soddisfazione delle imprese, con un punteggio pari a 6 su una scala da 0 a 10. *Senza infamia e senza lode*, si potrebbe dire, ma, soprattutto in una parte del Paese, si sono rivelate delle istituzioni utili.

Il provvedimento del taglio del diritto annuale, al momento in cui si scrive, non comporterà a regime un risparmio sensibile per le imprese, nè utile nei fatti, nè percepibile a livello comunicativo. Nell'anno 2013 oltre il 60% delle imprese italiane pagava il diritto annuale in cifra fissa, per un importo medio pari a 96 euro; tra le società paganti sulla base del fatturato, il 93% si collocava nei primi due scaglioni di contribuzione, versando una quota di diritto annuale inferiore ai 280 euro. In media, con il taglio progressivo sui tre anni, il risparmio effettivo di ciascuna impresa italiana è di 44 euro nel 2015 (ovvero 3,68 euro al mese), 50 euro nel 2016 (ovvero 4,20 euro al mese) e a regime con il taglio del 50% sarà di circa 63 euro a testa (pari a poco più di 5,25 euro al mese). E, se si prendono in considerazione soltanto le ditte individuali, che sono qualcosa come il 54% delle imprese italiane, a regime, nel 2017, ognuna di loro arriverà a risparmiare 2,60 euro al mese, poco più di 31 euro all'anno.

Viceversa, il brusco taglio del 2014 finisce per avere degli effetti negativi inevitabili che si ripercuotono sull'economia italiana. Innanzitutto, le Camere non sono improvvisamente più in grado di sostenere gli investimenti sul territorio, riducendo il loro impegno in termini di credito, export, turismo, innovazione e formazione, per 1,7 miliardi di euro per il 2015, 1,9 miliardi per il 2016 e 2,5 miliardi per il 2017, in proiezione futura. E va preso in considerazione che l'impegno economico delle Camere di commercio sul territorio tendenzialmente è stato in grado di generare un *effetto moltiplicativo*: basti pensare agli impatti dei bandi e dei finanziamenti sulle aziende, ma anche alle partecipazioni sul territorio. Un esempio: se la Camera di commercio di Milano finanzia ogni anno la Scala che, altrimenti, faticherebbe a sostenere programmazione e costi, quanto ritorna in termini di indotto al sistema economico milanese e quanto è ritornato in questi anni? Sono stime sempre difficili da rendere attendibili e l'impatto dell'azione



camerale varia, senza dubbio, e anche drammaticamente, di territorio in territorio, eppure questi effetti moltiplicativi esistono e non possono non essere presi in considerazione tra le conseguenze non volute di un taglio del diritto annuale senza una legge di riforma organica che lo sostenga e lo renda sostenibile.

A margine va infine ricordato che il taglio del diritto camerale comporta un aggravio sul bilancio dello Stato: Unioncamere ha stimato 89 milioni per i costi del personale in esubero, 56 milioni per minori versamenti obbligatori che le CCIAA non potranno più effettuare e per minori imposte e tasse pagate e 22 milioni per gli oneri previdenziali attualmente a carico del sistema camerale.

“Il centrocampo è ora di gente disadattata. In fondo siamo uomini in fuga. Anzi, dei transumanti. Andiamo incontro a nuove esperienze portando con noi la cassetta degli attrezzi con gli strumenti di lavoro acquisiti nel corso degli anni. [...] E ora le Camere di commercio si trovano nel mezzo di un'altra querelle dagli esiti ancora incerti.”<sup>106</sup>

Nel Giugno 2015, la rinnovata Presidenza di Uniocamere a matrice Confindustriale, con Ivan Lo Bello, apre una nuova stagione. E, proprio nell'Assemblea che a giugno 2015 ha nominato il nuovo Presidente, è il Presidente della Camera di commercio più rilevante d'Italia -per numeri e per ruolo-, quella di Milano, a tratteggiare il campo da gioco sul quale si disputerà la battaglia per difendere, e far evolvere, il sistema camerale: “È un momento *costituente* perché oggi non stiamo solo difendendo le Camere, stiamo rifondando la loro esistenza nel nostro Paese. È un passaggio che ci chiede di essere coraggiosi, che ci chiede di giocare in attacco, che ci chiede di essere non gregari, ma protagonisti del nostro futuro. Il rischio, altrimenti, è che la riforma delle Camere di commercio ci cada addosso dall'esterno, dalla politica o da qualche scorciatoia mediatica, magari a colpi di emendamento. Ne verrebbe fuori una riforma zoppa, frammentata e anche contraddittoria, impossibile da gestire per chi ogni giorno sta sui territori e guarda in faccia le imprese. Possiamo fare di meglio. Siamo stati a lungo un esperimento istituzionale e la 580 è stata più di 20 anni fa una specie di rivoluzione nell'amministrazione pubblica italiana. Possiamo farlo ancora. Possiamo fare un'autoriforma che sia all'altezza di quella della 580 nel 1993. Abbiamo a lungo presidiato la frontiera dell'innovazione tra le istituzioni pubbliche. Penso al tema dell'organizzazione a rete, del tempo reale dei nostri servizi anagrafici, della sussidiarietà concreta, del ruolo di integratori di sistema che ci siamo guadagnati sui territori. Su questi temi siamo sempre stati apripista

---

<sup>106</sup> A. DI GREGORIO - R. MATTIONI, *Elogio del centrocampista*, 2015, p.33

e abbiamo dimostrato che anche una Pubblica Amministrazione può essere efficiente, può costare di meno e può dare servizi avanzati alle imprese. Oggi il mondo è cambiato e qualsiasi autoriforma non può che partire da questa constatazione. E non solo perché *la chimera della disintermediazione* ha indebolito i corpi intermedi, dagli enti locali intermedi alle nostre associazioni di rappresentanza, alle Camere di commercio. Le grandi sfide globali, l'innovazione come fatto quotidiano, le nuove forme di comunicazione, hanno cambiato le priorità e hanno ridisegnato le nostre identità e le nostre appartenenze. Parto dalla prima priorità: l'atteggiamento. Perché la riforma delle Camere non è solo contenuti, è anche una questione di metodo, di stile. Non dobbiamo, in particolare nei confronti del Governo, agire in maniera solamente rivendicativa: dire cioè che siamo bravi ed efficienti e non meritiamo il trattamento che ci è stato riservato. Dobbiamo invece dire quali sono quelle attività su cui possiamo dare un valore aggiunto, e soprattutto quali sono quelle che possiamo offrire come servizio al Paese. Ribadendo al Governo: lo facciamo noi anche per te. E dimostrando che le Camere di commercio - che pur non gravano sui conti pubblici- sono un investimento pubblico. E l'investimento pubblico è l'altro binario -insieme al rilancio della domanda di imprese e famiglie- su cui viaggia oggi la ripresa. Dimostriamo che queste due scelte –il sostegno al privato e l'investimento pubblico- non sono incompatibili. E che i piccoli risparmi del privato nel diritto annuale non giustificano la grande perdita nell'investimento pubblico che sono le Camere di commercio. Vengo quindi alla seconda priorità: le finanze, le risorse economiche. Che più che una priorità sono un'emergenza, perché ci troviamo tutti di fronte a delle scelte che rischiano di essere molto dolorose, a partire dall'occupazione. Ma, soprattutto, così s'indebolisce la capacità propositiva delle Camere sul territorio, il sostegno diretto alle imprese e la capacità di incidere sullo sviluppo diffuso. Oggi ci viene chiesto di fare di più e di fare meglio con meno. È una sfida alta ed impegnativa, che si vince solo azionando due leve. Da una parte, sottoscrivendo l'accoppiata costi standard-fabbisogni standard anche per le Camere di commercio. Dall'altra parte, si vince ridefinendo le proprie competenze. Penso a quelle di Pubblica Amministrazione delle imprese: siamo stati i primi nella telematizzazione, oggi possiamo contribuire a realizzare l'Agenda Digitale. Ma penso anche alle competenze sul lavoro e al raccordo che potremmo operare tra domanda e offerta, magari inserendoci sulle competenze lasciate dalle Province. Penso ancora alle funzioni di promozione del territorio, perché essere istituzione non può voler dire fermarsi dietro gli sportelli della pubblica amministrazione. Permettetemi, però, una perplessità, anzi due. Non capisco perché alle Camere siano sempre state attribuite negli anni nuove funzioni -anche in

deroga di altri enti- senza mai copertura economica. E altrettanto non capisco perché, se siamo un'istituzione, perché questa funzione pubblica debba essere trattata diversamente da quella degli altri amministratori locali, e quindi, solo per noi, debba essere gratuita. Si può fare di più con meno, ma non si può fare meglio con niente. Arrivo infine alla terza e ultima priorità di un'autoriforma: i territori. Non vi è dubbio che ci sarà chiesto un processo di aggregazione delle Camere di commercio. Ma se questo processo partirà da noi, in modo volontario, potrà essere certo governato in modo diverso. Che non significa aggregazioni -perdonatemi la franchezza- "di comodo", dove l'obiettivo principale sia aggregarsi dove ci si fa "meno male possibile". Col risultato che salviamo la Camera, ma poi il giorno dopo ci dividiamo per antiche appartenenze, dando uno spettacolo desolante al Paese sulla scelta del consiglio e del presidente. Un processo di aggregazioni che nasca dalle Camere vale nella misura in cui rispetterà i nuovi territori aggregati e le loro funzioni. E mi spiego. In questi anni i primi a cambiare non sono stati la politica o il mondo sindacale. I primi a cambiare sono stati propri i territori. E i territori oggi non finiscono con i confini amministrativi. Oggi più che mai il territorio dipende dal concetto di "funzione", un concetto che le Camere hanno dentro di sé da tanti anni, proprio come autonomie funzionali. Per questo le competenze comuni delle Camere di commercio dovrebbero essere poche e forti. Sarà poi ogni territorio, in base anche alle nuove aggregazioni, che si taglierà un vestito su misura a seconda delle funzioni prevalenti sul suo territorio allargato. E questa logica di funzione dovrebbe essere rispecchiata anche nella rappresentanza. Nei nuovi Consigli camerali i seggi potrebbero essere così divisi: una parte uguale per tutti e una parte variabile a seconda della specificità economica ed imprenditoriale dei nuovi territori. E qui aggiungo una cosa che ho ripetuto più volte: oggi più che mai abbiamo la possibilità di introdurre il tema dell'elezione diretta. Sarebbe un atto di coraggio in tempi che ne richiedono in abbondanza."

Elezioni dirette, appunto.

### **3.5 Appendice al Capitolo Terzo**

#### **3.5.1 Un progetto per le elezioni dirette (Omero al Cantagiò)**

Le Camere di commercio esistono nella maggior parte dei Paesi del mondo, ma con determinate differenze sia per natura giuridica, sia per i compiti che assolvono, sia per i fini che perseguono.

Sostanzialmente, vi sono due grandi modelli di riferimento quando si parla di questo tipo di istituzioni: il tipo "francese", secondo il quale la camera di commercio assume la struttura giuridica dell'ente pubblico (natura pubblicistica) e le imprese di un territorio sono tenute a registrarsi presso l'anagrafe gestita dalla camera di commercio competente; e poi c'è il tipo "anglosassone", secondo il quale la camera di commercio assume la struttura giuridica dell'associazione privata. Le imprese, in questo secondo modello, non sono obbligate ad iscriversi o a segnalare la loro presenza in camera di commercio. Al primo tipo appartiene il modello italiano, insieme alle camere di commercio di numerosi Paesi Europei, quali la Francia, la Germania, la Spagna, la Grecia, l'Austria, il Lussemburgo e l'Olanda. E, in tutte le camere di commercio europee con natura pubblicistica, gli organi formati dai rappresentanti delle imprese, sulla base di criteri di proporzionalità tra i settori economici, sono generalmente eletti a suffragio universale, salvo l'Italia e l'Olanda.

In Italia, per attuare le elezioni dirette degli organi di vertice in Camera di commercio esistono tre strade alternative al momento attuale (prima che la legge 580/1993, per come modificata nel 2010, subisca cioè l'impatto dei nuovi cambiamenti prossimi a venire). Si potrebbe procedere ad attuare elezione diretta solo del Presidente: per questa opzione bisognerebbe modificare anche la legge 580/1993; oppure si può tentare la strada dell'elezione diretta del solo Consiglio, per cui sarebbe sufficiente modificare gli statuti delle singole camere; oppure ci sarebbe da optare per l'elezione diretta del Consiglio dove ogni lista indicherebbe il suo candidato Presidente. In quest'ultimo caso, ogni lista potrebbe quindi indicare un candidato Presidente (lo stesso nominativo può essere presente nella stessa lista di appartenenza oppure in una lista apparentata o in una lista di un altro settore). Questa indicazione sarebbe "simbolica" perché in ogni caso il Presidente andrà eletto formalmente dal Consiglio con la maggioranza dei due terzi (ai sensi dell'art. 16 comma 1 legge 580/1993 "*Il presidente è eletto,*

*entro trenta giorni dalla nomina del consiglio, con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri”).*

Quest’ultima probabilmente rappresenterebbe la strada migliore per maggiore semplicità di attuazione, pur garantendo un incisivo significato politico.

Come visto in precedenza, la legge 580/1993 all’art. 12, comma 5 e 6, prevede esplicitamente la possibilità per le Camere di commercio di fare ricorso all’elezione diretta per la costituzione del Consiglio camerale. D’altra parte, la stessa 580 in versione originale stabiliva anche che entro un anno dall’approvazione della stessa legge il Ministero competente avrebbe emanato un decreto per regolamentare le modalità attuative delle elezioni dirette e tale decreto non è mai stato emanato. Se è vero che l’assenza del suddetto decreto ministeriale potrebbe costituire un elemento di impedimento alla realizzazione del sistema di elezione diretta, è altresì vero, come sostengono buone argomentazioni in dottrina, che la ratio e la volontà del Legislatore è certamente quella di dare la possibilità alle Camere di commercio di fare ricorso alle elezioni dirette e l’inerzia ministeriale non può bloccare la volontà del Legislatore, altrimenti verrebbe meno l’effetto voluto dalla legge.

Simbolicamente e fattualmente, l’introduzione dell’elezione diretta del Consiglio realizzerebbe la democrazia economica sotto due profili: rafforzerebbe la natura pubblicistica della Camera di commercio come istituzione, ma soprattutto conferirebbe un maggiore riconoscimento alle imprese come “cittadini attivi” partecipi della democrazia economica, che acquisirebbero lo status di elettori attivi e passivi tramite l’espressione del voto, tenendo fermo l’importanza e il ruolo delle associazioni di categoria, che -al pari dei partiti politici- in questo schema filtrano gli interessi e competono alle elezioni per offrire risposte ai bisogni in linea con i propri programmi e attraverso i propri candidati.

Si formula quindi qui di seguito un’ipotesi di funzionamento possibile delle elezioni dirette in Camera di commercio.

a) Ripartizione dei seggi in seno al Consiglio

Anche in caso di elezioni dirette all’interno del Consiglio i seggi devono essere ripartiti tra i diversi settori delle attività produttive, previsti dalla legge 580/1993 art. 10 comma 2 (agricoltura, artigianato, assicurazioni, commercio, credito, industria, servizi alle imprese, trasporti e spedizioni, turismo, cooperazione e altri settori di interesse per l’economia della circoscrizione medesima). La ripartizione viene rivista alla scadenza di ciascun mandato consiliare ai sensi del d.P.R. 472/1995. I due seggi in rappresentanza delle

associazioni dei consumatori e dei lavoratori non verranno attribuiti per elezione, ma per nomina (ex lege 580/1993 articolo 10 comma 6).

b) Elettorado attivo

Possono partecipare alle elezioni in qualità di elettori tutte le imprese: iscritte al Registro Imprese fino al 31 dicembre precedente alle elezioni, in regola con il diritto annuale. Il voto, ponderato e plurimo, non è attribuito all'imprenditore, ma all'impresa. A ciascuna impresa vengono cioè attribuiti un numero di voti determinati da una doppia ponderazione a seconda di: quanto l'impresa paga di diritto annuale (fatturato) e il numero di unità locali dell'impresa nella circoscrizione territoriale di competenza. Il numero dei dipendenti di ciascuna impresa viene indicato dalla legge 580/1993 articolo 12 comma 6 come uno dei criteri da prendere in considerazione per l'attribuzione del voto plurimo. Tuttavia, mentre l'ammontare del diritto annuale è un'informazione di competenza della Camera di commercio, il numero di dipendenti non è rilevato dall'anagrafe camerale direttamente e quindi sarebbe più complesso da considerare.

In particolare, nel diritto annuale ci sono in tutto 11 scaglioni ripartiti tra: sezione ordinaria del Registro Imprese con 8 scaglioni e sezione straordinaria del Registro Imprese con 3 scaglioni. Quindi, ogni impresa potrebbe avere da un minimo di 1 voto ad un massimo di 11 voti.

Per quanto riguarda il secondo criterio, cioè il numero di unità locali dell'impresa nella circoscrizione territoriale di competenza, ogni impresa ha diritto ad un voto aggiuntivo per ogni unità locale e hanno diritto ad un voto anche ogni unità locale la cui sede centrale non sia registrata alla Camera in oggetto.

c) Appartenenza ad un settore

Ciascuna impresa viene assegnata ad un settore tra quelli che devono essere rappresentati nel Consiglio CCIAA e può votare unicamente per una lista del suo settore. I diversi voti di cui un'impresa dispone grazie al voto plurimo possono essere diretti verso un'unica lista o più liste differenti (sempre nel settore di appartenenza).

d) Elettorado passivo

Possono essere eletti in Consiglio camerale tutti coloro che: posseggono i requisiti di eleggibilità previsti per i consiglieri camerale (ex art. 13 legge 580 del 1993) e siano proposti in una delle liste elettorali.

e) Le liste elettorali

Possono essere presentate dalle associazioni imprenditoriali che si riferiscano ad uno dei settori rappresentati nel Consiglio della Camera di commercio, a parte i due consiglieri individuati per la tutela dei consumatori e dei lavoratori. Ogni associazione di categoria può presentare al massimo

una lista per ogni settore e può presentare una o più liste insieme ad altre associazioni di categoria, purché siano liste omogenee per settore. Ogni associazione di categoria può apparentare una sua lista con quella di un'altra associazione di categoria, sempre purché le liste siano omogenee per settore. Ogni lista deve contenere candidati di uno stesso settore di attività economica e un numero di candidati pari al numero di seggi disponibili in Consiglio per quel settore. Nelle liste per i settori agricoltura, industria e commercio il primo posto (almeno) della lista deve essere riservato ad un candidato in rappresentanza della piccola e media impresa. La rappresentanza delle piccole e medie imprese deve, infatti, essere *garantita* per questi settori ai sensi della legge 580/1993 e del d.p.r. 472/1995. Le liste sono bloccate e non prevedono preferenze.

f) Candidato Presidente

Ogni lista indica un candidato Presidente (che può essere indicato nella sua stessa lista di appartenenza oppure in una lista apparentata o in una lista di un altro settore). Questa indicazione è "simbolica" perché in ogni caso il Presidente andrà eletto formalmente dal Consiglio con maggioranza dei due terzi (ai sensi dell'art. 16 comma 1 legge 580/1993).

g) Il sistema elettorale

Il voto va attribuito alla lista senza possibilità di indicare preferenze (sistema delle liste bloccate). Il metodo elettorale scelto sarà proporzionale nel rispetto della previsione ex art.12 comma 6 legge 580/1993.

