

Mi ritaglio il tema della rappresentanza limitatamente a una sezione specifica della società, quella che chiamiamo società produttiva dispersa, del lavoro autonomo, della piccola impresa. Svolgerò in forma sintetica temi che ho trattato per esteso altrove. La mia è una riflessione, del tutto personale, nata alla fine di un'esperienza parlamentare, rinnovata nella redazione di un Libro Bianco sul fisco. Queste esperienze mi hanno portato a interrogarmi su quale fosse il rapporto fra la formazione delle leggi e le organizzazioni rappresentative degli interessi economici, e come questo rapporto potesse essere reso razionale e produttivo. Oggi è un rapporto disordinato. In più, opaco, poco trasparente e poco formalizzato. Le organizzazioni di interesse ovviamente partecipano alla formazione delle leggi e al processo di regolazione che le riguarda, nel senso che vengono consultate e coinvolte, ma si va a seconda di vari fattori (cioè, dei canali che esse riescono a trovare, o dei rapporti che riescono a instaurare), dalla completa dettatura del dispositivo agli organi decisionali alla formulazione dirigista e verticistica da parte di chi decide. Questo va trasformato. La sinistra italiana non può non chiedersi quali interconnessioni nel tessuto istituzionale siano più idonee a raccogliere in modo positivo e partecipato il contributo che può venire dal mondo disperso degli interessi economici, della piccola impresa, del lavoro autonomo, del sistema molecolare dell'Italia (tutti sinonimi per uno stesso settore sociale), al processo di regolazione che lo riguarda.

Nell'affrontare il tema non mi nascondo che questi settori tendono prevalentemente o vocationalmente ad organizzarsi su un piano corporativo, governato da un implicito scambio politico. Oppure ad agire come gruppi di pressione o sindacali. Mentre è vero che nessuna architettura sociale e istituzionale può configurare un progetto corporativo è altrettanto vero che la politica ha davanti a sé la sfida di recuperare in una strategia inclusiva le energie positive di autorganizzazione, coordinamento e partecipazione dal basso insite nel modo di rappresentazione degli interessi e convogliarle verso l'interesse generale. Deve favorire questo processo.

Essa può negare che il tema esista e che l'assenza di commistione di ruoli e interferenze tra potere decisionale e interessi coinvolti nelle decisioni e il libero gioco di rapporti di forza serva meglio lo scopo. E' la via liberale e universalistica, tanto accattivante quanto a mio giudizio velleitaria, verticista e che abdica a obiettivi di organizzazione sociale. L'alternativa è la costruzione di un'offerta politica mirata a far sì che la difesa degli interessi avvenga dentro un processo collettivo di responsabilità, che induca a perseguire i benefici su un piano compatibile con gli indirizzi e le finalità di lungo periodo che il Paese si dà attraverso i suoi organi decisionali; compatibile anche con altri interessi in contrapposizione.

L'obiettivo è di consentire a questi settori della società di rappresentare con sistematicità, efficacia, ascolto e, soprattutto, partecipazione attiva la vasta gamma di sviluppi della società contemporanea di cui sono portatori. È l'offerta, in altre parole, di rendere fluidi tutti i canali attraverso i quali i loro input e le loro testimonianze arrivano alle istituzioni; è l'offerta che quei flussi acquisiscano un diritto a una reazione, negativa o positiva che sia.

Sono tre i tipi di intervento legislativo che interessano larga parte degli operatori economici (inclusi i lavoratori), ai quali corrispondono modalità diverse e sensibilità diverse di rapporto tra organizzazioni di interessi da un lato e Parlamento e Governo dall'altro.

Il primo riguarda le grandi decisioni di politica economica, gli indirizzi qualificanti (la conduzione macroeconomica, la politica redistributiva, le impostazioni di welfare, le strutture portanti dell'economia, ecc.). Un'altro riguarda le modifiche e le innovazioni organiche di settore (per intenderci, la riforma delle professioni, del commercio, ecc.). Da ultimo, la microlegislazione, o la legislazione non organica, che poi

tanto micro non è in quanto riguarda, oltre alla manutenzione della normativa esistente, anche la sua correzione e modifica in punti sostanziali, il cui impatto sulla quotidianità degli operatori può essere rilevantissimo (vi rientrano tutte le innovazioni fiscali e le modifiche nell'assetto dispositivo di una legge ordinamentale, ecc).

