

# POLIARCHIE / POLYARCHIES

DIRETTORE  
Giuseppe Ieraci

COMITATO SCIENTIFICO  
Daniele Andreozzi, Serena Baldin, Federico Battera,  
Gabriele Blasutig, Giovanni Delli Zotti, Daniela Frigo,  
Tullio Gregori, Elizabeth Swain, Jacopo Zotti

REDAZIONE  
Patrick Karlsen, Donatella Greco, Ornella Urpis,  
Francesco Poropat, Mattia Zulianello



Poliarchie/Polyarchies è pubblicata  
grazie al contributo del DiSPeS

**UPI**  
UNIVERSITY  
PRESS ITALIANE

Opera sottoposta a peer review secondo  
il protocollo UPI – University Press Italiane



impaginazione e copertina  
Gabriella Clabot

EUT Edizioni Università di Trieste, 2018

via Weiss 21, 34128 Trieste  
<http://eut.units.it>  
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Questo volume è integralmente disponibile online  
a libero accesso nell'archivio digitale OpenstarTs, al link:  
<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/20566>



# Indice

- 4 Editoriale  
*Giuseppe Ieraci*

## ARTICOLI

- 7 From Rentier to Developmental Neo-Patrimonialism in Angola  
*Federico Battered*
- 43 Back to the Future. The New Re-Alignment of the Italian Party System in  
Perspective  
*Giuseppe Ieraci*
- 63 Procedure, semplificazione e giustizia amministrativa in materia di energia.  
Profili comparativi nell'esperienza di Francia e Regno Unito  
*Roberto Scarciglia*
- 90 La diversità culturale nelle società complesse e le nuove strategie di integrazione:  
il ruolo dei mediatori interculturali nelle istituzioni  
*Ornella Urpis*

## FORUM – Gruppi e rappresentanza nella contemporaneità

- 107 L'evoluzione del sistema di offerta dei sindacati italiani nel dopoguerra  
*Paolo Feltrin*
- 139 Da fratelli siamesi a lontani parenti. La fine dell'alleanza privilegiata tra partiti  
e sindacati di sinistra  
*Liborio Mattina*

## Editoriale

La rivista *Poliarchie/Polyarchies* che presentiamo ha alcuni antecedenti, ai quali intende ricollegarsi per ragioni ovvie di continuità. Nel 2012, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (DiSPeS) dell'Università degli Studi di Trieste lanciava una serie di monografie brevi denominata *DiSPeS Working paper*, nell'intento di offrire agli studiosi del dipartimento una "palestra" di discussione e di diffusione di ricerche o di saggi interpretativi, secondo una tradizione molto consolidata oramai nel panorama accademico. Dopo due uscite nel 2012 e due nel 2013, si decise di rilanciare l'iniziativa cambiando la denominazione in *Poliarchie/Polyarchies*. In questa nuova veste, compaiono tre uscite nel 2014, cinque nel 2015, due nel 2016 e una nel 2017 (undici numeri, per un totale di quindici uscite se sommate ai quattro *DiSPeS Wp*).

La scelta della denominazione *Poliarchie/Polyarchies*, allora per la nuova serie di monografie brevi oggi per la rivista, è facilmente intuibile, vista la poliedricità della composizione di un dipartimento di scienze politiche e sociali. Infatti, miriamo a favorire l'incontro delle discipline delle scienze sociali e umane, che vanno dalla sociologia alla scienza politica, alla storia, al diritto, all'economia e alla filosofia. L'analisi del cambiamento politico e sociale può essere infatti indagato sotto diversi punti di vista e con l'aiuto di una varietà di strumenti metodologici. *Poliarchie/Polyarchies* intende volgere la sua attenzione ai processi d'integrazione sopranazionale del mondo attuale, alla democratizzazione nel mondo, alla trasformazione delle società contemporanee sotto la pressione dell'immigrazione e delle sfide ambientali, alle crisi della "democrazia elettorale" in Europa e allo sviluppo dei modelli deliberativi di democrazia, allo "scontro di civiltà" potenziale e al conflitto socio-religioso, alla rinascita dei nazionalismi e dei regionalismi in Europa e nel mondo, all'integrazione dei processi politici in reti e delle comunità in nuove strutture e sistemi di governance.

Rispetto a questo programma ambizioso, è sembrato opportuno rompere definitivamente gli indugi e presentarsi dunque nella veste rivista, con una cadenza semestrale (due numeri all'anno, con uscita a febbraio-marzo e novembre-dicembre). Le ragioni di questa svolta sono in parte pratici. Come si è detto, fin qua abbiamo editato un numero congruo di uscite annuali e forse sta nelle nostre possibilità la pubblicazione di una vera e propria rivista, che darebbe ai nostri gruppi di ricerca una maggiore visibilità e accesso più immediato alle comunità scientifiche di riferimento.