Nell'ambito del proporzionale si possono però prevedere due possibilità. La prima è quella di utilizzare un proporzionale con metodo d'Hondt (dividere il numero dei voti di ogni lista per 1,2,3,4,5 e così progressivamente fino al numero dei seggi da assegnare nel collegio). La seconda possibilità è quella di attivare un proporzionale con metodo del quoziente: si individua un quoziente per ogni settore (numero di voti disponibili per ogni settore diviso il numero di seggi per quel settore in Consiglio) e la prima lista che raggiunge quel quoziente (o più volte quel quoziente) si aggiudica il seggio (o più seggi).

Forse il tempo è passato, ma il furto di rappresentanza è appena iniziato. Come Omero al Cantagiro, questa delle elezioni dirette è una riforma che nasconde "nel pugno fallimento e successo. Sarà diversa la musica ma il pentagramma è lo stesso". Ma, soprattutto, sarebbe una riforma dove "ognuno si prende i suoi rischi". Con le elezioni dirette, certamente, i rischi sarebbero tanti, *in primis* per il sistema della rappresentanza associativa imprenditoriale, ma sarebbe un modo di rendere attuale e attuata la democrazia economica. Sarebbe un tentativo moderno mettere insieme la raffinatezza di un'istituzione funzionale antica tanto quanto le gilde e le

corporazioni con i meccanismi popolari e partecipati della democrazia del XXI secolo: sarebbe, insomma, un po' come *portare Omero al Cantagiò*.



### **3.5.2 Lo strano caso delle autonomie funzionali (Passo d'uomo)**

Quello di autonomia funzionale è un concetto per indagare il quale è bene procedere "a passo d'uomo", passaggio dopo passaggio, dedicandovi un'attenzione a parte poiché è un aspetto che risulta molto importante anche nell'analizzare la transizione che verrà affrontata nel quarto capitolo nei rapporti tra le rappresentanze pubbliche e private degli interessi imprenditoriali.

"La distinzione tra competenze e funzioni può sembrare sottile, ma invece è decisiva e a declinazione aperta."<sup>107</sup> Si potrebbe, infatti, obiettare che l'espressione *autonomia funzionale* è verbale ed elastica. Essa, infatti, racchiude due termini (autonomia e funzione) ampi e piuttosto imprecisi; esprime, quindi, un concetto indefinito, quasi un contenitore vuoto che sembrerebbe potere essere riempito a seconda delle circostanze.

Per cercare di definire la portata dell'autonomia funzionale, occorre riprendere il concetto di funzione e di funzione amministrativa, il concetto di autonomia funzionale in relazione all'individuazione positiva di funzioni e di compiti.

Il concetto di "funzione", in generale, indica un'attività rivolta ad uno scopo, svolta nell'interesse generale o nell'interesse altrui, talora caratterizzata dalla valutazione, dal controllo. Ogni attività dei pubblici poteri, quindi, e in particolare l'attività della Amministrazione Pubblica, è - sempre in senso ampio - esercizio di una funzione. Funzione è, quindi, termine ampio, che ricomprende il termine "compito", o "compiti". La funzione indica, però, una previsione più ampia, talora di carattere continuativo; i compiti sono le modalità di esercizio delle funzioni. Ciò è confermato da varie indicazioni del diritto positivo vigente. Si veda, ad esempio, il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, art. 2, che prevede le "funzioni dirigenziali", con i relativi "compiti" dei dirigenti: di direzione, consulenza, progettazione, programmazione, e così via.

Il termine "funzione", forse proprio perché recante un significato tanto generale, è di regola unito ad un aggettivo. Si pensi, ad esempio, alle espressioni: funzione "giurisdizionale" (Costituzione, art. 102); funzione "legislativa" (Costituzione, art. 70); funzione "sociale" della proprietà privata (Costituzione, art. 42); funzioni "pubbliche" (Costituzione, art. 54); funzioni "proprie" dei Comuni e delle Province, (artt. 2, 5 L. 142/1990); funzioni "dirigenziali" (D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, art. 2).

---

<sup>107</sup> R. MATTIONI- A. DI GREGORIO, *Elogio del centrocampista*, 2015, p.37

Dall'altra parte, vi è poi il concetto di autonomia. L'etimologia riporta al greco *autos-nomos*, ovvero la capacità e la volontà di darsi da soli norme e, quindi, regole. Si è giunti oggi ad una molteplicità sempre più complessa di autonomie, ciascuna caratterizzata da un aggettivo: normativa, statutaria, regolamentare, locale, politica, amministrativa, finanziaria, e via dicendo.

Il concetto che associa dunque *autonomia* e *funzione*, l'autonomia funzionale, si presenta nuovo in questa molteplicità di termini e significati e il problema non è di significato linguistico-filologico, ma piuttosto d'indirizzo e di principio giuridico-istituzionale.

La premessa è che l'autonomia funzionale non è una scatola vuota, che può essere riempita a piacimento: deve essere determinata e chiarita a seconda del contesto normativo in cui essa si sviluppa. L'autonomia funzionale, innanzitutto, si differenzia rispetto ai soggetti che ne sono investiti, o ai quali viene attribuita. Ma l'elemento di base che è comune all'autonomia funzionale è che con esso ci si trova di fronte ad un'autonomia che può assumere varie funzioni, in relazione all'ente o all'organo che tali funzioni svolge attraverso determinati compiti. Il concetto di autonomia funzionale non esprime una sola autonomia, ma una molteplicità di autonomie, positivamente individuabili nel contesto della normativa vigente.

L'autonomia funzionale di due Enti si differenzia in relazione all'organizzazione, struttura, finalità, degli Enti stessi. La funzione in questi enti non è esclusiva, quanto invece prevalente. Non solo: i "cittadini" di riferimento dell'autonomia funzionale sono i consumatori della funzione, sono sempre cioè comunità parziali.

Accanto alle Camere di Commercio e alle Università, come autonomie funzionali -con diversa gradazione- possono essere individuate le Fondazioni bancarie, gli enti autonomi come aeroporti, porti ed interporti nella gestione di attività logistiche, le Autorità di bacino e gli enti parco nella gestione delle risorse ambientali, le aziende sanitarie locali. In particolare, la "Legge Bassanini", che avviò il grande progetto di federalismo amministrativo a Costituzione invariata, ha sancito il regime di autonomia normativa, finanziaria e amministrativa delle camere di commercio, delle università e delle istituzioni scolastiche, cioè dei tre enti che il legislatore ha espressamente definito autonomie funzionali, anche se utilizzando espressioni nominalmente differenziate. Quelle espressamente individuate dalla legge, non sono però le uniche coinvolte da esigenze di autonomia. "La stessa Legge n. 59/1997 introduce infatti la categoria dell'autonomia funzionale come formula generale e innovativa, vera e propria pietra angolare del decentramento amministrativo. Le autonomie funzionali formalizzate, di fatto autorità indipendenti titolari di sussidiarietà orizzontale, costituiscono

perciò deroghe al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato verso il sistema degli enti territoriali. Come fu più volte precisato in Parlamento nel corso del dibattito sulla Legge del 1997, essa abbina così al decentramento verticale su scala territoriale una sorta di decentramento orizzontale, consistente nell'affiancare agli enti pubblici territoriali una serie di enti pubblici titolari di funzioni pubbliche, in quanto curatori di tutta la gamma di interessi di una specifica e determinata collettività."<sup>108</sup>

Negli anni Novanta, le autonomie funzionali rientrano pienamente nello spirito del tempo. Il tema s'inserisce nella stessa riforma elettorale di senso maggioritario che implica (da un punto di vista costituzionale) l'esigenza di passare da uno Stato organizzato in modo compatto e concentrato a un ordinamento caratterizzato da una più marcata distribuzione dei poteri a favore delle istituzioni indipendenti.

Con la crescente complessità dell'organizzazione delle attività economiche, la globalizzazione dei mercati, le disposizioni del Trattato di Maastricht sull'unificazione economica, monetaria e politica che si fondano di fatto sulla possibilità di ricorrere a strutture con "geometrie variabili", si tende a configurare un modello di Stato senza confini, la cui estensione reale può variare a seconda degli ambiti funzionali -di regolazione e di intervento - di volta in volta considerati.

"La più generale evoluzione della riflessione sullo Stato nell'ultimo ventennio, con la drastica accelerazione dei processi di privatizzazione negli anni novanta e l'avvio del decentramento amministrativo con il crescente e preminente ruolo dell'Unione europea, ha del resto più volte insistito sull'inadeguatezza della concezione classica fondata sullo Stato accentrato e unico esecutore della funzione pubblica. Ciò ha reso necessaria una rivisitazione del concetto di forma di Stato, che inaugurasse un nuovo modo di concepire la distribuzione delle funzioni pubbliche non solo tra gli enti istituzionali ma anche tra i soggetti espressi dal pluralismo sociale."<sup>109</sup> Tanto più che in quel contesto storico il mercato unico ha reso ancora più evanescente la coincidenza tra l'ambito operativo delle imprese e l'ordinamento tradizionale dello Stato e degli enti territoriali.

Un contributo importante al riconoscimento statale delle autonomie funzionali è stato dato dalla cosiddetta "Legge La Loggia" (Legge n. 131, 5 giugno 2003), con cui si adegua l'ordinamento della Repubblica alle modifiche

---

<sup>108</sup> G. MAIFREDA, *Autonomia, autonomie funzionali, autonomie locali*, Impresa&Stato, 2010, p. 99

<sup>109</sup> G. MAIFREDA, *Autonomia, autonomie funzionali, autonomie locali*, Impresa&Stato, 2010, p.98

introdotte al Titolo V della Costituzione dalla Legge n. 3 del 2001, prevedendo le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle Regioni e degli enti locali.

La legge dispone infatti che lo Stato e le Regioni provvedano al conferimento, secondo le rispettive competenze, a Province e Città metropolitane, delle funzioni amministrative da loro esercitate sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La concezione alla base di questo provvedimento è dunque quella di costringere gli enti pubblici territoriali a riconoscere i soggetti di sussidiarietà orizzontale e gli enti di autonomia funzionale, attribuendo anzi a loro il compito di favorire la stessa iniziativa di quegli organismi a fini di interesse generale.

Il tema delle Camere di Commercio come autonomie funzionali si inserisce nella difficoltà di ricondurre negli schemi neocorporativi la dinamica tra istituzioni e le forze economiche e sociali. La mediazione in una società fondata sui principi del pluralismo istituzionale tendenzialmente fuoriesce dagli ambiti tradizionali. I luoghi in cui si attua la mediazione di interessi molto diversificati, tipici delle società moderne, dovrebbero essere le componenti di un'articolazione istituzionale molto più complessa.

Una lettura ricorrente della riforma delle CCIAA - da parte dell'interno dello stesso sistema camerale - consiste nell'aver eliminato il sistema dello *spoil system partitico* per gli enti che, come ruolo istituzionale, "svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese" sul territorio e ne curano lo sviluppo in ambito locale. Non solo nel 1993 si introduce nel diritto amministrativo la categoria delle funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, ma - se si esclude la fase di avvio a pieno regime della legge 580 - la scelta tra designazione ed elezione diretta del Consiglio viene lasciata alla potestà statutaria della singola Camera.

Quindi, le Camere di commercio vengono a profilarsi come "autonomie funzionali" la cui posizione nell'ordinamento e nell'organizzazione dello Stato si colloca al di fuori delle tradizionali relazioni gerarchiche esistenti tra i diversi organi di rappresentanza politica. Esse sono enti che, al di là della circoscrizione provinciale di riferimento, per la natura delle loro attività di servizio non hanno un ambito di intervento strettamente correlato al territorio; il limite è costituito semmai dalla *reductio ad unum* delle norme comunitarie, nazionali e regionali che ne regolano le funzioni istituzionali e operative. Da molti punti di vista le CCIAA possono cioè affrancarsi dalla logica degli enti territoriali; ma i loro poteri non possono di certo prescindere dalle diverse forme che assume l'ordinamento delle imprese e delle attività produttive.

Le Camere di Commercio vengono a configurarsi come *autonomie*

*funzionali* la cui posizione nell'ordinamento e nell'organizzazione dello Stato si colloca al di fuori delle tradizionali relazioni esistenti tra i diversi organi di rappresentanza. Alcuni "pezzi dello Stato" si organizzano, a partire dagli anni '90, seguendo un impianto sostanziale di Stato per funzioni, anziché di Stato per competenze. E si tratta del convivere simultaneo di due schemi di Stato: uno Stato-soggetto (autoreferenziale, tutto formale e totalizzante) convive, per dirla con Benvenuti, con uno Stato-funzione, orientato ad intense relazioni funzionali con il mondo economico, con le comunità locali; è uno Stato che si delinea come "tempio greco" (poggiante su più colonne), a cui è richiesto una moltiplicazione dei suoi punti di rapporto con la società, rispetto ad uno Stato-piramide.<sup>110</sup>

La distinzione tra competenze e funzioni è decisiva, lo dicevamo all'inizio di questo paragrafo. Una funzione amministrativa, infatti, si articola in un complesso di competenze, mentre un sistema di competenze non necessariamente genera direttamente una funzione. Lo Stato organizzato per funzione consente ai soggetti di operare con grande flessibilità gestionale, in base a competenze differenziate: l'autonomia allora diventa uno strumento per realizzare funzioni attribuite e mettere in campo una strategia e un processo decisionale razionale, non frammentato, ma appunto in filiera funzionale. Tale schema permette, tra l'altro, di evitare le sovrapposizioni di competenze, consente di arginare la tendenza alla deresponsabilizzazione insita nella frantumazione per competenze, e rende possibile razionalizzare la spesa pubblica per funzione, razionalizzando la stessa procedura amministrativa.

Una possibile definizione di autonomie funzionali, in questo quadro istituzionale, è quella di amministrazioni che l'ordinamento pone a servizio dello sviluppo di funzioni della società per le quali sia necessario l'esercizio autonomo di competenze.

La nascita delle autonomie funzionali nell'ordinamento italiano porta quasi al costituirsi di un federalismo funzionale. Quella del federalismo e del federalismo funzionale non è una questione di ingegneria istituzionale, ma di cultura politica e sociale diffusa e calata nella società civile.

Il problema dell'integrazione delle autonomie e delle funzioni, rimane però aperto. La risposta, probabilmente, non è nell'individuare un sistema di regole integrative (come qualcuno immagina nel quadro di un "federalismo competitivo"), producendo un'ulteriore sovrastruttura, quanto nell'idea reticolare (e quindi libera) su cui si muovono cittadini e funzioni. In una

---

<sup>110</sup> F. BENVENUTI, *Dalla sovranità dello Stato-persona alla sovranità dello Stato-ordinamento*, in *Impresa&Stato*, giugno 1995

prospettiva ideale propria della logica di rete non occorre individuare un qualche integratore: sarà il cittadino che integrerà le diverse autonomie e le funzioni in base alle sue esigenze.

## Capitolo Quarto

### **RIMMEL: RAPPRESENTARE GLI INTERESSI IMPRENDITORIALI, QUANDO IL TRUCCO C'È, MA NON SI VEDE**

*Il derubato che sorride, ruba qualcosa al ladro, ma chi  
piange per un dolore vano, ruba qualcosa a se stesso.*  
WILLIAM SHAKESPEARE, *Il mercante di Venezia*

#### **4.1 Gli interessi imprenditoriali tra pubblico e privato (Buonanotte fiorellino)**

Come si è visto nei precedenti capitoli, quella degli interessi imprenditoriali in Italia è una rappresentanza a due voci. È a due voci perché la strada della democrazia economica incrocia costantemente quella della democrazia politica, nei suoi meccanismi di legittimazione, rappresentanza e, anche elezione. In particolare, c'è una dialettica che non può essere persa di vista: bisogna fare i conti, anzi, bisogna parlare con i partiti e con i governi quando si lavora nella rappresentanza degli interessi imprenditoriali.

Nel rapporto tra partiti e gruppi di interesse, seguiamo l'impostazione data da Leonardo Morlino<sup>111</sup> che costruisce un *continuum* ai cui estremi pone, da una parte, lo scenario in cui i partiti fungono da «controllori d'accesso» (i guardiani ovvero i *gatekeepers*) rispetto agli interessi sostenuti dai gruppi e, dall'altro, mette lo scenario di accesso diretto da parte dei gruppi al decisore pubblico e di posizione secondaria dei partiti. Nel primo caso i gruppi hanno necessità dell'intermediazione partitica per l'accesso alle arene decisionali, nel secondo caso no. Tra i due estremi si colloca una serie di situazioni intermedie che ricomprendono tre ipotesi: il dominio condizionato del partito sul gruppo, la simbiosi tra partito e gruppo, la neutralità del gruppo rispetto al partito. Dentro questo *continuum* si collocano quindi le diverse opzioni dialettiche concrete che si sono succedute negli anni in Italia (come si avrà modo di osservare nei paragrafi seguenti): collateralismo, concertazione ed

---

<sup>111</sup> L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, 1991

autonomia.

Ma le voci in cui si esprime la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia non sono voci solo in senso "dialettico", in qualche modo competitive, ma anche in un'accezione "corale", coesistente e collaborativa.

Da una parte, infatti, ci sono le associazioni private, i cosiddetti sindacati datoriali, che rappresentano i loro associati (da cui ricevono un mandato nell'atto del pagamento della quota associativa), ma rappresentano anche la loro categoria di riferimento, nel momento in cui –in particolare- sottoscrivono contratti collettivi nazionali che vengono applicati ben oltre il recinto dei loro iscritti. In mancanza di un'applicazione completa dell'articolo 39 della Costituzione e nella vacanza di una legge a riguardo da settantanni a questa parte, la rappresentanza esercitata dalle associazioni imprenditoriali è –come abbiamo visto estensivamente nel capitolo secondo- un concetto per certi versi sfuggente, poliforme e in continuo assestamento. Quella associative è senza ombra di tema una rappresentanza reale perchè poggia su una scelta di una porzione di società, poggia su un mandato, ma la sua estensione è in continua evoluzione, andandosi di volta in volta a comprimere o espandere.