Modalità, interesse e coinvolgimento sono diversi. Tralascio l'area delle grandi decisioni" perché richiederebbe un discorso lungo su "meriti e demeriti dei patti" che vedono sedere intorno al tavolo e esserne sottoscrivitrici tutte le organizzazioni economiche (ve ne sono stati due in Italia, 1998 e 2002). Fatto sta che la loro esperienza è risultata deludente. Per me "patto" non è una parolaccia, ma occorrerebbe capire perché non hanno funzionato. Attraverso il patto governo e categorie esprimono uno "scambio di volontà," come lo definiva Massimo D'Antona. Ma le potenzialità teoriche rimangono inesprese. Al governo, dotato di visione, si offre la possibilità, che di verificare (e ottenere) il consenso attorno ad una agenda organica per il Paese, orientare le categorie in un percorso coerente e, al tempo stesso, registrare la sensibile differenziazione che esiste e che non può più essere ricompresa nel raggio di azione delle organizzazioni rappresentative più grandi. Alle organizzazioni collettive, si offre la possibilità di avere il quadro entro il quale far valere gli interessi in un ampliamento delle logiche e in coerenza con la produzione di beni pubblici. Ma il tema è controverso, aperto a varie risposte, non entro nel merito.

L'attenzione e il coinvolgimento che le varie aree di decisione suscitano nella periferia si amplia man mano che si giunge alla "microlegislazione". È massimo nella fase di definizione di merito del contenuto normativo di un indirizzo già elaborato in sede legislativa nelle sue linee essenziali, ma ancora suscettibile di modifiche interne. Le centrali rappresentative sono allora sotto la pressione dei propri aderenti, le sedi territoriali si mobilitano, sul territorio si diffondono assemblee e tavole rotonde in cui i rappresentanti istituzionali e gli stessi dirigenti di categoria vengono in un certo senso "audit". Questa è per lo meno l'esperienza che io ho vissuto come presidente della Commissione Bicamerale (detta dei Trenta), alla quale era affidato il compito di vagliare la riforma fiscale di allora. La realtà è che la microlegislazione non è mai marginale. Per definizione non lo sono le riforme organiche di un settore. Si toccano parti vitali nella quotidianità di soggetti economici e, d'altra parte, per come si è andata frammentando questa società, è sempre facile che una legge, pensata per una tipologia, poi finisca per avere un altro impatto su una tipologia diversa o, pensata come norma generale, finisca per avere ricadute molto diverse in settori diversi. Un dettaglio produce effetti profondi nella routine di un operatore. Molto non è percepibile a priori dal legislatore, che, generalmente, ha un monitoraggio limitato su molti sviluppi di una società sempre più complessa. Ovviamente, i migliori testimoni dell'impatto di una disposizione sono gli operatori su cui ricade la legislazione, o direttamente o tramite le loro organizzazioni di categoria.

Generalmente, la nostra legislazione è varata senza analisi d'impatto o Libri bianchi. Sebbene sia incontestabile che per alcune questioni l'individuazione delle sue ricadute e conseguenze è questione di studio (è ovvio che se è in ballo la riforma delle pensioni, dobbiamo valutarla anche con modello matematico), non è nella maggior parte dei casi così. Non nego, per carità, che possa anche avvenire che a tavolino sia possibile mettere a fuoco dei nodi, ma, più usualmente, sono le testimonianze specifiche degli operatori su cui si esplicano le conseguenze di una disposizione e quelle delle loro organizzazioni che riescono a far dipanare la matassa o a far emergere i punti critici. Sui nodi politici deciderà la politica, ma molti non sono tali.