Dall'altra parte, ci sono le Camere di commercio, enti pubblici che hanno nella loro legge regolativa la premessa costitutiva –recepita e ribadita in tutti loro statuti- di esercitare "funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali". Nell'esercitare queste funzioni e nel vedersi pagare ogni anno il diritto annuale da tutte le aziende con sede sul territorio di competenza, le Camere hanno una responsabilità verso il sistema delle imprese. E la responsabilità altro non è che il presupposto della rappresentanza: quella delle Camere è il modo in cui si dà rappresentanza istituzionale alla cittadinanza economica.

Le due "voci" appena descritte sono due facce della stessa medaglia e nessuna delle due racconta da sola tutta la storia della rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia; tanto più che le due voci si influenzano significativamente a vicenda nel corso del tempo, in particolare dal 1993 in poi.

Se si considera dal punto di vista puramente statico, il rapporto tra associazioni degli interessi imprenditoriali e istituzione camerale può essere interpretato con le chiavi classiche dei più generali rapporti tra burocrazia e gruppi di pressione.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> B. G. PETERS, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, 1999



Il conflitto tra la burocrazia e i gruppi di pressione è quasi ovunque un tema cruciale della funzione di governo. "Da una parte, c'è un'istituzione pubblica che rappresenta l'autorità dello stato, che è per sua natura imparziale e ha persino una sua vocazione "giudiziale". All'altro estremo del rapporto conflittuale troviamo, invece, "gruppi" che per loro stessa natura rappresentano soltanto interessi specifici e angusti, e si sforzano di ottenere dal governo un qualche trattamento preferenziale per questi ultimi."<sup>113</sup>

Gruppi di pressione e burocrazia, invero, collaborano piuttosto spesso. In primo luogo, hanno molto più spesso di quanto si creda degli interessi in comune (un po' perché l'apparato burocratico non è un monolite, un po' perché i gruppi di pressione hanno imparato a comportarsi sul terreno della politica in maniera più temperata, constatando che questo atteggiamento alla fine si dimostra più pagante).

In seconda istanza, entrambi i soggetti abbisognano uno dell'altro per poter conseguire il successo: l'amministrazione ha bisogno delle informazioni dei gruppi e anche dell'appoggio sociale, i gruppi hanno bisogno dell'amministrazione per accedere al processo di formazione delle politiche pubbliche.

Peters individua in particolare quattro tipi di interazione tra gruppi di pressione e burocrazia.

Il primo tipo è quello legittimo, dove i gruppi di pressione, non solo sono una realtà della vita politica, ma hanno anche un riconoscimento ufficiale e giuridico dell'azione da loro svolta. Lo stile principale dell'interazione è il negoziato, l'influenza dei gruppi è sostanziale e le varianti di questo modello possono essere diverse: c'è l'opzione corporativista, che conta gruppi "gerarchicamente ordinati e funzionalmente distinti", come dice Schmitter, e tende a restringere il numero dei gruppi di pressione interessati ad un dato processo di produzione politica.

Poi, sempre nell'alveo della tipologia legittima, c'è l'opzione della *policy community*, che sostiene che ogni *policy* è "popolata" da un gran numero di gruppi di interesse, indipendentemente dai tentativi di limitarne il numero e –a differenza di quello corporativo- presuppone la possibilità di conflitto e non considera esclusivamente modalità cooperative.

Tra le forme di interazione cosiddette *legittime* vi è poi la consultazione obbligatoria oppure l'implementazione (quando i gruppi di pressione vengono utilizzati come agenti esecutivi di pubbliche direttive) oppure ancora i cosiddetti gruppi istituzionali (la chiesa, l'esercito, persino le autonomie locali vengono in talune occasioni considerate tali).

---

<sup>113</sup> B. G. PETERS, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, 1999, p.245

La seconda forma d'interazione gruppi di pressione/burocrazia è quella "clientelare". È un rapporto che "si suppone esistente quando un gruppo di interesse, per una qualsiasi ragione, riesce a diventare, agli occhi di una data amministrazione, l'espressione naturale e la rappresentanza di un dato settore sociale che, a sua volta, costituisce il bersaglio naturale, o il punto di riferimento, per l'attività svolta da quell'amministrazione."<sup>114</sup> Questo tipo di interazioni finisce per produrre tendenzialmente risultati distributivi e di auto-regolamentazione.

Analoga, ma differente, è la terza forma di interazione: quella "parentale", come la definisce La Palombara, dove si instaura una relazione di stretti vincoli tra il gruppo di pressione e il governo o il partito politico di maggioranza. Questa situazione non capita così sovente in un regime democratico, che presuppone la possibilità di alternanza e solitamente la genera, ma è quello che di fatto è successo a lungo in Italia con la Democrazia Cristiana: il collegamento tra burocrazia e gruppo di pressione è stato mediato da un partito.

Infine -quarto e ultimo- esistono forme di interazione "illegittime" tra pubblica amministrazione e gruppi di pressione, dove non sono le interazioni ad essere "fuori legge", ma in questo caso né il sistema nella sua totalità, né i burocrati sono disposti ad accettare la legittimità degli *input* che provengono da determinati gruppi di interesse.

Per quanto riguarda il rapporto tra associazioni imprenditoriali e camere di commercio, ci si trova certamente a ricalcare la prima categoria, quella del tipo di interazione *legittima*, talmente legittima che la presenza delle associazioni dentro la Camera di commercio è un meccanismo previsto a norma di legge. Tra le opzioni legittime, inoltre, è certamente più vicina all'ipotesi corporativa (in un senso neutrale del termine): il modello corporativo –o neo-corporativo- presuppone che ci siano un numero limitato di organizzazioni considerate rappresentative, obbligatorie, in competizione tra di loro, gerarchicamente ordinate, funzionalmente differenziate, con un elevato grado di monopolio della rappresentanza, in grado di influenzare, se non di amministrare esse stesse, il *policy making*.

In CCIAA le organizzazioni presenti sono limitate ed obbligatorie (il numero dei consiglieri è definito e i criteri attraverso i quali ci si siede in consiglio sono definiti per legge); sono in competizione tra loro per l'ottenimento di seggi; infine, le associazioni imprenditoriali diventano gli amministratori stessi dentro l'amministrazione camerale, non solo determinando il *policy making*, ma governandolo.

---

<sup>114</sup> B. G. PETERS, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, 1999, p.263

“Buonanotte Fiorellino, per sognarti devo averti vicino e vicino non è ancora abbastanza”<sup>115</sup>. Tra Camere e associazioni imprenditoriali è stato così negli ultimi 25 anni e lo è ancora oggi: *vicino non è ancora abbastanza*, perchè le due realtà si sono compenstrate in un esperimento istituzionale unico dove le Camere sono l’amministrazione pubblica amministrata da chi devono amministrare, le imprese, in un gioco di specchi dove spesso si fatica a distinguere chi è il sogno e chi il sognatore.

La rappresentanza che esprimono è collegata: le Camere sono l’espressione di come le associazioni si muovono nello Stato, dal di dentro.

Inoltre, poichè le associazioni imprenditoriali hanno tendenzialmente sempre delle ragioni di unità ed esistenza meno idealistiche, più legate all’utilità, è indubbio che essere parte di un’amministrazione pubblica e poter godere, da una parte, dello *status* di amministratore pubblico che questa garantisce, dall’altro della divisione delle risorse pubbliche che questa gestisce, ha costituito un cosiddetto *incentivo selettivo* all’esistenza delle stesse associazioni imprenditoriali. Le associazioni imprenditoriali dentro le Camere di commercio si sono guardate come in un sogno, quando ci si percepisce fuori dal proprio corpo, eppure ci si riconosce. Le associazioni dentro le Camere sono diventate istituzione.

Nell’affrontare pertanto il tema dell’evoluzione della rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia, prendendo in considerazione in particolare due fratture (per semplificare, quella della crisi politica 1989-1994 e quella della crisi economica 2007-2014), bisogna sempre raccontare la storia delle rappresentanze imprenditoriali nel loro rapporto con la politica e le istituzioni, ma anche in quanto esse stesse istituzioni, le Camere di commercio, per l’appunto.

#### **4.2. Dal collateralismo alla supplenza. Il passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica (Le storie di ieri)**

La nostra Costituzione, mentre ricerca la ripartizione di competenze tra azione politica e azione sindacale, ribadisce tuttavia anche la sovraordinazione del potere politico su quello economico, e anche sindacale, come rivela il terzo comma dell’art. 41 Cost., che conserva, con la seconda

---

<sup>115</sup> F. DE GREGORI, Buonanotte Fiorellino, Rimmel, 1975

parte dell'art. 39, uno spirito statalistico: "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Si ribadisce, anche formalmente, insomma, il *primato della politica*.

Per tutta la prima parte della storia della Repubblica Italiana, i sindacati, le rappresentanze degli interessi economici, partecipano, sí, all'arena politica, ma in forme indirette, ancorché mediate dai partiti. È quello che è stato tante volte definito *collateralismo*, termine che esprime lo stretto rapporto di dipendenza di ogni associazione dal partito politico che la generava, costituendo nella costellazione sociale intorno ai partiti dei veri e propri blocchi caratterizzati da visioni e sentimenti, e anche interessi, convergenti al loro interno, che scaturivano in linee guida precise all'azione e alle scelte. Ne è derivata una duplicazione di rappresentanza delle principali categorie economiche, divise tra "bianchi" e "rossi" –eccezion fatta per la grande impresa rappresentata unitariamente in Confindustria.

Questo modello di rappresentanza degli interessi economici è stato possibile grazie ad alcuni fattori di contesto: il sistema politico polarizzato, ad alta conflittualità ideologica e fondamentalmente "bloccato" nelle opzioni di governo; lo scivolamento verso un regime consociativo in cui l'opposizione rinuncia alla sua funzione istituzionale in cambio di un sostanziale coinvolgimento sul piano del processo decisionale e dell'allocazione delle risorse.

È in questa fase storica che si crea il "modello originario", la matrice della rappresentanza degli interessi in Italia, schema che per taluni aspetti ha informato anche la configurazione attuale (ad esempio, con caratteristiche dure a morire come la frammentazione). Il rapporto tra sindacato e partito, va sottolineato, è, anche nella fase del *collateralismo*, un rapporto dialettico, che non va considerato in modo banale: quello che lo rende "collaterale" è la stretta interdipendenza, non la sudditanza delle associazioni imprenditoriali ai partiti.

"Sul piano del rapporto tra partito ed associazione ci troviamo di fronte ad un modello *puro* di *collateralismo* quando si verificano tre condizioni: *i*) il partito concorre a far nascere e a costituire l'associazione; *ii*) il partito controlla, mantenendoli nel tempo, i meccanismi di selezione e legittimazione dei gruppi dirigenti dell'associazione; *iii*) il partito determina le scelte fondamentali dell'associazione circa l'azione di rappresentanza degli

interessi. Con differenze di grado, tutte e tre le condizioni si verificano nel caso italiano.”<sup>116</sup>

In relazione al primo aspetto –la nascita-, quasi tutte le principali confederazioni nazionali nei vari settori produttivi vengono fondate autonomamente nell'immediato dopoguerra, ma fin da subito la loro crescita associativa e l'articolazione territoriale che assumono sono fortemente influenzate da Dc e Pci. L'influenza si esprime in maniera diversa, senza dubbio, ma, nondimeno, pervasiva: il Pci mandava "in missione" i propri funzionari nelle varie aree del paese per aggregare e far nascere associazioni provinciali; la Dc cercava invece di controllare la selezione della dirigenza associativa.

In merito alla selezione dei gruppi dirigenti e all'influenza sulle scelte fondamentali di rappresentanza degli interessi, qui non si tratta soltanto di "vicinanza" ad un partito. Si tratta di un modello di produzione delle politiche pubbliche e di pressione degli interessi, ma anche di un meccanismo di creazione e mantenimento di coesione sociale o di una "armonia sistemica" (come l'hanno chiamata Feltrin e Zan), che ha garantito la coerenza della struttura sociale ed istituzionale italiana. E lo ha fatto mantenendo a lungo l'equilibrio, pur fondato su scelte insostenibili sul lungo periodo, come la dilatazione della spesa pubblica, e senza essere al riparo da processi mondiali di secolarizzazione delle ideologie. Il partito ha mediato i conflitti strutturali imposti dalla pluralità di *cleavages* socio-economici esistenti e il rapporto tra partito e associazioni collaterali non si può ridurre mai al solo scambio politico-elettorale, sia pure esistente.

È piuttosto evidente che in questo modello del collateralismo non hanno funzionato i più tradizionali meccanismi di scambio tra soggetti della *lobbying* e decisore pubblico. Nell'impostazione più classica sui gruppi di interesse e di pressione, la possibilità per un'associazione di essere influente dipende dalle risorse di scambio che possiede e dalla legittimazione sociale che riesce a dimostrare grazie alla rappresentatività (chi, quanti, dove sono i soggetti che rappresenta), alla legittimazione interna (la capacità di imporre comportamenti e scelte ai soggetti rappresentati) e, infine, anche alla competenza (la capacità di risolvere tecnicamente i problemi, che poi sarà uno dei punti di forza nel momento della "supplenza" qualche anno dopo).

Nel collateralismo perdevano di importanza la rappresentatività e la competenza, mentre per quanto riguarda la capacità di imporre scelte era

---

<sup>116</sup> M. FERRANTE, *Transizione di regime e interessi imprenditoriali*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, 1998, p.87

davvero molto complesso distinguere "il capo" dalla "coda", il partito dall'associazione.

Semplificando e riducendo, comunque, il legame collaterale si esprime in due meccanismi: lo scambio e l'assenza di reale competizione.

Innanzitutto, collateralismo significa scambio politico, dove i termini dello scambio sono voti al partito in cambio di "remunerazioni" all'associazione nell'ambito delle diverse politiche pubbliche. "In realtà, dunque, sono i partiti a occuparsi direttamente della rappresentanza degli interessi delle singole categorie mentre le associazioni dedicano la loro attenzione alla diffusione capillare e all'erogazione di servizi."<sup>117</sup>

In seconda istanza, collateralismo vuol dire che il sistema della rappresentanza non è competitivo, perché ogni associazione ha una precisa sfera di riferimento, ottenuta incrociando principalmente la variabile settoriale e di identificazione politica, pertanto *i terreni di caccia* associativa tendono a non sovrapporsi.

Questa struttura si auto-riproduce con grande stabilità fino alla fine degli anni Settanta, proseguendo anche negli anni Ottanta, con qualche "esperimento" concertativo. La novità più rilevante a cui si assiste negli anni Settanta è l'entrata in scena della piccola impresa, che comincia ad essere presa in considerazione come asse portante della struttura economica del Paese: questo indubbiamente tende ad alterare (anche se non strutturalmente) i rapporti tra associazioni, perché quelle che rappresentano la piccola impresa (peraltro non per scelta, ma per "conseguenza" sulla categoria di appartenenza) si rafforzano in questo contesto.

Fino a tutti gli anni Settanta, il Parlamento resta il luogo in cui si contrattano, tra partiti di maggioranza e di minoranza, le riforme che tendono a realizzare il *Welfare State*. Negli anni Ottanta la loro posizione comincia a mutare: per la prima volta partecipano al governo dell'economia tramite i primi accordi concertativi. Passo dopo passo, il sindacato (da ambo le parti, datoriale e dei lavoratori) diventa, nell'evoluzione materiale della Costituzione, un *veto player* che determina i tratti delle riforme, condiziona l'evoluzione del diritto vivente, i caratteri della legislazione e quelli della contrattazione collettiva.

Nella storia ci sono spesso dei momenti anticipatori, delle "anticipazioni" o "preview", per usare un linguaggio mutuato dal cinema, di quanto si compirà soltanto anni in avanti. Un momento simbolico importante, la *preview* della concertazione, arriva il 22 gennaio 1983 con la firma del Protocollo Scotti. È uno scambio politico formalizzato dove il Governo e le

---

<sup>117</sup> P. FELTRIN-S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p. 21

organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, dei datori e dei prestatori di lavoro, sottoscrivono il Protocollo che sancisce il principio della predeterminazione dei punti di contingenza in base all'“inflazione programmata” e non più all'“inflazione effettiva”. È il primo passo verso la prassi di formazione pattizia delle regole che costituirà il fulcro della concertazione un decennio dopo. Fino a quel momento, l'interlocutore principale della maggioranza di governo era stato il principale partito di opposizione e, per questo, quel sistema era stato detto “consociativo”. La consociazione si svolgeva in Parlamento e rendeva le forze politiche, di maggioranza e minoranza, “complici” nella spartizione delle risorse pubbliche (e conseguentemente anche nella creazione del debito pubblico).

L'armonia sistemica consolidata –pur con qualche *preview*- salta nel giro di un quinquennio: è la transizione 1989-1994, che alcuni hanno definito (seppur impropriamente) di regime. Pur in mancanza di una modifica costituzionale a legittimarne il termine, si scatenano infatti tali e tanti cambiamenti da parlare di Prima Repubblica e Seconda Repubblica.

Il contesto internazionale è noto: cade il Muro di Berlino, saltano i tradizionali schemi ideologici che contrapponevano Occidente a blocco Comunista, la tecnologia di internet e degli scambi dà di fatto il via alla globalizzazione, l'Unione Europea si inventa Maastricht dopo la riunificazione della Germania.

Nel nostro Paese, di conseguenza e parallelamente, cambia tutto. Salta il sistema partitico, che –come si è brevemente visto anche qui- era un sistema sociale, culturale, ideologico che informava il Paese nel suo funzionamento: con Tangentopoli, da una parte, e la secolarizzazione delle ideologie, dall'altra, giunge al capolinea l'unità politica dei cattolici e scompare la Democrazia Cristiana, il Partito Comunista cambia nome, ma, definitivamente, cambia anche identità. Le riforme elettorali abbandonano il sistema proporzionale a vari livelli, andando verso un decentramento prima impensabile. Esplode la questione del debito pubblico, che trova nelle interdipendenze europee un vincolo non aggirabile.

Come scrivono Zan e Feltrin: “poche righe non bastano ovviamente a fare rivivere l'intensità dei cambiamenti di quegli anni ma, per noi, sono sufficienti per delineare la fine dell'armonia sistemica della Prima Repubblica e, più ancora, la fine del modello sul quale si era consolidato nei decenni il rapporto tra rappresentanza e politica. Nell'arco di pochissimi anni, finiscono collateralismo e consociativismo.”<sup>118</sup> Infatti, anche volendo, è impossibile rimanere collaterali a partiti che non esistono più, tanto più che quello che è

---

<sup>118</sup> P. FELTRIN-S.ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p. 25

rimasto dei partiti non è nemmeno l'ombra delle grandi macchine elettorali, di predisposizione delle politiche pubbliche e di articolazione del consenso che erano stati fino a pochissimo tempo prima. Per non parlare del fatto che la *torta* delle politiche pubbliche potenziali si scopre improvvisamente ridotta in briciole: i meccanismi redistributivi non possono funzionare più. Il collateralismo finisce quando diventa non più pagante lo scambio su cui questo sistema si reggeva: voti degli associati in cambio di politiche favorevoli agli stessi o alla categoria. Da una parte, le associazioni non sono più in grado di controllare i voti degli iscritti e, dall'altra parte, i partiti non sono più in grado di offrire una contropartita reale, cioè di legarsi in maniera troppo forte ad una singola compagine sociale.

Il Paese è chiamato ad una drastica razionalizzazione del bilancio statale proprio nel momento in cui la classe dirigente dei partiti attraversa la crisi di legittimazione più profonda della storia della Repubblica e non si può più ricorrere al sostegno della pace sociale mediante il *doping* della spesa pubblica.

I governi di emergenza dei primi anni Novanta - composti in prevalenza da ministri *tecnici* e privi di legittimazione elettorale - si appoggiano alle parti sociali per assicurare la tenuta del sistema e abilitarsi ad assumere le scelte che ritengono necessarie. Non è un caso che il 31 luglio 1992 venga sottoscritto il *Protocollo sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il costo del lavoro*, che ha valore in quanto palese manifestazione di volontà del potere esecutivo e di altre 25 parti sociali di sostenere certi obiettivi di politica economica per far riconvergere il Paese verso i parametri del Trattato di Maastricht e salvarne le potenzialità di sviluppo.

Prende avvio *la stagione della concertazione*, termine preso in prestito dalla musica, per indicare appunto l'idea di "suonare insieme", non solo allo stesso tempo, ma in modo coordinato. La concertazione si basa su un principio fondamentale: il confronto e la partecipazione alle decisioni politiche, ed un meccanismo: la triangolazione tra organizzazioni sindacali, organizzazioni dei datori di lavoro e autorità pubbliche (a livello nazionale, il Governo).

In quel momento storico, la concertazione genera la *legittimazione sociale* necessaria a sostenere il nuovo riformismo e a far accettare al Paese pesanti sacrifici. Ora le parti sociali sono chiamate a compiti più ampi: supplire alla debolezza dei partiti per divenire, anche formalmente, veicolo di consenso.

La fine del sistema politico-istituzionale, avvenuto in coincidenza con il tramonto del bipolarismo internazionale, ha permesso l'esplosione di un malessere covato per anni. L'inadeguatezza del sistema politico ha così



lasciato scoperto un sistema di rappresentanze sociali, che non aveva coltivato vie di sviluppo autonomo. Nel momento in cui la "simmetria sociale" è venuta meno perchè uno dei due termini della simmetria è letteralmente crollato, "le associazioni di rappresentanza, vissute in un quadro di stretto collateralismo, hanno dovuto scoprire la loro autonomia e indipendenza. [...] in larga misura e loro malgrado, hanno scoperto la loro modernità in termini di espressione di identità collettive che chiamiamo reali perchè non più espressione di grandi visioni ideali organizzate, quanto piuttosto espressione reale di reali interessi e valori economici e professionali, per di più in un quadro economico che non tollerava più soluzioni di tipo consociativo."<sup>119</sup>

Nel volgere di un tempo davvero breve, il mondo di riferimento delle associazioni di rappresentanza viene stravolto. Quasi incredibilmente, e a colpo d'occhio, il mondo della rappresentanza –collaterale, consociativo<sup>120</sup>, alcuni avrebbero persino detto colluso- resiste, praticamente uguale a se stesso. "Le associazioni sono sempre le stesse, con gli stessi nomi, gli stessi dirigenti e gli stessi associati", con gli stessi pregi e difetti di sempre. Eppure, "queste sono le apparenze" sostengono Zan e Feltrin "in realtà anche le AR sono inevitabilmente portate ad avviare processi di trasformazione, che però non assumono connotazioni plateali."<sup>121</sup> Per fare un esempio: in quegli anni, in quasi tutte le organizzazioni viene stabilita la regola dell'incompatibilità della carica politica con quella associativa; in pratica, viene posta *la questione dell'autonomia* dalla politica e questa scelta rappresenta certamente un passaggio importante, ma appare decisamente troppo poco per parlare di un cambio strutturale dentro le associazioni. Il loro rimane sempre un *gioco di rimessa*.

Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici paiono, infatti, legate a radici strutturali di un contesto socioeconomico vecchio e

---

<sup>119</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.4, 2011, pp. 188-189

<sup>120</sup> Non avendo affrontato il termine in precedenza, merita almeno un breve inciso il termine consociativismo. Mentre il corporativismo è un modello di organizzazione socio-politica, il consociativismo è considerato una forma di governo. Il consociativismo (chiamato anche *power sharing*) è adottato in paesi con profonde fratture tra gruppi sociali (religiose, etniche, ideologiche, etc) per non ricorrere all'uso della violenza e far sopravvivere la democrazia. Secondo Arend Lijhpart (che ha introdotto questo termine nel 1968) la democrazia consociativa presenta quattro caratteristiche principali: ricorso alla grande coalizione, veto reciproco, uso del proporzionale, autonomia delle parti. In Italia, durante la Prima Repubblica, il consociativismo c'è stato tecnicamente durante i governi del compromesso storico, ma de facto ha caratterizzato sempre la cultura politica italiana.

<sup>121</sup> P. FELTRIN-S. ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.26

quindi in crisi.<sup>122</sup> Come ricorda Ferrante “l’impatto della transizione di regime sulla rappresentanza imprenditoriale italiana si fonda sulla discrepanza tra opportunità innovative ed impossibilità dei meccanismi storicamente più collaudati a coglierle.”

Il mondo della rappresentanza<sup>123</sup> degli interessi rimane differenziato e frantumato in una pluralità di *appartenenze* (spezzatesi e formatesi lungo i consueti *cleavages* della classe dimensionale delle imprese, di quella settoriale, della forma giuridica, della prossimità politica). Anche in una nuova strategia di neo-collateralismo variabile richiesta alle associazioni nel contesto politico trasformato, per queste rimane il *conto* della Prima Repubblica da pagare: la collusione del passato non passa senza lasciare traccia.

Fondamentalmente, le associazioni di rappresentanza non cambiano, né come sistema, né individualmente come organizzazioni. Ed è immediata e consequenziale chiedersi come ciò sia stato possibile, come, cioè, le organizzazioni di rappresentanza abbiano potuto cambiare in modo del tutto marginale rispetto alla funzione inedita che stavano acquisendo e al contesto di riferimento totalmente stravolto. Probabilmente, la risposta più plausibile è quella collegata al concetto di *necessità*: *la necessità* che la politica e le istituzioni hanno di *queste* formazioni sociali in *questo* momento storico e la consequenziale *non necessità* di cambiare delle organizzazioni per assolvere questa presenza.

“Il ruolo di supplenza svolto dalle associazioni non era una prevaricazione delle stesse, ma semplicemente il riempimento di uno spazio che gli altri, i partiti politici, in quella fase storica non erano in grado di colmare e in cui le associazioni mettevano in campo identità collettive, interessi e valori reali, competenze ed organizzazione.”<sup>124</sup>

Questo ruolo di supplenza si rende possibile non solo grazie all’assenza dei partiti, ma anche grazie a caratteristiche/punti di forza delle associazioni stesse. Le associazioni riescono, infatti, anche se hanno perso il partito di riferimento, a rivolgersi a consistenti gruppi di cittadini, che vi si riconoscono non più dal punto di vista politico-ideologico, ma ancora dal punto di vista professionale. Il secondo punto di forza è che le associazioni, tecnicamente, rappresentano dei “serbatoi di conoscenze”, come polso

---

<sup>122</sup> S. ZAN, *La crisi delle associazioni di rappresentanza*, 1997, pag. 290 e seguenti

<sup>123</sup> M. FERRANTE, *Transizione di regime e interessi imprenditoriali*, Rivista Italiana di Scienza Politica, 1998, p. 93

<sup>124</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, Quaderni di Rassegna Sindacale, n.4 2011, p. 192

dell'economia reale, ma anche rispetto al quadro normative/regolativo che riguarda la vita delle imprese rappresentate.

Il mondo associativo presta così alcuni volti ai nuovi partiti che si affacciano sulla scena italiana e le posizioni delle rappresentanze degli interessi forniscono spunti sostanziali ai programmi dei partiti. Tuttavia il ruolo di surroga o di supplenza più importante si svolge "senza prestiti" –si dà e basta- al sistema politico, come ad esempio nell'impegno a tenere insieme il Paese e a garantire la coesione sociale (si pensi all'accordo del luglio 1992 sul costo del lavoro).

Tale sforzo istituzionale, tra l'altro, è al contempo anche pericoloso per le associazioni stesse, che rischiano di venire percepite dalla base associativa come "parte dello Stato", quindi lontane, addirittura ostili.

Si verifica una situazione quasi "paradossale: istituzioni "vecchie" hanno svolto un "ruolo nuovo". [...] Le associazioni, con pochissime e marginali variazioni, sono le stesse che operavano nell'immediato dopoguerra e hanno mantenuto le stesse logiche d'azione, almeno per quanto riguarda le dinamiche interne. Sono aumentati nel tempo i servizi erogati e sono cambiati, nelle persone, i dirigenti. Ma le organizzazioni in quanto tali non hanno minimamente subito quelle trasformazioni radicali che hanno caratterizzato nello stesso periodo i partiti politici, ma anche i sistemi elettorali e le istituzioni pubbliche. D'altra parte, a fronte di questa inerzia organizzativa le associazioni di rappresentanza hanno svolto nell'ultimo decennio un ruolo assolutamente centrale nel sistema politico italiano, quale mai si era visto in precedenza. È proprio in questo sta il paradosso: istituzioni "vecchie", a tutti gli effetti figlie della Prima Repubblica, hanno saputo-dovuto agire in modo estremamente innovativo in un quadro politico, economico, istituzionale di transizione, apportando un contributo alla vita del paese di sicura rilevanza."<sup>125</sup>

Nei primi anni Novanta, i governi sono costretti a prendere misure decisamente impopolari, spalmando sulle diverse categorie sociali i costi del risanamento delle finanze pubbliche. Se questo è avvenuto senza dilanianti conflittualità sociali, è stato possibile grazie al ruolo di filtro e spugna svolto dalle rappresentanze delle diverse categorie.

E, mentre avveniva questo processo di mantenimento della coesione sociale, si è cominciata a costruire (anche dal punto di vista rappresentativo) una attenzione delle associazioni di categoria verso l'interesse generale. A volte, sicuramente, questo concetto è stato strumentalizzato e usato come

---

<sup>125</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, Quaderni di Rassegna Sindacale, n.4, 2011, pp. 186-187

leva di *marketing* e autopromozione nel discorso pubblico, però già il semplice fatto che l'interesse generale venga preso in considerazione fra i propri scopi suggerisce come l'orizzonte di queste compagini sociali si sia spostato. Le AR si sentono in qualche modo di detenere una responsabilità verso l'interesse generale e questo è un cambiamento di prospettiva che ha un peso specifico evidente.

Grazie al ruolo di supplenza e alla concertazione, le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici immettono nella forma del sindacato una matrice istituzionale e dallo Stato sono riconosciute come tali.

Ciò si riversa, in un certo senso, dentro una vera e propria riforma istituzionale: quella delle Camere di commercio. "Il fatto che la legge di riforma delle Camere di commercio, che (sebbene fortemente contrastata da Confindustria) attribuisce alle associazioni imprenditoriali il governo delle stesse Camere, sia del 1993 conferma la forte legittimazione sociale di tutte le AR in quella fase. Dello stesso anno, peraltro, è l'istituzione dei CAF, che di fatto rappresentano un riconoscimento esplicito del ruolo dei sindacati."<sup>126</sup>

Le associazioni di categoria arrivano all'attuazione della legge di riforma delle Camere di commercio del 1993 in una situazione contraddittoria: ovvero, da una parte, una situazione di debolezza nei confronti della propria vocazione sindacale (non nei dati di tesseramento e nei sondaggi di gradimento, quanto a livello identitario e di adattamento all'innovazione del contesto) e, quasi paradossalmente, dall'altra parte, una situazione di forza come realtà supplenti nella crisi della partitocrazia.

Le stesse aspirazioni istituzionali della Camera di Commercio sono state possibili in un passaggio di partiti deboli e di associazioni interessate a conquistare quegli spazi di potere liberi, a partire da quelli più vicini a sé. Le parti sociali si configurano in questa fase come detentori di una sfera forte di potere e di partecipazione alle decisioni collettive; soggetti di co-determinazione e non solo più come soggetti di domanda e *questua* verso l'istituzione.<sup>127</sup>

Le associazioni di rappresentanza si sono trovate in questa prima frattura vera del contesto di riferimento a superare indenni la transizione, anzi a trovarvi dentro un nuovo ruolo, senza però essersi minimamente preparate a farlo. E sono rimaste *indenni* fondamentalmente perché c'erano troppi vuoti sociali da riempire e perché sono riuscite ad integrarsi nel sistema istituzionale, grazie ai governi tecnici e alle Camere di commercio.

---

<sup>126</sup> P. FELTRIN-S.ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p.28

<sup>127</sup> G. DE RITA, *Cresce uno Stato nuovo con le autonomie funzionali*, *Impresa&Stato* n.33, 1996

“La nostra tesi è quindi che la potenziale crisi delle associazioni e dell’intero sistema di rappresentanza venga in qualche modo sospesa o rinviata, in ragione di un ruolo di supplenza politica svolto in un momento di particolare gravità”<sup>128</sup> e, aggiungeremo, in ragione di un ruolo pubblico ottenuto e svolto diventando “istituzionali” nelle loro funzioni, anche attraverso l’assunzione di responsabilità –e di potere- dentro le Camere di commercio.

#### **4.3 Dalla supplenza al (la perdita di) ruolo: la crisi economica (Pezzi di vetro)**

L’accordo del 23 luglio del 1993 è un accordo che, come il precedente, serve a ribadire il sostegno delle parti sociali alla politica di riforme del bilancio dello Stato, ma ridisegna anche i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sindacale e, soprattutto, ridefinisce gli assetti contrattuali all’interno di quest’ultimo. Attenendosi al principio di sussidiarietà, si consolida il principio del doppio livello di contrattazione, quello nazionale o territoriale e quello aziendale. Anche se non viene recepito dall’ordinamento statale, il Protocollo del 1993 è considerato un momento fondante delle relazioni collettive, un momento nel quale, in un certo senso –come è stato osservato –, si concerta la stessa concertazione futura.

Quando i partiti ritrovano una loro fisionomia stabile, finisce la fase di supplenza delle associazioni di rappresentanza degli interessi. Non finisce però quella di concertazione: ci vuole ancora quasi un decennio prima che questo processo avvenga.

Il primo Governo Berlusconi entra nondimeno in contrasto con questo principio, per quanto riguarda il dialogo con il sindacato dei lavoratori, ma in questa prima fase è il sindacato a spuntarla. Il Governo subisce lo sciopero generale e cade prima della riforma delle pensioni paventata.

Gli anni passano, i governi pure, dalle ceneri del governo Prodi sorge il governo D’Alema (ancora una volta, non eletto), che il 22 dicembre 1998 sottoscrive un nuovo accordo concertativo: il cosiddetto *Patto di Natale*. Si comincia a parlare di un’istituzionalizzazione del metodo della concertazione e si conferma l’assetto contrattuale dell’accordo del 23 luglio 1993. Dal punto di vista metodologico, questo Patto è interessante perché coglie lo spirito

---

<sup>128</sup> P. FELTRIN - S.ZAN, *Imprese e rappresentanza*, 2014, p. 28

liberale della concertazione e ne tenta un'istituzionalizzazione "dolce". Inoltre, introduce una distinzione significativa: quella tra materie che comportano impegni di spesa a carico del governo e materie che incidono sui rapporti tra imprese, lavoratori e le loro rappresentanze e non comportano oneri per il bilancio dello Stato. Per le prime, viene prevista una concertazione preventiva, per le seconde, le parti sociali possono chiedere al potere esecutivo di intervenire entro un certo termine.

Con le elezioni del 13 maggio del 2001 si radica *de facto* la democrazia dell'alternanza: il bipolarismo, il quale ha un'immediata conseguenza sulla concertazione. Il bipolarismo, infatti, svuota d'incisività l'opposizione parlamentare e concentra il potere nelle mani dello schieramento vincente che, per questa via, non incontra più molte delle insidie parlamentari che erano caratteristiche della precedente stagione proporzionale-consociativa. Oltre alle pre-condizioni politiche della concertazione, sembrano venir meno anche quelle di carattere economico: finendo l'emergenza inflattiva, le questioni aperte sul tavolo che richiedono l'intervento delle parti sociali diminuiscono.

Sta di fatto che nel 2001, con il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, il Governo (Berlusconi) auspica esplicitamente il superamento del modello concertativo, a vantaggio di un più sfumato *dialogo sociale*. Ed, effettivamente, nel corso della Legislatura cominciata con il 2011 si assiste a questa transizione: gli obiettivi di politica economica non sono più pattuiti consensualmente dallo Stato con le parti sociali, ma sono fissati dallo Stato che si impegna soltanto a livello di consultazioni informali "a posteriori", evitando "estenuanti unanimismi".

Superata la fase di supplenza, è tempo dunque (almeno, per qualche anno) di concertazione, ma anche di *autonomia* dalla politica. Massimo Ferrante, a fine anni Novanta, ritiene che vi sia ancora una certa "vischiosità" rispetto al tradizionale collateralismo. Essa "si sostanzia poi nelle scelte concrete compiute dalle associazioni in campagna elettorale. [...] Il comportamento di fatto prevalente è stato quello di un'autonomia troppo spesso ribadita nelle parole e poco consistente nella pratica, e nella scelta assai più tattica che strategica di un opportunismo politico inteso come inevitabile schieramento (*ex post*) col vincitore della contesa elettorale."<sup>129</sup>

Ferrante rimanda una delle ragioni di questa presunta vischiosità ad un'analisi su un "eccesso di domanda di rappresentanza". E la esemplifica considerando il Nord-Nord-est del Paese e utilizzando il voto leghista come

---

<sup>129</sup> M. FERRANTE, *Transizione di regime e interessi imprenditoriali in Italia*, Rivista Italiana di Scienza Politica, 1998, p. 91

una sorta di cartina di tornasole. In queste aree, esiste a fine anni Novanta una visibile continuità di domanda politica tra quella una volta saturata dalla Dc e quella, poi, a poco a poco, conquistata dalla Lega. Il voto leghista, sostiene Ferrante legandosi alle analisi di Ilvo Diamanti, è un voto di protesta, ma anche un voto di incertezza. Il Nord Italia è, però, anche il luogo dove gran parte delle associazioni imprenditoriali hanno le percentuali più significative della loro base associativa e delle loro entrate economiche. Ne emerge così una crisi: da una parte, la scelta di votare Lega, come voto di protesta, e, dall'altra, la necessità di appoggiarsi ad un sistema reale di tutela degli interessi funzionali. Ne nasce, secondo l'analisi di Ferrante, "una sorta di collateralismo forzato" con una sponda politica che non è però interessata a rivestire il ruolo che in passato fu della Dc. Il pericolo che Ferrante intravede, per le associazioni, è paradossalmente quello di perdere legittimazione e consenso, perché alla fine il processo di rafforzamento dell'identità e della rappresentatività delle categorie imprenditoriali è tanto più difficoltoso quanto meno sono presenti interlocutori politici di riferimento e quanto più di converso cresce la domanda di rappresentanza.