Non abbiamo un disegno istituzionale degno di questo nome per raccogliere le testimonianze o, meglio, per gestire l'intermediazione tra gli organismi decisionali e il mondo degli interessi economico-sociali in normative di settore (vaste o ristrette e siano). Il Parlamento non è un luogo di inchiesta. Un Parlamento

riformato nella sua missione prassi lo sarebbe anche, ma qui dobbiamo lasciare da parte questo argomento che, tuttavia, non è irrilevante rispetto a ciò che sto trattando. Il Parlamento è inadatto oggi a captare o acquisire le conoscenze necessarie o a svolgere ordinatamente una funzione di interlocuzione. Si svolgono, sì, audizioni e si raccolgono memorie, ma sono in genere pure formalità, che si iscrivono in un rapporto che fondamentalmente incoraggia il lobbismo. Non trascuriamo l'inferiorità della qualità tecnica di cui può disporre rispetto a quella di cui possono disporre le organizzazioni portatrici di interessi.

E' opportuno che il Parlamento sia coadiuvato (e, in un certo senso protetto) da istituzioni che fungano da trait d'union tra esse e il mondo della produzione. In altre parole, va allontanata dal Parlamento e va fatto per disegno istituzionale la pressione confusa dei portatori di interesse e la necessità per esso di barcamenarsi fra chi strilla e chi no, chi riesce, invece, silenziosamente a trovare il deputato o senatore giusto che infila l'emendamento giusto, chi conosce il ministro e chi non lo conosce, chi ha possibilità di avere rapporti del tutto informali, ma efficaci, con la filiera istituzionale e chi non l'ha. Ci vuole un luogo formale di raccolta ed elaborazione delle istanze dei soggetti della produzione. Nello stesso, i conflitti di interesse fra settori diversi della società, dovrebbero trovare preliminarmente quanto meno una definizione, se non proprio una risoluzione, in primo luogo in via autogestita. Dovrebbero avere voce in capitolo anche i non rappresentati, terzo settore, disoccupati, giovani.

Il CNEL avrebbe dovuto avere questo ruolo. Nessuno rimpiange che quel Cnel attuale sparisca. Ma un luogo di rilievo istituzionale rappresentativo delle istanze della "società economica" ci vuole, un luogo autorevole, che sia tale in virtù delle prerogative che ha nell'interlocuzione col Parlamento. L'intermediazione tra Parlamento e società civile si intende come intermediazione attraverso le organizzazioni.

Quale prerogative? Ad esempio il parere sulle leggi delega o articolati di legge già definiti e in corso di approvazione. Il punto chiave è che il disegno istituzionale dovrebbe prevedere che quando le deduzioni che ne trae quest'organo rappresentativo diventano sue prese di posizioni ufficiali trasmesse al Parlamento valga la formula che imponga la motivazione-risposta del Parlamento per le osservazioni avanzate e non accolte dal Parlamento medesimo, in campi circoscritti in cui quest'organo abbia prerogative specifiche. Le technicalities nelle quali il Parlamento trova difficile entrare, e che spesso hanno bisogno di scrutinio informato, non sono mai questioni secondarie, perché entrano nell'ambito di interessi minuti, e dietro a una virgola c'è un mondo a volte. La testimonianza è importante, la creazione di casistiche anche.

Ma si può andare oltre e toccare anche un potere di proposta di legge. Sempre mantenendo due principi. 1) E' ovvio che il Parlamento deve elaborare, discutere e tracciare le linee guida e i principi non controvertibili del quadro normativo settoriale, ma può lasciare poi ai corpi interessati l'elaborazione delle opzioni interne a quelle linee, salvo, per il Parlamento, tenersi l'ultima parola per l'approvazione o il rinvio al mittente dell'elaborazione finale; 2) che qualsiasi autoregolazione di natura pubblicistica, o qualsiasi proposta o indicazione di indirizzo che venga dall'organo di rappresentanza degli interessi debba rispettare le istanze di coloro che sono esterni al settore che è oggetto e soggetto di variazione di normativa; settori sui quali ricadranno comunque gli effetti di quella regolazione. Mi riferisco a concorrenti, consumatori, utenti, o altri, che devono essere parte in causa nelle elaborazioni di quest'ultimo. Il primo scrutinio di una istanza settoriale è nella compatibilità con altre istanze; un giudizio che deve in primo luogo trovare accoglimento all'interno del mondo degli interessi. Il Parlamento vigila che siano contributi innanzi tutto tecnici e non compromessi corporativi.