L'autonomia è evidentemente sempre un problema di relazione. "Dal punto di vista sistemico si tratta di un effetto quasi paradossale o «perverso» del genere «dilemma del prigioniero» (Elster 1979), dettato dalle regole del gioco ed imperniato su valori profondamente radicati nelle varie organizzazioni, culturalmente incapaci di uscire da un gioco che ha come pegno la difesa dalla gerarchia partitica e come posta la possibilità di avvalersene"<sup>130</sup>.

Poi, a cavallo tra il 2007 e il 2008, arriva lo schiaffo della crisi economica. E il cosiddetto *declino dei corpi intermedi* affonda letteralmente le mani in questo momento storico. In particolare, si possono individuare cinque ragioni endogene collegate all'evoluzione delle strutture produttive e al mercato del lavoro durante la crisi che spiegano le difficoltà della rappresentanza, non solo economica.

La prima ragione è legata alla progressiva individualizzazione dei percorsi lavorativi dentro alla destrutturazione e alla delocalizzazione delle imprese e dell'organizzazione del lavoro. Il lavoro costituisce sempre meno un fattore aggregante, in grado di creare identità che si rispecchino nelle identità altrui, ovvero in grado di creare identità collettive.

---

<sup>130</sup> M. FERRANTE, *Transizione di regime e interessi imprenditoriali in Italia*, Rivista Italiana di Scienza Politica, 1998, p. 100

La seconda ragione è la sovraterritorialità delle scelte allocative della finanza e degli investimenti (che, d'altra parte, indeboliscono nondimeno anche la sovranità degli Stati nazionali). Le decisioni importanti, a quanto pare, passano sopra la testa degli Stati, non soltanto sopra le singole imprese.

Il terzo motivo che spiega le nuove difficoltà della rappresentanza degli interessi economici sta nell'incapacità della politica, e nella sua funzione regolatrice, nell'affrontare i rischi emergenti, reali o percepiti, e i costi individuali di scelte globali. È, infatti, drammaticamente diminuita nelle persone la consapevolezza di poter affrontare i problemi facendo leva su dinamiche collettive. Così, da una parte, gli individui affrontano la realtà in modi diversissimi e articolati, ognuno è immerso nella propria situazione costituita di  $n$  variabili spazio-temporali e contingenti: le identità tradizionali e il senso di appartenenza a qualsivoglia compagine politico sociale si sgretolano progressivamente. Davanti a questo processo, dall'altra parte, le istituzioni tendono a reagire con la semplificazione dell'offerta: i partiti si trasformano in organizzazioni funzionali alla mobilitazione del consenso elettorale, tendono a non svolgere più il ruolo di selezione e promozione della classe dirigente e si dedicano pressoché in esclusiva alla funzione di mobilitazione del consenso elettorale.

La quarta ragione è poi legata all'evoluzione del mercato globale, anzi, dei mercati globali al plurale. Nel tempo della globalizzazione, il mercato, infatti, non solo diventa più complesso, venendo a ricomprendere l'intera realtà, ma sovrappone almeno tre mercati radicalmente diversi: quello finanziario, quello degli investimenti fisici e quello del lavoro, che si muovono con logiche e velocità diverse. La finanza ha logiche autoriferite, scollegate da limiti ambientali; nel mondo della finanza il movimento dei capitali è tra le 50 e le 100 volte superiore al movimento nel mercato degli investimenti fisici e commerciali, così gran parte degli investimenti finanziari viene destinata ad altri investimenti finanziari, creando *bolle* immateriali che quando scoppiano detonano però letteralmente sull'economia reale. Che poi è esattamente quanto successo prima della crisi economica 2007-2015: la bolla dei beni immobiliari negli Stati Uniti e la crisi dei mutui *subprime* è la storia del contagio di due mercati differenti. Il mercato degli investimenti reali è invece fortemente influenzato dall'ambiente, dai territori. Infine, il mercato del lavoro ha dei tempi di adattamento e movimento decisamente più lenti dei primi due, perché presuppone l'adattamento umano e i limiti fisici (sia in termini di mobilità che di potenzialità) propri agli essere umani.

Questa nuova situazione richiederebbe una capacità regolativa più stringente e, invece, è capitato esattamente l'opposto. Paradossalmente, la *deregulation* è stata adottata persino come ideologia positiva in alcuni casi.



Infine, -quinta e ultima ragione-, la crisi ha mutato le aspettative degli individui. La velocità e la portata dei cambiamenti genera senso di inadeguatezza e spinge i singoli a dare risposte individuali, svalutando il ruolo degli investimenti collettivi che per natura hanno delle tempistiche più lente nel costituirsi, reagire e dispiegare i loro effetti.

Cioè, la crisi economica –nata nel 2007 negli Stati Uniti come crisi di debito privata ed arrivata in Europa tramutandosi anche in crisi di debito pubblico- è stata anche, e forse soprattutto, *una crisi di fiducia* basata su tre debolezze: la debolezza degli operatori, incapaci di prevedere gli effetti indesiderati delle loro azioni, la debolezza dei sistemi di regolazione, la debolezza dei beni collettivi non più capaci di governare e indirizzare il mercato stesso.

La sovrabbondanza di richieste di interventi pubblici scaturisce certamente dal fabbisogno crescente di sicurezza e di limitare il rischio e l'imprevedibilità da parte degli individui. Ogni intervento di risposta alle richieste presuppone tuttavia un "costo" e quindi un finanziamento per essere fatto e, in epoca di risparmio pubblico, ogni finanziamento è una rinuncia a qualcos'altro che si poteva fare, pertanto deve essere vagliato con criteri di equità e l'attenzione rivolta all'interesse generale, trovandolo nella contemperazione dei diversi economici particolari. Questa attività di contemperazione viene avocata dalla politica, come Governo, e dalle istituzioni. Ma, in realtà, questo sarebbe tipicamente un lavoro da corpi intermedi.

Così come lo sarebbe la produzione e distribuzione di beni collettivi, per esempio, gli interventi per la formazione, la previdenza e la sanità complementari, l'assistenza, l'accoglienza. Questi sono *beni collettivi* non perché prodotti dal pubblico, come enti pubblici, ma sono beni collettivi perché sono sempre il prodotto di azioni sociali condivise. Ed è anche il principio che sta alla base della sussidiarietà, peraltro.

La crisi è stata un cambiamento davvero epocale, perché ha trasformato massivamente e quotidianamente le vite dei singoli, ma ha anche modificato profondamente le istituzioni come il mercato, le istituzioni pubbliche, le identità collettive. Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, però, le organizzazioni manifestano naturalmente sul medio-lungo periodo tendenze conservatrici. E la resistenza al cambiamento si palesa soprattutto sotto due forme: o si trascurano le innovazioni che minano l'identità oppure si cercano di trasferire i costi e i rischi del cambiamento su qualcun altro.

Poiché non è possibile pensare di espungere la dimensione organizzativa dai corpi intermedi (le strutture di queste parti sociali, anzi, rappresentano un capitale sociale da diversi punti di vista), è quindi necessario

che questi si rinnovino. E una delle modalità è quella di riconoscere e integrare il lavoro nelle sue diverse espressioni.

Da una parte, c'è l'esigenza dei partiti di evolversi verso forme organizzative snelle, leaderistiche, orientate ai mass media, finalizzate, soprattutto e principalmente, al momento della competizione elettorale. Dall'altra parte, c'è il fabbisogno di risposte quotidiane a cui devono – o potrebbero- dare risposta proprio le organizzazioni sociali.

Il minimo che possono fare gli Stati nazionali contro o rispetto alle problematiche –economiche, finanziarie, dei flussi di persone, ambientali e così via- globali richiede degli esecutivi più forti e pronti possibile. Per questo la crisi ha decisamente dato più importanza al potere esecutivo rispetto a quello legislativo: anche in Italia questa dinamica è del tutto evidente. Dal 2011 si sono rincorsi Governi di fatto non eletti tramite consultazione elettorale, ma nominati con meccanismi –pur costituzionali- di responsabilità del Presidente della Repubblica (Governo Monti, Letta e infine Renzi).

Questa tendenza condiziona –e a volte sterilizza- la possibilità delle rappresentanze sociali di influenzare le scelte pubbliche. I Governi così costituiti hanno decisamente meno bisogno della "contropartita" tradizionalmente offerta dalle rappresentanze sociali, in primo luogo la mobilitazione del voto (laddove ne siano ancora capaci). Dal Governo la mediazione sociale viene a questo punto considerata soltanto un costo.

Il punto nodale è l'idea di costruzione del bene comune e dell'interesse generale come azione *top-down* calata dall'alto oppure come azione sempre sussidiaria, che confluisce dal basso verso l'alto. La prospettiva adottata non è un'elucubrazione concettuale, ma cambia radicalmente le scelte. In quest'ultima impostazione *bottom up*, le istituzioni pubbliche non sono "l'acqua" del vivere comune, sono gli argini regolatori, un'ultima istanza di sicurezza.

La prima transizione, quella del 1993, si è fatta nonostante le rappresentanze, cioè come dice Stefano Zan, le rappresentanze sono cambiate "loro malgrado". E, in precedenza in questo lavoro, abbiamo appunto parlato di "necessità" di cambio nella funzione, anche se fondamentalmente non vi è stata necessità di un analogo cambio nell'organizzazione interna e nella strutturazione del sistema associativo. Considerato, poi, che oltre alla necessità, in quegli anni, c'è stata anche la grande intuizione di riformarsi dentro le istituzioni, con la legge 580 del 1993, il cambiamento è stato del tutto funzionale e molto poco organizzativo.

Ci sono studiosi come Giulio Sapelli che ritengono crudamente che "l'esperienza italiana della legge n.580/923 –quando la si guarderà dall'alto della visione storica- è una delle tantissime manifestazioni delle ultime

resistenze che le società "osmotiche", fondate sull'intreccio tra stato e mercato mediato dal potere collusivo delle organizzazioni, oppongono alla globalizzazione dell'economia e della società. [...] Non credo che si tratti di democrazia delegate, quanto di democrazia dimidiata."<sup>131</sup> Sapelli stesso, invero, riconosce comunque la portata innovative della possibilità (prevista e mancata) delle elezioni dirette.

Rimane, tuttavia, indubbio che la legge 580 stravolge profondamente l'assetto delle Camere di commercio in Italia: introduce un cambiamento, dove –piaccia o meno- le associazioni si prendono un pezzo di pubblica amministrazione da gestire. È la fase della supplenza verso i partiti, ma anche del governo della cosa pubblica. È una fase di allargamento deciso delle proprie funzioni, avvenuto in parte a propria insaputa, in parte consapevolmente.

Oggi, nel 2015, le rappresentanze imprenditoriali non sono costrette a rivedere la loro funzione: il Paese non lo chiede, la politica, anzi, lo esclude. Potrebbero anche ritirarsi in buon ordine.

I momenti di crisi hanno propiziato in passato l'unità nazionale: basti pensare al 1977 o al 1993, già analizzato. L'emergenza economico-sociale e la precarietà del governo normalmente tendono a rendere più facile l'intervento delle parti sociali nella cosa pubblica. Tuttavia, pur essendo stata questa crisi all'altezza delle precedenti, se non peggiore, i segnali in questa direzione non sono stato affatto univoci.

Si ritiene in ogni caso sempre meno fondata la contrapposizione fra la logica del sostegno istituzionale e quella della rivitalizzazione associativa. "Le organizzazioni che rappresentano di meno sono destinate a contare di meno sia nella regolazione collettiva, sia nei rapporti con i poteri pubblici. D'altra parte il potenziamento delle funzioni di servizio, se può essere utile come incentivo selettivo all'adesione di singoli, non garantisce di per sé efficacia e compattezza nel conseguimento degli obiettivi comuni. Può anzi indebolire gli incentivi alla partecipazione."<sup>132</sup>

La contrattazione collettiva è ancora un importante punto nel baricentro del sistema. La crisi, tuttavia, ha decisamente alterato gli equilibri di rilevanza tra le diverse funzioni esercitate dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi sindacali. Per esempio, ha reso il contratto nazionale più soggetto al tema del decentramento. Il contratto collettivo nazionale, infatti, è rimasto rilevante, ma con la funzione di *minimo comun*

---

<sup>131</sup> G. SAPELLI, *La democrazia trasformata*, 2007, pp. 158-159

<sup>132</sup> T. TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL La Rivista, I/2013, p.96

*denominatore*, l'argine dal quale controllare le deroghe attuate a livello decentrato, *limitando i danni* di quella che viene definita "contrattazione di concessione". Quindi, le funzioni sindacali dentro le associazioni in questi anni tendono a diventare meno centrali e le risorse organizzative interne vanno collocandosi sempre meno verso le funzioni sindacali e sempre più verso quelle di servizio, ma anche di *lobby*.

Il contratto, invece, è e dovrebbe rimanere funzione fondamentale anche dal punto di vista concettuale. "Un ordine politico può trovare nel contratto –nella sua rapidità di esecuzione, e soprattutto nella sua continua reversibilità- non solo lo strumento per regolare i conflitti di interessi, ma anche la condizione prima per governare le trasformazioni economico-sociali quando esse aumentino di velocità e intensità."<sup>133</sup>

Emblematico, e molto noto, è stato in questi anni il *caso FIAT*, che ha visto la casa automobilistica torinese abbandonare Confindustria e il suo sistema di contrattazione per scegliere una trattativa separata a livello aziendale con i sindacati dei lavoratori. Per le organizzazioni *dei piccoli*, come sono percepite quelle dell'artigianato e del commercio, invero, questo rischio è effettivamente meno imminente, ma dal punto di vista concettuale sussiste.

Rete Imprese Italia è stata salutata da tanti osservatori come una grande innovazione, che avrebbe cambiato lo scenario della rappresentanza datoriale in Italia. Si ricordino qui gli scritti di Dario Di Vico, Giuseppe De Rita, Paolo Feltrin; su tutti, basti citare le parole di Tiziano Treu nel 2013: "L'importanza del nuovo soggetto Rete Imprese Italia trascende il mero aspetto dimensionale e organizzativo ed è in grado di rimettere in discussione, oltre che i rapporti con il sindacato, gli equilibri rappresentativi e politici dell'intero mondo imprenditoriale."<sup>134</sup>

Rete non ha funzionato propriamente così e, *de facto*, non ha davvero superato la frammentazione del sistema italiano di offerta associativa: in particolare, è un'esperienza che non è riuscita a propagarsi dal livello centrale ai livelli territoriali, passaggio fondamentale anche e proprio partendo da questa evoluzione delle funzioni sindacali e dell'importanza (sempre meno tale) del contratto collettivo nazionale. Va detto, d'altra parte, che Rete non ha inteso minimamente mettere insieme, nemmeno a livello centrale, le funzioni di rappresentanza e negoziazione sindacale. Ciascuna delle 5

---

<sup>133</sup> L. ORNAGHI, *Nell'età della tarda democrazia*, 2013, p.54

<sup>134</sup> T. TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL/La Rivista, I/2013, p.88

Confederazioni del Patto di Capranica sottoscrive i propri CCNL in modo indipendente.

La crisi disvela, e in parte provoca, due tendenze distoniche: da una parte, lo Stato richiama a sé una serie di funzioni e competenze e nega tutto quello che esiste di sostrato intermedio, sia a livello sociale, sia a livello rappresentativo, sia a livello istituzionale. Dall'altra parte, vi è una tendenza al decentramento. Lo abbiamo visto nel caso dei contratti collettivi, dove si manifesta una certa tendenza al "fare da sé" propria di alcune aziende singole (grandi) o di alcuni comparti.

Nondimeno, rimane fondata un'altra considerazione: l'impostazione tradizionale di frammentazione -associata in passato al collateralismo e poi alla supplenza- si è dimostrata negli anni sempre meno redditizia per le associazioni, mano a mano che sono andate diminuendo le risorse pubbliche disponibili.

Non solo: i governi dimostrano sempre più di poter fare a meno del consenso delle parti sociali. E, nella politica, anche chi ritiene che la concertazione rimanga ancora un'opzione valida nei rapporti con la società ne propugna ormai una rivisitazione profonda dei contenuti: non più redistribuzione di risorse (che, come già detto, sono peraltro sempre più scarse), ma un orientamento verso la promozione dello sviluppo.

Il sindacato italiano datoriale, similmente a quello dei lavoratori, ma in modo molto diverso dalle associazioni imprenditoriali di altri Paesi, partecipa ad ambizioni generaliste. Non è un caso che le associazioni di categoria siano state protagoniste della stagione della concertazione, ma che abbiano anche costituito insieme ai sindacati dei lavoratori enti bilaterali competenti in aree tipicamente oggetto di politiche pubbliche come la previdenza o l'assistenza sanitaria. La perdita di peso della funzione negoziale ha spostato l'attenzione e le risorse sulla seconda linea funzionale, ovvero i servizi.

"Un test inedito di rappresentanza si presenta anche nei confronti delle istituzioni locali. Non si tratta solo di intensificare le interlocuzioni con queste per sostenere le tendenze verso il decentramento, ma di andare oltre le forme tradizionali di intermediazione, di lobby episodica o di "patronage" per singole iniziative"<sup>135</sup>, scrive Tiziano Treu.

L'istituzione, che agisce sull'ambito territoriale, e che va tenuta d'occhio, però, è la Camera di commercio, quale *corpo intermedio lato pubblico* che svolge la rappresentanza degli interessi imprenditoriali. Ci sono tre

---

<sup>135</sup> T. TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL La Rivista, I/2013, p.98

fattispecie che introducono le Camere nella zona di rischio, ovvero di estinzione.

La prima è la crisi economica, senza dubbio, che –dal lato delle imprese iscritte- ha ridotto le entrate camerali (saldo iscritti/chiusure, morosità, diminuzione dei diritti di segreteria e dei servizi erogati) e –dal lato della spesa pubblica- ha fatto guardare con sempre più interesse a una parte della PA che rappresenta un piccolo “tesoretto” in termini di entrate e sarebbe *un tagliare-facile*. Certamente, le Camere sono più aggredibili di altre parti della Pubblica Amministrazione: innanzitutto, perché i loro servizi sono rivolti ad un ambito specifico della società, quello economico (nonostante si potrebbe facilmente sostenere che ormai nel mercato siamo tutti consumatori e tutti produttori).

La seconda fattispecie che ha messo le Camere a rischio è la crisi istituzionale. “In tempi di crisi economica profonda e di risorse scarse, di nuove tecnologie, i sistemi di consenso “virtuale”, su internet e sulla tv, si sono radicalizzati nella politica (ma anche nei sistemi di rappresentanza) con una contrapposizione profonda tra territorio e strutture nazionali. Dato per moribondo, lo Stato nazionale ha sviluppato una strategia di sopravvivenza, azzoppando Province, poi con il progetto di riforma del titolo V e Regioni, e anche e Camere di commercio.”<sup>136</sup>

La terza è la crisi dei corpi intermedi. “La disintermediazione degli interessi, che comporta inevitabilmente la marginalizzazione dei corpi intermedi, oggi non è più un’ipotesi, una teoria, una prospettiva, ma è una prassi comportamentale particolarmente significativa perché nei fatti ha già distribuito benefici tangibili a diverse categorie sociali (80 euro, 36 mesi), così come ha ridotto i privilegi di altre categorie (magistrati, dirigenti pubblici, sindacato del pubblico impiego). Soluzioni, queste (benefici e contenimento dei privilegi), che anni e anni di confronto e negoziazione tra le parti sociali e i governi non avevano saputo produrre. Velocità e risultati sono due elementi dell’attuale situazione politica che hanno spiazzato e ancora spiazzano, anche dal punto di vista cognitivo, le forze sociali, che sembrano del tutto disorientate rispetto a un modo di operare che è decisamente lontano dalla loro cultura organizzativa.”<sup>137</sup>

Tutto quello che “sta in mezzo” viene percepito come non solo sovrabbondante, ma tendenzialmente dannoso. È la retorica della

---

<sup>136</sup> R. MATTIONI- A. DI GREGORIO, *Elogio del centrocampista. Corpi intermedi e camere di commercio: il caso Monza e Brianza*, 2015, pp. 15-16

<sup>137</sup> S. ZAN, Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi, *Rivista Italiani/Europei* n.5 2014

disintermediazione, che ha dalla sua il fascino delle cose sciocche che sembrano intelligenti perché risolvono i problemi risparmiandosi lo sforzo di capirli.

Il termine *disintermediazione* è stato coniato da Paul Hawken in un libro del 1983, "The Next Economy". Il concetto di disintermediazione, in qualsiasi campo lo si applichi, presuppone due condizioni: l'eliminazione dell'intermediario e l'incontro diretto tra domanda e offerta. Se nella teoria economica la *disintermediazione* rappresenta fundamentalmente un'opzione positiva, che rende il mercato più fluido e concorrenziale (anche se poi nella pratica si è visto negli ultimi anni a quanti paradossi porti l'assenza di intermediari), nell'arena politica –dove non esistono forme di coordinamento spontaneo e i costi di coordinamento sono sostenuti dalle istituzioni- è un concetto particolarmente scivoloso.

Come si legge nel volume di Angela di Gregorio e Lucia Musselli su *Democrazia, Lobby e Processo decisionale*<sup>138</sup>, la disintermediazione discende da alcuni macro processi ancora in corso: diminuzione della forza esercitata dai governi nazionali nel processo decisionale, sempre più vincolati da condizioni imposte dall'Unione Europea; verticalizzazione del processo politico a livello degli stati nazionali, presidenzializzazione della politica e fine della concertazione; *multilevel governance* a livello europeo per cui le *lobby* influiscono e agiscono fortemente e direttamente in quella sede; frammentazione della società e difficoltà ad aggregare gli interessi.

Riducendo ad un grande tema fra tutti, la disintermediazione è un processo che al giorno d'oggi ha molta presa perché è coerente e collegato soprattutto con uno dei cambiamenti più potenti ed estensivi avvenuti, in forma massiva, negli ultimi 10 anni: la digitalizzazione e l'uso personale di internet, che, da un lato, danno accesso a tantissime informazioni ad un numero enorme di persone (che diventano esse stesse creatrici di informazioni) e, dall'altra parte, permettono di raggiungere direttamente gli individui senza bisogno di altro intermediario che non sia il mezzo tecnologico. Ecco perché la disintermediazione in politica e nella rappresentanza è strettamente connessa con la mediatizzazione della stessa, con l'utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa e l'accento posto sulla rappresentazione e sulla comunicazione.

"Non va dimenticato quanto alla disintermediazione corrisponda una forma particolarmente efficace di riduzione della complessità, quanto meno dal punto di vista della percezione che ne possono trarre gli attori. In tal senso,

---

<sup>138</sup> A. DI GREGORIO - L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia Lobby e processo decisionale*, 2015

quando vi è disintermediazione, non soltanto gli eventuali possibili intermediari vengono messi da parte, ma i costi inerenti l'acquisizione e il trattamento delle informazioni rilevanti per la costruzione di una domanda, così come per il reperimento di una risposta a tale domanda, verrebbero, nella percezione dei loro destinatari drasticamente ridotti."<sup>139</sup>

A livello partitico e istituzionale, la disintermediazione tende a riassumersi nel meccanismo di "presidenzializzazione". Mentre, per quanto riguarda il mondo della rappresentanza degli interessi economici qui in analisi, la disintermediazione spinge verso una "rappresentanza à la carte"<sup>140</sup>, ovvero gli interessi imprenditoriali sono di volta in volta costretti a scegliere la via di influenza più efficace, che spesso risulta individuale rispetto a quella collettiva.

Su tutto, poi, pesano come sempre le occasioni mancate. *In primis*, quella troppo a lungo procrastinata di attuare le elezioni dirette, come tratteggiato nel 1993. Nel corso della crisi, nel 2010, le Camere si autoriformano, però lo fanno timidamente, praticamente sistematizzando e consolidando quello che erano diventate in 20 anni dall'ultima riforma. Non gettano in alcun modo "il cuore oltre l'ostacolo" di un futuro prossimo.

Negli ultimi due anni, le associazioni imprenditoriali hanno reagito in difesa delle Camere di commercio, e alcune più di altre. Qui non è il luogo per soppesare i distinguo, certo troppo vicini nel tempo per poter essere valutati con obiettività. Pur tuttavia, una considerazione va fatta: la difesa è stata, ancora una volta, come in passato, una tattica difensiva, quando il gol era già stato subito, ma stavolta giocare di rimessa è diventato terribilmente più difficile. Nessuno aspetta la palla dall'altra parte del campo e l'unica soluzione per le rappresentanze è percorrere con fatica tutto il campo da sole, palla al piede, con il rischio continuo di perderla, con l'obbligo di passarsela e con la convinzione di farcela.

Trovare la chiave di lettura di questo periodo è dunque letteralmente come "camminare sui pezzi di vetro", bisogna avere il talento e anche un po' la leggerezza del fachimiro per non farsi male. "Per altro verso, questi fattori di incertezza sono acuiti dalla crisi, per certi aspetti parallela, che investito i partiti politici, l'altra grande organizzazione di rappresentanza con cui le organizzazioni sociali italiane hanno sempre avuto rapporti stretti, ancorché

---

<sup>139</sup> A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia Lobby e processo decisionale*, Edizioni di Comunità, Franco Angeli, 2015

<sup>140</sup> A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia Lobby e processo decisionale*, Edizioni di Comunità, Franco Angeli, 2015, p.16



di segno diverso fra loro. Incertezza e “solitudine” mi sembrano caratteri comuni alla vita attuale delle grandi organizzazioni sociali e civili.”<sup>141</sup>

Mentre è aumentata la legittimazione culturale e sociale dei corpi intermedi nell’ultimo ventennio, paradossalmente si è verificato un progressivo indebolimento della loro azione nei Paesi sviluppati. E quello che rischiano di perdere ora, rubata con destrezza, è proprio la legittimazione. “Tutto è più difficile: la lotta inizia prima della politica e in ogni molecola della società. Da qui i ritardi cronici della politica. La rappresentanza stessa si fa lotta: è sempre meno mediazione e composizione di interessi, e da ciò discende la sua incessante crisi e la sua continua possibilità di delegittimazione.”<sup>142</sup>

#### **4.4 Ladri di rappresentanza (Il Signor Hood)**

La rappresentanza ha un “trucco”, che come tutti i trucchi –sia nell’accezione cosmetica, sia nel significato dello spettacolo di magia- è qualcosa che, allo stesso tempo, nasconde e svela. Questo trucco si chiama *rappresentazione*, che è poi come la rappresentanza racconta se stessa, come viene raccontata e descritta dagli “altri”, come, insomma, viene collettivamente percepita e immaginata. La rappresentazione è la dimensione simbolica della rappresentanza.

Che “trucco” e “truccato” si sovrappongano, mischino, confondano è cosa normale di una democrazia. Che non siano più distinguibili, quasi nel sospetto che il primo non ricordi più il secondo, si chiama populismo.

La politica, espressa nei partiti e nell’esecutivo, sta riassumendo il suo primato, ma anche qui ritorna l’uso del “trucco”: la politica ha riassunto il suo ruolo nel discorso e nella rappresentazione collettiva. Non è stato così per la sua rappresentanza *tout court*: non solo per un discorso di scarsità dei momenti elettorali rispetto alla scelta di chi deve governare, ma anche per la grande enfasi data all’immagine, alla comunicazione, alla presentazione.

Ai corpi intermedi –nel nostro caso, quelli che intermediano gli interessi imprenditoriali- manca rappresentazione. Sono rimasti “acqua e sapone” da tanti punti di vista e nonostante le ambizioni di imbellettamento.

---

<sup>141</sup> T. TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL La Rivista, I/2013, p. 100

<sup>142</sup> G. SAPELLI, *La democrazia trasformata*, 2007, p. 142

Il "trucco" fa loro parecchio difetto, sia in termini di *appeal* che di presa nella narrazione collettiva. Sono, tuttavia, ancora bacini di rappresentanza, sia dal lato pubblicitario che da quello privatistico. Dal lato delle associazioni, senza dubbio c'è il problema del "contarsi", del calo degli iscritti, del "terreno di caccia" che muta sotto i loro piedi. E, dal lato delle Camere di commercio, c'è il *vulnus* di un'istituzione che non ha saputo esprimere davvero il suo potenziale rappresentativo (senza le elezioni dirette) e ha originato *performance* molto diverse tra territorio e territorio. Eppure, queste organizzazioni rappresentano, sono portatrici, di una delega di una parte della società che le sceglie o le subisce, interagendo con loro.

La politica tenta oggi di sottrarre senza consenso, quindi – tecnicamente- di *rubare*, questa rappresentanza. E mette in atto questo tentativo facendo leva sul "trucco": la rappresentazione, appunto, presentandosi come un "Robin Hood" dei cittadini economici (le imprese), ma anche dei cittadini *tout court* e descrivendo la rappresentanza degli interessi economici come un "Re Giovanni" immeritevole, forse illegittimo, sicuramente gonfio di pretese.

La questione che da subito si pone è se si possa davvero *rubare la rappresentanza*. La risposta –da parte di chi scrive, quantomeno- è sì, almeno nella misura in cui si può trasfigurarne la (peraltro, non eccellente) rappresentazione.

Una donna bella resta bella anche senza trucco, ma, se qualche difetto c'è (e la rappresentanza degli interessi imprenditoriali ne ha dimostrati parecchi), un buon trucco può fare parecchia differenza. Così, da una questione di *maquillage*, "rubare la rappresentanza" diventa un problema ontologico e di sopravvivenza. I sindacati sono deboli non tanto nella rappresentatività, ma perché incapaci di riproporre una visione del mondo, sembrano fundamentalmente incapaci di ripensarsi e ripensare il futuro. Se li si attacca su questo punto, si trova lo spiraglio per attaccare anche l'altra componente della rappresentanza, la rappresentatività. La si può attaccare sia nel senso della "rispondenza" rispetto ai rappresentati (che senza un'adeguata rappresentazione faticano a sentirsi rappresentati), sia nel senso del "conteggio" della rappresentanza (ovvero si trovano delle *buone scuse* per cambiare le regole).

Alla politica oggi non manca il proprio primato, ma manca strutturalmente legittimazione (per i trascorsi che si trascinano dalla transizione del 1993, ma anche per i processi di globalizzazione e crisi che ne hanno messo in discussione la funzione e l'efficacia). Per la legge dell'utilità marginale decrescente, il valore di ogni risorsa dipende dalla sua disponibilità sul mercato: quanto più un regime ha bisogno di legittimazione, tanto più sarà

dipendente dai o interessato ai settori che possono offrirgliela. La legittimità è oggi un bene scarso.

Tuttavia, non resta che fare *buon viso a cattivo gioco*, perché il pendolo della storia non torna indietro e non si può pretendere di cambiare il terreno di gioco, si può soltanto giocare, protestare o uscire dal gioco (citando impropriamente Hirschmann). E se *uscire* in questo caso significa condannarsi all'estinzione, anche *protestare* è ormai un atto di autosabotaggio per le rappresentanze degli interessi. Allora bisogna per forza *giocare*, imparando a tirare d'arco come il *Signor Hood*, magari capendo meglio che frecce si hanno davvero con sé.

Nel, furto, ben inteso, si prende e si perde il medesimo oggetto (autorità e consenso, quindi legittimazione): il furto di legittimità attraverso la rappresentanza è uno *scambio politico* senza reciprocità e con scarsissimo margine di contrattazione, ovvero una delle due parti *non* sceglie. Più che altro, può scegliere solo come reagire a posteriori.

Alessandro Pizzorno<sup>143</sup> ha formulato la *teoria dello scambio politico* nelle relazioni tra economia e politica, che risulta utile in questo passaggio. Innanzitutto, "il concetto di scambio si riferisce alla cessione di un bene o di un servizio in cambio di un altro bene o servizio. Lo scambio si dice politico quando entrano in gioco risorse quali il consenso e l'influenza sulle decisioni pubbliche"<sup>144</sup>. Nella forma più classica dello scambio politico il Governo fornisce beni in cambio di consenso. Nel mercato del lavoro può esserci lo scambio individuale o la contrattazione collettiva fino allo scambio politico dove le merci scambiate sono autorità e consenso. Nello scambio politico intervengono risorse politiche ed economiche, nella misura in cui gli attori si trovano in una situazione di doppia complementarità, che ha a che fare sia con la politica sia con l'economia. Caratteristica dello scambio politico è infatti la presenza di attori capaci di un gioco strategico - come concatenazione di mezzi, risorse e fini - in cui la politicità dello scambio deriva dalla presenza di risorse di autorità, e dal ruolo dello Stato come garante dell'accesso allo scambio politico. L'epoca del collateralismo è esemplare di questo concetto di scambio politico, che non per nulla ebbe grande fortuna proprio agli inizi degli anni Ottanta.

Il potere delle organizzazioni di rappresentanza nello scambio politico è così una funzione del bisogno di consenso da parte dello Stato. Più alto è questo bisogno, più si alza il prezzo: all'alzarsi del prezzo, "il furto" può

---

<sup>143</sup> A. PIZZORNO, *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in *Le radici della politica assoluta*, Milano 1993

<sup>144</sup> Dalla voce *Scambio politico* in [www.enciclopediatreccani.it](http://www.enciclopediatreccani.it)

sembrare un'opzione decisamente più vantaggiosa.

Lo *scambio politico* presuppone peraltro meccanismi di riequilibrio nel medio periodo: all'inizio una rappresentanza tende infatti ad essere sempre più *assolutista* e, per creare identità collettive, si rifà infatti a valori non negoziabili. In un secondo momento, la partecipazione da espressiva diviene strumentale e le rivendicazioni universalistiche non negoziabili tendono a diventare categoriali e negoziabili, grazie anche ai meccanismi di auto-perpetrazione dell'organizzazione stessa.

Molto differentemente da quello che è accaduto in altri Paesi, in Italia le organizzazioni imprenditoriali non si sono comportate, né considerate, mai come organizzazioni soltanto tecniche, ma sempre anche sociali. Oggi l'offerta di servizi da incentivo selettivo tipico delle compagini imprenditoriali sta diventando un obiettivo strutturale. I sindacati datoriali si stanno convertendo sempre più verso il rafforzamento dei servizi, con il rischio a volte di abbandonare persino l'idea del contratto come fonte di legittimazione e la relazione con le istituzioni come vocazione naturale. Facendo così "il derubato" (le rappresentanze degli interessi imprenditoriali) finisce per rubare qualcosa a se stesso, perché si lamenta di un *dolore vano* (l'attacco della politica), ma non raccoglie la sfida e non riesce a fare leva sui suoi punti di forza. "Da organizzazioni la cui attività principale è di vendere servizi non si può pretendere che forniscano una visione del mondo"<sup>145</sup>.

"Non a caso la disaffezione diffusa nei confronti delle istituzioni rappresentative si è estesa da quelle pubbliche a quelle private e non sta risparmiando neppure le imprese."<sup>146</sup>

Considerando anche *il ciclo nello scambio politico* come illustrato da Pizzorno, si può avanzare un'ulteriore ipotesi: oggi le associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali sono in una fase fortemente strumentale e meno espressiva. Hanno strutture da mantenere di diverse migliaia di dipendenti e le identità collettive sono già state abbondantemente sedimentate in passato. Quando la si mette sul piano della rappresentazione (che mette in campo risorse espressive), esse –che sono in una fase del ciclo della rappresentanza decisamente strumentale e meno espressiva- si trovano ancor più in difficoltà.