L'altro è quello di raccolta delle testimonianze ed elaborazioni attorno a tematiche settoriali in corso di definizione legislativa (o che necessitano di definizione o manutenzione legislativa). In entrambi i casi, l'organo rappresentativo dovrebbe avere prerogative speciali nell'interlocuzione col Parlamento, che lo

rendano istituzionalmente un partner nel processo di formazione delle leggi quando gli interessi settoriali vengano coinvolti (con funzioni di proposta, segnalazione e miglioramento dello spettro cognitivo dell'impatto) e obbligo del Parlamento di pronunciarsi.

Un'annotazione finale voglio farla e si pone su un'altro piano rispetto agli argomenti svolti. Voglio ricordare che il programma dell'Ulivo per le elezioni del 2001 – nella formulazione estesa - aveva immaginato di costituire la funzione del Coordinatore per le politiche per le piccole e medie imprese all'interno della Presidenza del Consiglio, con i poteri di coordinamento dei diversi ministeri e con la finalità di rappresentare verso il Governo la specificità del settore in sede di promozione delle politiche. "Esso sarà - recitava il programma originario - non solo un punto di riferimento sicuro per il comparto, ma anche un soggetto capace di dare impulso agli interventi necessari. Spetta a lui convocare annualmente una Conferenza della Piccola e Media Impresa e riferire annualmente al Parlamento sulle politiche specifiche. Sarà affiancato da una Consulta della piccola e media impresa, anch'essa da istituire"... " La figura del Coordinatore – continuava la didascalia del programma originario -, al di là delle politiche generali, sarà importante anche per quegli interventi di stimolo che, in coordinazione con le autorità locali possano riguardare situazioni territoriali (anche a fini dell'emersione). Occorre sempre ricordare che l'Italia non è uniforme. A volte non sono strumenti legislativi quelli necessari per lo sviluppo della piccola e media impresa, ma interventi mirati in sede locale, là dove ad esempio è decisivo un coordinamento della filiera e un rafforzamento del tasso tecnico specifico del distretto, là dove lo è, invece, il coordinamento attorno ad un'opera pubblica pivotale, là dove assume principale rilievo la creazione di specifici indirizzi di scuole professionali, ecc.. Per questo occorrerà puntare, dove il meccanismo che congiunge istituzioni rappresentative all'autorganizzazione imprenditoriale è meno consolidato, sulle istituzioni esistenti, dalle Camere di Commercio alle associazioni di PMI, ai centri territoriali nati spontaneamente, che potranno coinvolgere il (o essere coinvolte dal) Coordinatore come un punto di riferimento decisivo. Zona per zona, tali istituzioni potranno concentrare la loro attenzione sull'aspetto più strategico per la comunità imprenditoriale per poi aprirsi a nuovi orizzonti. Il tutto, evitando nel modo più assoluto la creazione di nuove strutture burocratiche, puntando, invece, sulla duttilità delle connessioni da stabilire". (Non so se questa versione del programma sia almeno mai stata messa in rete).

E' un terreno vergine di riflessione collettiva capire come questo pezzo di società vada intrecciato col processo di formazione delle decisioni per esprimere la sua testimonianza; riflessione che potrebbe legittimamente giungere a conclusioni opposte alle mie, *se solo quella riflessione ci fosse o ci fosse mai stata*. Penso che, con l'ondata neo liberista che ha diffuso l'idea che si possa governare tutto con colpi di accetta, si sia persa l'idea alternativa che la società va governata per spezzoni sociali trovando il modo sia di raggiungere il compromesso possibile - a volte tra principi contraddittori (ad esempio crescita-eguaglianza, innovazione-protezione) sia di mantenerne la coesione, in un equilibrio difficile di regolazione, intervento, salvaguardia dei diritti sociali, ragioni del mercato e dell'innovazione, giustizia distributiva, creazione di opportunità ed estesa partecipazione e rappresentanza popolare. Occorre riflettere sul fatto che i paesi che hanno tenuto meglio sono quelli che sono stati più vicini a questi principi di governo.