"Oscilla veloce il pendolo che parte dalla storia locale e dal territorio. Vent'anni fa, nel fine secolo, era tutto dalla parte delle autonomie locali,

---

<sup>145</sup> W. STREECK, *Between pluralism and corporatism, German Business Association and the State*, Journal of Public Policy, 1983, p. 97

<sup>146</sup> T. TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL La Rivista, 1/2013, p.94

istituzionali e di rappresentanza. Oggi, all'opposto, più che scandire il tempo di un equilibrio tra centro e periferia, sembra una lama che sorvola e taglia tutto ciò che sta in mezzo. Con una costante: la crisi della politica."<sup>147</sup> Dentro al "progressivo depotenziamento della sovranità dello stato, intesa nell'antica maniera come «*summa potestas*»"<sup>148</sup>, quella della politica è una crisi di punti di riferimento, di identità, di capacità di governare, di selezionare la classe politica e di selezionare le istanze sociali da trasformare in scelte pubbliche. Ma, forse soprattutto, è una crisi della rappresentanza politica, come rappresentanza elettiva identificatasi con i partiti: "l'insistenza sulla 'centralità' del ruolo contestuale di rappresentanza e di governo dei partiti finirebbe soltanto col mascherare alla bell'e meglio la vera questione del deficit di rappresentanza politica dei regimi democratici: giacché, appunto, il semi-problema della centralità dei partiti costantemente tende a costituire questi ultimi quale causa (e unica *soluzione*) dello stato di debilitazione della rappresentanza politica, anziché riconoscere in essi –come sempre più risulta dai fatti- una delle conseguenze, seppur relevantissima, di una simile condizione."<sup>149</sup>

La crisi della rappresentanza politica si riversa dunque in una crisi di legittimazione: nel 1993 la politica è stata screditata dalla storia, nel 2013 la politica è depotenziata dalla crisi. E –saltato, nel cortocircuito dell'emergenza, il consolidato meccanismo di corrispondenza e di identità tra rappresentanza ed elezione, che assicura la legittimazione attraverso il consenso necessario nell'ordinamento democratico<sup>150</sup>- la politica oggi ha una carenza di legittimità, che ripara con un "furto", quello a danno della *società di mezzo*.

Ai concetti di rappresentanza e rappresentazione, va quindi aggiunta la terza pietra di paragone: quello della rappresentatività.

La rappresentatività in campo sindacale corrisponde –banalizzando- con la possibilità e la capacità di *contarsi*. E' quindi un concetto strettamente legato alla legge o alle regole, e mentre la rappresentanza può nascere da un mandato, ma spesso trascende il bisogno stesso di un mandato, la rappresentatività necessita di un consenso: qualunque sia la regola che si utilizza per farlo, essa nasce sempre dal tentativo di *contare* il consenso.

Un'altra principale differenza tra rappresentanza e rappresentatività

---

<sup>147</sup> A. BONOMI, *Ascesa e declino dei corpi intermedi senza riforme*, Sole 24 Ore, 19 gennaio 2014

<sup>148</sup> N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, 1999, p. 413

<sup>149</sup> L. ORNAGHI, *Nell'era della tarda democrazia*, 2013, p. 115

<sup>150</sup> N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, 1999, p.411

(in ambito sindacale almeno) si potrebbe tradurre con un'immagine: mentre la prima è "un guanto" –come si diceva nei capitoli precedenti- la seconda è "uno specchio", a volte deformante, a seconda di quali regole si prendano in considerazione (basti pensare alla difficoltà di scegliere un criterio per contare la penetrazione territoriale e categoriale delle associazioni imprenditoriali), ma pur sempre riflettente. Nella rappresentatività il rappresentato si deve sentire "riflesso".

"Se in passato la vicinanza al partito politico consentiva di non dare troppo peso al numero degli iscritti perché spettava alla mediazione politica trovare gli spazi di decisione, oggi, in un quadro di progressiva autonomia delle associazioni, i numeri sono destinati a contare sempre di più, perché la legittimazione sociale delle singole organizzazioni è legata *anche* alla rappresentatività reale. Inoltre, parti non irrilevanti dell'agire istituzionale chiamano sempre più spesso le associazioni a svolgere un ruolo pubblico. Basti pensare alle Camere di commercio"<sup>151</sup>

La rappresentanza delle organizzazioni imprenditoriali è come l'ipotenusa dove i cateti sono la rappresentatività e la rappresentazione: l'area del quadrato costruito sull'ipotenusa è sempre uguale alla somma delle aree dei quadrati costruiti sui cateti, per dirla con Pitagora. Nel momento in cui la rappresentazione, come racconto e costruzione di una *visione del mondo*, arranca e la rappresentatività latita, perché non si riescono a trovare buone regole per contarsi, è evidente che la rappresentanza traballa. Traballa, eppure, resiste.

Ritorna la questione: si può sottrarre la rappresentanza di qualcun altro? Si può sottrarre la rappresentazione e lavorare sulle regole della rappresentatività in maniera penalizzante: alla fine il quadrato costruito sull'ipotenusa diventa sempre più risicato.

Ecco perché le elezioni dirette nelle Camere di commercio avrebbero avuto un ruolo determinante oggi nel *difendere* la rappresentanza economica. Le elezioni dirette avrebbero infatti creato un meccanismo di "conta", di rappresentatività più vicino alla sensibilità e ai criteri di legittimità quella della democrazia contemporanea (le elezioni). Anche se in democrazia infatti la rappresentanza non è sempre e solo legata alle elezioni (ad esempio, nel caso degli ambasciatori), tuttavia dalla Rivoluzione Francese in poi vi è uno storico e stretto collegamento tra la rappresentanza ottenuta tramite elezioni e la legittimazione a governare, come ricorda in modo lineare Lorenzo Ornaghi nel suo *La democrazia trasformata*.

---

<sup>151</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 4 2011, p. 200

Le elezioni dirette avrebbero poi rappresentato una maggiore governabilità dell'ente: un'istituzione eletta non ha soltanto più capacità di governare (quindi aumenta la governabilità), ma è anche meno esposta alla verticizzazione del potere e alle oligarchie.

Le elezioni dirette avrebbero poi accresciuto anche la rappresentazione, perché il loro racconto si sarebbe perfettamente inserito nella retorica democratica, rafforzando la natura pubblicistica della Camera e dando maggiore riconoscimento alle imprese come cittadini attivi.

La legge 580 del 1993, dunque, ha sicuramente rappresentato una svolta e costituito una risposta alla capacità di rafforzamento e consolidamento in forme istituzionali delle sfere pubbliche e politiche acquisite dal mondo associativo.

In quel momento, il modello di democrazia degli interessi configurato dalle Camere è stato quello dove le Camere stesse rappresentavano la sintesi istituzionale del sistema delle imprese, mentre le associazioni rappresentavano gli imprenditori e quindi gli interessi particolaristici. Il metodo elettivo delle Camere ha comunque in quel momento proposto una prima verifica del "peso" delle associazioni imprenditoriali e ha innescato una scintilla innovativa: quella di un processo di responsabilità sociale delle associazioni nel governo di un'istituzione. Le associazioni, entrando per la prima volta nel governo della Camera di commercio, si trovano a vivere un passaggio di transizione, si vedono *costrette* a cambiare la loro strategia, prima integrativa rispetto ai partiti politici e ora rivolta principalmente al *marketing* associativo, che dovrebbe teoricamente puntare alla qualità di servizi e alla qualità della classi dirigenti. Ma, proprio dentro l'esperienza camerale, la questione della legittimità e della legittimazione delle associazioni imprenditoriali diventa la questione centrale, tra tutela dell'interesse generale (dell'istituzione) e rappresentatività/legittimazione (delle associazioni). Sul piano delle procedure il meccanismo più classico per dare legittimazione agli organi rappresentativi è il ricorso alle elezioni anche perché le elezioni meglio rispondono al principio della *representation* a partire dalla *taxation*.

Le Camere di commercio potevano essere il puntello istituzionale in tempo di crisi della rappresentanza nella crisi economica. Soprattutto in momenti di cambiamento e di trasformazioni sociali ed economiche le istituzioni possono infatti esprimere la propria natura e la propria caratteristica fondamentale: la capacità di ridurre il grado di incertezza dei comportamenti degli attori in gioco. Le istituzioni sono quelle che riescono ad arginare la piena del sistema e ad orientare meglio il corso del fiume.

Invece, le Camere –argini che sembravano solidi, ma evidentemente

così solidi non erano- sono diventate il *cavallo di Troia* istituzionale per attaccare i corpi intermedi e il sistema di rappresentanza imprenditoriale.

Il furto comincia da qui e –per prossimità temporale- fa parte più della cronaca che della storia di questo Paese.

“Negli ultimi anni si è assistito alla rapida devoluzione di tutti i corpi intermedi, di tutti i principali sistemi e organismi di mediazione fra società e Stato. Fra società e istituzioni. I partiti di massa, ovviamente, non ci sono più da tempo. Sono scomparsi dalla società. Ma, ormai, sono in crisi anche i meccanismi di mobilitazione e di consultazione sociale. D’altra parte, Renzi stesso ha contribuito a indebolire i sistemi di rappresentanza degli interessi. Cercando di dimostrare che il governo stesso, cioè lui, è in grado di rispondere agli interessi dei lavoratori e degli imprenditori meglio di un sindacato o di un’associazione di categoria. Senza bisogno di contratti... La stessa riforma delle Camere di Commercio, che ne prevede la riduzione da 105 a 60, concorre a ridimensionare la “mediazione” e la regolazione degli interessi organizzati sul territorio. Si tratta di un percorso consapevole, che ha garantito consenso al premier. Così, Matteo Renzi oggi è solo. Intorno a lui: nessun partito vero, a parte il suo PdR, peraltro molto disorganizzato. Fra lui, il territorio e la società: poche infrastrutture istituzionali, perlopiù deboli. E pochi residui di rappresentanza, scarsamente legittimati. [...] Probabilmente, è ciò che interessa al premier. Ma non sono certo che rifletta i suoi interessi. Un sistema disintermediato, senza più – o quasi – corpi intermedi, dove i poteri locali appaiono logori: rischia di diventare un serio problema di fronte a possibili, future emergenze. Economiche, sociali, civili. Interne ed esterne. Allora la solitudine potrebbe rendere tutto molto più difficile.”<sup>152</sup>

Insomma: il *Signor Hood* può essere bravissimo nell’arte del furto, ma deve stare attento a non restare solo.

*Il Signor Hood era un galantuomo, sempre ispirato dal sole, con due pistole caricate a salve e un canestro pieno di parole.* Il canestro pieno di parole lo vediamo tutti. Se le pistole siano caricate a salve o se finiranno per sparare alla società di mezzo, questo lo dirà solo la storia.

---

<sup>152</sup> I. DIAMANTI, *La solitudine di Matteo Renzi*, in La Repubblica, 7 aprile 2015



## Conclusione

### AMORE E FURTO

*La realtà è un uccello che non ha memoria,  
devi indovinare da che parte va.  
Ma non ha abitudini questa bestiaccia e mi fa  
impazzire la sua ambiguità.*  
GIORGIO GABER

*Non esistono scorciatoie rispetto al ruolo dei corpi intermedi.*  
NADIO DELAI

Se è vero che *il profumo ha una forza di persuasione più convincente delle parole*<sup>153</sup> e, d'altra parte, che un lavoro di ricerca è efficace per quanto persuade chi legge, allora si perdonerà il paragone finale costruito *in punta di naso*.

Mi spiego. Generalmente, per descrivere un profumo si utilizza il metodo della *piramide olfattiva*: presupponendo che una fragranza non abbia mai un odore uniforme, essa si analizza distinguendone le note di testa, quelle di cuore e quelle di fondo. Le note di testa sono quelle più acute che colpiscono il naso appena il profumo è stato spruzzato, attirano e ingannano allo stesso tempo, perché sono importanti nella presentazione del profumo, risultando d'impatto, eppure, evaporano quasi subito. Le note di cuore rappresentano l'odore persistente e dominante, quello che compare dopo diversi minuti e si porta per parecchie ore: sono colori olfattivi più morbidi e avvolgenti, ma si apprezzano solo con il tempo e a volte mascherano le note di fondo. Infine, appunto, le note di fondo rappresentano *il retrogusto* del profumo stesso: quel *quid* che può anche risultare

---

<sup>153</sup> Patrick Süskind, *Il Profumo*

sgradevole a nasi poco avvezzi, ma che si sente solo da molto vicino e che rimane sugli abiti anche per giorni interi.

Così, al termine di questo viaggio dentro la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia, possiamo in un certo senso anche noi costruire una piccola *piramide –cognitiva-* della nostra analisi.

La *nota di testa* –che, molto mediatica, ci colpisce nella sua immediatezza, ma si fa anche dimenticare piuttosto in fretta, diluita nel racconto collettivo- è l'osservazione della grande resistenza al cambiamento che il mondo della rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia ha dimostrato nel tempo. Le caratteristiche principali, del sistema nel suo complesso e delle organizzazioni e delle istituzioni che singolarmente lo compongono, tendono, infatti, a modifiche incrementali e quanto più possibile contenute.

Lo abbiamo visto nel corso dei capitoli secondo e terzo: la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia si è manifestata in sostanza come un sistema fortemente omeostatico, un sistema, cioè, che tende ad opporsi al cambiamento per mantenere l'equilibrio che ha funzionato fino ad allora.

Frammentazione, rappresentatività complessa da decifrare e contare, omogeneità dei modelli organizzativi sono alcune delle macro-caratteristiche strutturali di questo mondo; caratteristiche che hanno attraversato praticamente indenni le due grandi crisi politico-socio-economiche, diventate vere cesure storiche, degli ultimi 25 anni e lo hanno fatto senza grandi soluzioni di continuità.

Prendiamo, ad esempio, la peculiarità italiana della frammentazione associativa. Basti qui accennare ai tentativi più o meno ragionati che sono stati fatti negli ultimi anni per superare le storiche divisioni fra associazioni, costruitesi su *cleavage* che, poi, si sono enormemente sfumati, o non esistono addirittura più da parecchio tempo. Questi tentativi hanno avuto una vita, non tanto e non solo, complicata, ma più che altro debolissima, sempre attaccati al respiratore delle volontà e degli umori delle associazioni di base. Così, la frammentazione resiste ancora oggi oltre le faglie ideologiche, dimensionali e giuridiche che l'hanno provocata e, in buona parte, la sua persistenza è dovuta ad un vero e proprio *istinto di conservazione* organizzativo: le rappresentanze imprenditoriali, essendo organizzazioni complesse (sebbene *a legame debole*) e coinvolgendo e strutturando nel tempo sempre più interessi, tendono ad auto-riprodursi, evitando il più possibile situazioni che potrebbero mettere in discussione le posizioni consolidate.

Anche per quanto riguarda le Camere di commercio, le due riforme che le hanno caratterizzate tra il 1993 e il 2010 sono state –pur con intensità diverse e la seconda enormemente più della prima– riforme di tipo adattivo, nel momento in cui, da una parte, hanno recepito cambiamenti già *de facto* avvenuti nelle funzioni delle Camere negli anni precedenti e, dall'altra, non hanno saputo cogliere le opportunità migliori che venivano presentandosi loro (vedasi il caso delle elezioni dirette, in appendice al capitolo 3). Anche nel momento in cui si scrive, le Camere stanno affrontando un cambiamento che è caduto loro letteralmente addosso: il taglio drastico delle entrate legate al diritto annuale e la messa in discussione del sistema a colpi di decreto legge.

Anche se la riforma del 1993 aveva dentro un portato innovatore da molti punti di vista, nondimeno –ad osservare da vicino– persiste quello stesso presupposto di adattamento che hanno utilizzato le associazioni davanti alle crisi di sistema. Indeboliti, infatti, i partiti politici, controparti del collateralismo, e terminata l'epoca delle politiche pubbliche redistributive, le associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali avevano bisogno di trovare un altro *incentivo selettivo* nell'ambito pubblico. E, se quella della 580/93 è stata certo una riforma raffinata nata da menti eleganti, non si può negare che sia stata promossa e sostenuta perché in quel momento alle associazioni serviva, e subito, riannodare le fila con il pubblico e autogovernare una porzione di Stato e risorse a cui prima accedevano attraverso la politica.

Quest'ultima osservazione, che strizza l'occhio alla funzione dell'istituzione camerale, ci fa raggiungere le *note di cuore*, che arrivano sempre un po' dopo, ma riconducono al succo della questione. In questo caso, suggeriscono che i corpi intermedi della rappresentanza imprenditoriale non sono stati e non sono "corpi morti" (come ha avuto modo di definirli il Presidente del Consiglio Matteo Renzi). Perché, se assai spesso sono rimasti uguali nella struttura e nell'organizzazione, adattandosi quasi loro malgrado all'ambiente, questi corpi mantengono posizioni importanti nella società italiana ma, soprattutto, sono cambiati profondamente nella loro *funzioni* e, in questo, sono stati negli anni *funzionali* al Paese.

Basti, ancora una volta, ricordare le due cesure del sistema politico-economico italiano prese in considerazione in modo particolare nel Capitolo Quarto.

Dalla crisi sistemica 1989-1993, la rappresentanza degli interessi imprenditoriali è uscita fundamentalmente rafforzata. Perché è stata uno dei puntelli sociali che ha tenuto meglio all'urto di Tangentopoli, ai sacrifici di politica economica, alla crisi di legittimità della politica, all'avvento della prima globalizzazione. Come abbiamo visto, è un sistema che ha garantito al Paese coesione sociale, organizzazione, competenze, classe dirigente.

Non l'ha fatto propriamente *per scelta*, ma è un ruolo che si è ritrovato addosso quasi lasciata con *il cerino in mano*: e, con traumi sostanzialmente contenuti, è passato dal collateralismo alla concertazione fino ad un abbozzo di dialogo sociale, per quanto problematico.

Dalla seconda crisi sistemica, invece, nata dalla crisi economica internazionale e approdata in una crisi statuale, il sistema della rappresentanza imprenditoriale ne sta uscendo con i lividi e anche qualche osso rotto. Non è più collaterale alla politica, non è più supplente della politica, non è più di sostegno alla politica, ma non ha ancora capito che cosa significhi *giocare di ruolo* nell'arena politica: ha tenuto e sopperito nei momenti di difficoltà, ma non si è riuscita a mettere alla guida dello sviluppo del Paese proponendo modelli che non fossero di risposta al gioco altrui. Ha giocato *di rimessa*: e con questo schema, a volte il contropiede funziona, altre no. Quando è arrivata la crisi 2007-(2011)-2014 non ha funzionato.

Innanzitutto, perché il sistema delle imprese (cioè, la base della rappresentanza degli interessi imprenditoriali) è entrato in crisi profondamente. All'inizio degli anni Novanta era stata solo la grande impresa ad essere davvero in difficoltà, mentre, viceversa, cominciava ad aprirsi l'epopea narrativa (che sfonderà presto anche in politica) della piccola e media impresa motore economico e spina dorsale dello sviluppo all'italiana.

Nell'ultima crisi, invece, il sistema produttivo del nostro Paese va pressoché per intero in affanno: la moria della piccola impresa, il dileguamento di parte dei distretti industriali e non solo, la debolezza della domanda interna assottigliano la base lungo tutte le linee di rappresentanza del passato. Ci sono meno imprese, ci sono meno imprese sane, ci sono più imprese che mettono in discussione ogni forma di spesa aggiuntiva: pagare o meno la quota associativa diventa una domanda sempre meno retorica. L'imprenditore che soffre azialmente cerca delle risposte nelle sue rappresentanze e, se queste risposte non sono all'altezza, la critica verso il sistema si

assomma alla critica personale specifica e diventa una valanga di delegittimazione.

Cambia poi il ruolo della politica, che –indebolita dal passaggio tra Prima e Seconda Repubblica- ad inizio anni Novanta si appoggia a quello che rimane per garantire coesione sociale e consenso alle proprie politiche. Negli anni recenti, invece, la politica al potere, o chi rappresenta la *cosa pubblica*, in parte si sente sostenuto dall'esterno, come l'Europa (vedi i tecnocrati e il Governo Monti), in parte si sente investito in modo carismatico dai media e da una partecipazione diretta da *social network*, che senza elezioni rischia di diventare populismo (e qui il riferimento corre al Governo Renzi, che qualche pericolo in tal senso lo sta, più o meno scientemente, correndo).

La politica italiana vive, insomma, una stagione di ebbrezza e grandi paure che forse non le fa scegliere con la ragionata e dovuta cura amici e nemici.

Nei primi Anni Novanta la rappresentanza degli interessi economici aveva giocato una funzione di supplenza rispetto alla politica: la rappresentanza imprenditoriale era pur sempre una "riserva" del sistema politico, ma era una riserva in forma e che aveva fatto un buon riscaldamento. Oggi, la rappresentanza viene invece lasciata in panchina e descritta come un mezzo "brocco".<sup>154</sup>

E recuperare diventa sempre più complesso. Se si vuole ri-entrare in campo si deve letteralmente imparare a giocare un altro sport; perché ormai il mondo è cambiato tanto profondamente da essere cambiato *il terreno di gioco*. Qui è un po' come passare dal calcio al rugby: pur sempre si gioca in squadra, pur sempre bisogna correre, pur

---

<sup>154</sup> A questo proposito, ha fatto una riflessione interessante R. DELLA SETA, Huffington Post, 18 aprile 2014: "Ma l'interesse generale è la risultante possibile e utile degli innumerevoli interessi parziali che animano la società, altrimenti rischia di diventare il pretesto di un leaderismo fine a se stesso, il cui solo obiettivo strategico sarebbe auto-perpetuarsi. E d'altra parte in assenza di un rapporto ricco ed esplicito tra politica e corpi intermedi, gli interessi sociali trovano altre strade, assai meno commendevoli, per influenzare le decisioni pubbliche: le strade opache (*e ahinoi tipicamente italiane*) del clientelismo, del familismo, dei comitati d'affari incistati nella politica. Così, se Renzi scegliesse di governare l'Italia infischandosene dei corpi intermedi, la sua sarebbe quasi un'eterogenesi dei fini: presentatosi e affermatosi come il leader più vicino alle ragioni dell'antipolitica, diventerebbe il più estremo ed efficace restauratore del primato della politica-politica su ogni altra dimensione della società organizzata."

sempre vince chi segna, ma regole del gioco e atteggiamento mentale sono drasticamente diversi.

Come direbbe Vilfredo Pareto, l'equilibrio tra l'istinto delle combinazioni (il cambiamento) e la persistenza degli aggregati (la continuità) della rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia non è stato dunque frutto di un progetto, ma di una tattica di breve termine. I corpi intermedi hanno tentato sempre lo stesso *escamotage*: un'autoriforma non troppo dolorosa, il mantenimento delle posizioni consolidate, un meccanismo di scambio politico che garantissero dignitosamente entrambe le parti. Stavano a vedere cosa succedeva e poi, soltanto poi, partiva il *contropiede*.

E, alla fine, si sono trovati a gestire *l'emergenza nell'emergenza*: nella crisi la messa in crisi della loro legittimità.

Ecco che, quatte quatte, sbucano ora *le note di fondo*. Cosa ci rimane, dunque, *addosso* dopo l'analisi della rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia? Rimane l'idea che la politica che ambisce al governo (del centro, perché sempre di più il pendolo della storia oggi ritorna dalla periferia al centro) e che è delegittimata (i meccanismi elettorali fragili e sporadici, l'incapacità di governare processi più grandi dello Stato nazionale, lo scenario della rappresentazione stravolto dai nuovi media) stia andando a caccia di rappresentanza. E, contestualmente, rimane il sentore che la politica abbia trovato nella rappresentanza degli interessi economici un mondo vivo, ma prevedibile nei movimenti e fuori forma, da dove attingere legittimità, anche forzatamente.

Così, alla rappresentanza degli interessi imprenditoriali -ma in generale economici e, forse, degli interessi *tout court*- oggi non viene chiesto consensualmente di partecipare ad uno scambio. Oggi la rappresentanza è più conveniente *rubarla*. Anche perché è sempre più forte il "trucco" che si può utilizzare per farlo: ovvero fare leva sull'immagine, sul discorso pubblico, sul racconto, sulle *note di testa*.

Non potendo rubare l'oggetto in sé -la rappresentanza- si punta a storpiarne il riflesso, la rappresentazione e indebolirne la rappresentatività, ma tanto basta a sottrarne quote di legittimità e, forse, a rubarne l'anima. Ci resta, dunque, la sensazione ambigua di una sottrazione in corso che nasce da un desiderio di rappresentanza: per l'appunto, trattasi di *Amore e Furto*.

## Bibliografia generale

- Maria Cristina ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Carocci Editore, Roma, 2011
- Augusto BARBERA – Franco BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regione e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna 1978
- Emilio BARTEZZAGHI, *L'organizzazione dell'impresa. Processi, progetti, conoscenza, persone*, Rizzoli Etas, Milano, 2010
- Piero BASSETTI, *1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro*, I Quaderni. Politiche e reti per lo sviluppo, La riforma delle Camere, dicembre 2010
- Piero BASSETTI, *Svegliamoci italici! Manifesto per un futuro glocal*, I Grilli Marsilio, Venezia, 2015
- Feliciano BENVENUTI, *Dalla sovranità dello Stato-persona alla sovranità dello Stato-ordinamento*, *Impresa&Stato*, n.30, giugno, 1995
- Norberto BOBBIO, *Teoria generale della politica* (a cura di Michelangelo Bovero), Biblioteca Einaudi, Torino, 1999
- Norberto BOBBIO - Nicola MATTEUCCI - Gianfranco PASQUINO, *Il Dizionario di Politica*, UTET, 2004
- Cristina BON - Valentina VILLA, *Lavoro e passione. Milano e l'artigianato del boom economico*, Franco Angeli, Milano, 2015
- Lorenzo BORDOGNA - Giancarlo PROVASI, *Politica, economia e rappresentanza degli interessi. Uno studio sulle recenti difficoltà delle democrazie occidentali*, Il Mulino, Bologna, 1984

- Giuseppe BORTOLUSSI (a cura di), *Il sistema camerale in Italia. Ruolo, valore e identità*, Franco Angeli, Milano, 2014
- Mimmo CARRIERI, *Il circuito della democrazia interpretato dai gruppi e organizzazioni* in Quaderni di Rassegna Sindacale, Le organizzazioni imprenditoriali, n.4 2011
- CNEL, *La società di mezzo. Le rappresentanze sociali tra territorio e competizione*, Documenti CNEL, Roma, 1994
- Mario COGLITORE – Giancarlo FULLIN – Gianfranco LA GRASSA, *Passo doppio. Le classi dirigenti italiane nel passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica*, Edizioni Unicopli, Milano, 2000
- Giuseppe COLAVITTI, *Rappresentanza degli interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffré Editore, Milano, 2005
- Silvio COTELLESA - Lorenzo ORNAGHI, *Interesse*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Pepper D. CULPEPPER, *Quiet Politics and Business Power. Corporate control in Europe and Japan*, Cambridge University Press, 2010
- COMITATO CENTRALE GIOVANI IMPRENDITORI CONFINDUSTRIA, *Il sistema Italia e la sfida internazionale*, Edizioni del Sole24Ore, Milano, 1988
- Antonio D'ATENA, *Sussidiarietà e autonomie funzionali*, in *Impresa&Stato*, n. 44/45, aprile-maggio, 1998
- Robert Alan DAHL - Mason HAIRE - Paul LAZARSELD, *Social science research on business: product and potential*, Columbia University Press, New York, 1959
- Robert Alan DAHL, *La democrazia economica*, Il Mulino, Bologna, 1990
- Robert Alan DAHL, *Poliarchia*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1996



Nadio DELAI - Andrea MOLTRASIO (a cura di), *Impresa, territorio, rappresentanza. Strategie di riorganizzazione associativa*, Franco Angeli, Milano, 2001

Nadio DELAI (a cura di), *L'industria per il futuro. Reinvestire il capitale imprenditoriale del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2000

Giuseppe DE RITA, *Cresce uno Stato nuovo con le autonomie funzionali*, *Impresa&Stato*, n. 33, Luglio 1996

Giuseppe DE RITA, *Nuove dinamiche di rappresentanza*, *Impresa&Stato* n. 90, anno 2010

Angelo DI GREGORIO – Renato MATTIONI, *Elogio del centrocampista. Corpi intermedi e camere di commercio: il caso di Monza e Brianza*, Guerini e Associati, Milano, 2015

Angela DI GREGORIO - Lucia MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, Lobby e processo decisionale*, Franco Angeli, 2015

Paolo FELTRIN, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi* in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, *Le organizzazioni imprenditoriali*, n.4 2011

Paolo FELTRIN – Stefano ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma, 2014

Paolo FELTRIN – Stefano ZAN, *Il perché di una scelta* in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, *Le organizzazioni imprenditoriali*, n.4 2011

Paolo FELTRIN – Stefano ZAN, *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali* in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, *Le organizzazioni imprenditoriali*, n.4 2011

Massimo FERRANTE, *Transizione di regime e interessi imprenditoriali in Italia*, *Rivista Italiana di Scienze Politiche*, I/1998

Domenico FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1972

Domenico FISICHELLA, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione* in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Treccani, 1994

FORMAT RESEARCH, *Studio sulla base associativa e profilazione delle imprese aderenti 2014. Analisi regionale degli associati a Confcommercio imprese per l'Italia sulla base delle autodichiarazioni delle imprese*, Roma, 21 novembre 2014

Remo FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, Maggioli Editori, Santarcangelo di Romagna (RN), 2006

Peter A. HALL, *The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations* in March Irving Lichbach e Alan S. Zuckemberg "Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure", Cambridge University Press, 1997

A. O. HIRSCHMAN, *Le passioni e gli interessi*, Feltrinelli, Milano, 1979

Joseph H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffr  Editore, Milano, 1993

Anthony GIDDENS - Paul SCHMITTER - Fritz W. SCHARPF - Alaine TOURAINE - Gianfranco PASQUINO, *Le societ  complesse*, Il Mulino, Bologna, 1983

Elisabetta GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2003

Peter LANGE e Marino REGINI (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 1987

Luca LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli Libri, Milano, 2010

- Luca LANZALACO, *Istituzioni organizzazioni potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995
- Gerhard LEHMBRUCH - Philippe C. SCHMITTER (a cura di), *La Politica degli interessi nei paesi industrializzati : modelli di politica neocorporativa*, Il Mulino, Bologna, 1984
- Germano MAIFREDA, *Autonomia, autonomie funzionali, autonomie locali*, *Impresa&Stato*, n.88, 2010
- Kathie Jo MARTIN – Duane SWANK, *The Political Construction of Business Interests. Coordination, Growth, and Equality*, Cambridge University Press, 2012
- Alberto MARTINELLI, *Saggi di sociologia economica*, Istituto di statistica - Università Luigi Bocconi, Milano, 1968
- Alberto MARTINELLI - Neil J. SMELSER, *Sociologia economica*, Il Mulino, Bologna, 1995
- Alberto MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di Comunità, Torino, 1999
- Liborio MATTINA, *I gruppi di interesse*, Il Mulino Itinerari, Bologna, 2010
- Liborio MATTINA, *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia* in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, Le organizzazioni imprenditoriali, n.4 2011
- Gianfranco MIGLIO, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, Volume II, Arcana Imperi, Giuffrè Editore, Milano, 1988
- Leonardo MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1991

Paola NICOLETTI, *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia. La domanda di rappresentanza delle imprese e le sue prospettive*, LUISS University Press, Roma, 2011

Giuliano NICOLINI, *I servizi delle associazioni di imprenditori* in Quaderni di Rassegna Sindacale, Le organizzazioni imprenditoriali, n.4 2011

Marcur OLSON, *The rise and decline of Nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*, New Heaven, Yale University Press, 1982

Lorenzo ORNAGHI, *Scienza della politica*, Jaca Book, 1993

Lorenzo ORNAGHI, *Politica degli interessi e democrazia. La riforma camerale*, Impres&Stato n. 25, giugno 1994

Lorenzo ORNAGHI, *Nell'età della tarda democrazia. Scritti sullo Stato, le Istituzioni, la Politica*, Vita&Pensiero, Milano, 2013

Vilfredo PARETO, *I sistemi socialisti*, Edizioni UTET, Torino, 1951

Vittorio Emanuele PARSI *Parole chiave: democrazia degli interessi*, Impres&Stato, n.36, dicembre 1996

B. Guy PETERS, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 1999

Alessandro PIZZORNO, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano 1993

Costanzo RANCI (a cura di), *Partite Iva. Il lavoro autonomo nella crisi italiana*, Il Mulino, 2012

Marino REGINI, *La varietà italiana di capitalismo. Istituzioni sociali e struttura produttiva negli anni Ottanta* in Stato e Mercato, 1, aprile 1995

Marco RAVELLI, *Finale di partito*, Einaudi Editore, 2013

- Paolo RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè Editore, Milano, 1987
- Giampaolo ROSSI, *Gli enti pubblici associativi*, Edizioni Jovene, Milano, 1979
- Flavio SANGALLI, *Lo sviluppo delle organizzazioni di rappresentanza. Approcci, metodi e indicazioni operative*, Franco Angeli, 2008
- Giulio SAPELLI, *L'impresa e la democrazia: separatezza e funzione*, Fondazione Adriano Olivetti, 1993
- Giulio SAPELLI, *Perché esistono le imprese e come sono fatte*, Bruno Mondadori, Milano, 1999
- Giulio SAPELLI, *La democrazia trasformata. La rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Mondadori, 2007
- Giulio SAPELLI, *Ora è tempo di nuovi doveri sociali*, in I Quaderni. Politiche e reti per lo sviluppo, La riforma delle Camere, dicembre 2010
- Giulio SAPELLI, *Elogio della piccola impresa*, Il Mulino, Bologna, 2013
- Antonino SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano, 1996
- Philippe C. SCHMITTER - Wolfgang STREECK, *Private interest government: beyond market and state*, SAGE Publications, London, 1985
- Wolfgang STREECK, *Between pluralism and corporatism, German Business Association and the State*, Journal of Public Policy, 1983
- Wolfgang STREECK, *Governing interests: business associations facing internationalization*, Routledge, London-New York, 2006

Tiziano TREU, *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, AREL La Rivista, I/2013

Piero TRUPIA, *La democrazia degli interessi. Lobby e decisione collettiva*, IlSole24ore Libri, Milano, 1989

Jack WALKER, *The origins and maintenance of interest groups in America*, *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, 1983

Karl WEICK, *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, *Administrative Science Quarterly*, 1976

Stefano ZAN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992

Stefano ZAN, *La crisi delle associazioni di rappresentanza*, Il Mulino, n.2, 1997

Stefano ZAN, *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia* in Quaderni di Rassegna Sindacale, *Le organizzazioni imprenditoriali*, n.4 2011

Stefano ZAN, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica* in Quaderni di Rassegna Sindacale, *Le organizzazioni imprenditoriali*, n.4 2011

Stefano ZAN, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, in *Rivista Italiani/Europei* n.5 2014

## Bibliografia stampa cartacea e on-line

- Francesca BASSO intervista Giuseppe DE RITA, *Le attese dei piccoli? Il lavoro da riformare*, Corriere della Sera on line, 10 aprile 2013
- Aldo BONOMI, *Ascesa e declino dei corpi intermedi senza riforme*, Sole 24 Ore, 19 gennaio 2014
- Michele BOLDRIN, *Confindustria e sindacati nel '900, l'Italia è già oltre*, Linkiesta, 12 marzo 2014
- Claudio CERASA, *Generazione you and me*, Il Foglio, 26 settembre 2014
- Giuseppe DE RITA, *Noi sudditi di poteri sempre più lontani*, Corriere della Sera, 2 giugno 2012
- Giuseppe DE RITA, *Rappresentanza in crisi mentre crescono nuove responsabilità*, Corriere della Sera, 28 settembre 2015
- Roberto DELLA SETA, *Renzi: tra me e il "popolo" nessun corpo intermedio*, Huffington Post, 18 aprile 2014
- Giovanni DI CAPUA, *Corpi intermedi e democrazia*, Formiche.net, 19 novembre 2014
- Dario DI VICO, *Rete Imprese Italia pensa ai dirigenti, ma i Piccoli meriterebbero di più*, La Nuvola del Lavoro, Corriere.it, 27 giugno 2012
- Dario DI VICO, *Rete Imprese Italia compie tre anni. Bilancio positivo, ma si può fare di più*, Corriere della Sera, 8 maggio 2013
- Dario DI VICO, *Se Rete Imprese Italia perde la voce*, La Nuvola del Lavoro, Corriere.it, 5 gennaio 2015

Ilvo DIAMANTI, *La solitudine di Matteo Renzi*, La Repubblica, 7 aprile 2015

Silvia FAVASULI - Antonio VANNUZZO, *Ha ancora senso parlare di "parti sociali"?*, Linkiesta, 22 febbraio 2013

Paolo FELTRIN, *Oltre la retorica dei corpi intermedi: i costi sociali dell'associazionismo forte*, Italiani Europei n.5, 3 settembre 2014

Natale FORLANI, *I corpi intermedi tra passato e futuro*, 21 gennaio 2010, Forum delle persone e delle associazioni di ispirazione cattolica nel mondo del lavoro on line

Walter GALBUSERA, *Sindacati fuori dalla Costituzione*, Italia Oggi, 27 maggio 2015

Lorenzo GUERINI, *Il partito nell'era della disintermediazione*, ItalianiEuropei n.6, 21 ottobre 2014

Stefano LIVIADOTTI, *Ma a cosa serve Confindustria?*, L'Espresso, 28 maggio 2015

Costanzo RANCI, *Gli autonomi in cerca di rappresentanza e il progetto delle imprese*, Corriere della Sera on line, 16 aprile 2013

Felice VINCENZI, *Camere con rissa*, Il Mondo, n. 7, 28 febbraio 2014



*E senti allora, se pure ti ripetono che puoi  
fermarti a mezza via o in alto mare, che non c'è sosta per noi,  
ma strada, ancora strada, e che il cammino è sempre da ricominciare*  
EUGENIO MONTALE