Ma altre ragioni sono invece più significative e attengono allo sviluppo che sta prendendo in questi decenni la pubblicazione dei lavori scientifici accademici. Vi è, secondo noi, uno spazio "scientifico" per una rivista multidisciplinare, perché molte riviste si stanno parcellizzando e settorializzando e diviene difficile avere accesso se non si coltiva il *mainstream* disciplinare di turno. Inoltre, l'assillo del "*publish or perish*", che ormai pervade tutte le comunità scientifiche alle prese con i processi di valutazione dei prodotti della ricerca, ha finito per rendere le riviste oberate da richieste di pubblicazione, così i tempi d'attesa per una pubblicazione si allungano e spesso l'esito si rivela frustrante. Non intendiamo con ciò offrire un canale d'accesso più facile alla pubblicazione del lavoro scientifico, perché *Poliarchie/Polyarchies* ha un sistema di valutazione anonimo *peer review*. Ma la rinuncia a steccati disciplinari rigidi, fatto ovviamente salvo l'ambito delle discipline delle scienze sociali e umane sopra declinato, dovrebbe favorire l'apertura a contributi provenienti da più settori ed eliminare il rischio del rifiuto di considerazione per incongruenza tematica, che tutti probabilmente hanno subito nel corso della loro attività.

Ogni numero di *Poliarchie/Polyarchies* sarà suddiviso in due sole sezioni, quella degli "Articoli" e quella del "Forum", dove s'intendono ospitare almeno due o più interventi che "dialoghino" tra loro, come in un dibattito o in un confronto, oppure che approfondiscano tematiche specifiche che possono emergere nei percorsi di studio e di ricerca. Già questo primo numero, infatti, esibisce un ventaglio ampio di tagli disciplinari. Nella sezione degli Articoli, Federico Battera presenta uno studio sul problema del neo-patrimonialismo in Angola e nel continente africano, Giuseppe Ieraci riflette sulle trasformazioni del sistema partitico italiano negli ultimi decenni, Roberto Scarciglia interviene sul tema della giustizia amministrativa in ambito energetico, Ornella URPI affronta il tema del ruolo dei mediatori interculturali nelle istituzioni sanitarie. Il primo Focus è destinato al tema dei gruppi e della rappresentanza nella contemporaneità, con un confronto tra P. Feltrin (il fenomeno sindacale in Italia) e L. Mattina (rappresentanza e politica nella contemporaneità).

*Poliarchie/Polyarchies*, che come detto avrà cadenza semestrale ed è una pubblicazione *peer review*, si presenta nel formato online *open access* ed è aperta ovviamente alle contribuzioni dall'esterno del DiSPeS dell'Ateneo triestino. Si tratta di una sfida nuova che affrontiamo con entusiasmo.

*Giuseppe Ieraci*

# *From Rentier to Developmental Neo-Patrimonialism In Angola*

## **Il Neo-Patrimonialismo in Angola. Dallo stato ‘rentier’ a quello sviluppatista\***

*Federico Battera*

### **Abstract**

*Since the beginning of the 2000s, a literature suggesting that development is an achievable goal for African states has emerged. Arguments like those that consider ‘neo-patrimonialism’ as an insurmountable obstacle to development have been cast-off in case states embark to re-invest rents in a long-term strategy (Khan and Sundaram 2000; Mkandawire 2001). This paper focuses on Angola, and it tries to determine whether oil rents have been so far employed according to a developmental strategy or for short-term consumption. It further argues that short-term consumption was initially encouraged and tolerated as part of an effort after the end of the civil war (2002) to foster elite cohesion, and it was later on demoted when the government adopted a comprehensive long-term development strategic vision, in 2007. However, the financial crisis of 2007-08 and the recent drop of oil prices have badly impacted on this strategy. As a result, the government is growingly turning to Chinese aid trying to keep the mismanagement of strategic resources under control.*

Dagli inizi degli anni 2000, è emersa una letteratura che guarda con più favore la possibilità di politiche di sviluppo da parte degli stati africani. Ipotesi come quella che guardava al ‘neo-patrimonialismo’ come un ostacolo insormontabile per lo sviluppo sono state ridimensionate in quei casi in cui gli Stati abbiano dimostrato capacità di reinvestire le rendite secondo strategie di lungo periodo (Khan and Sundaram 2000; Mkandawire 2001). Questo contributo si concentra sul caso angolano cercando di determinare se le rendite petrolifere siano state impiegate prevalentemente secondo strategie di sviluppo o per alimentare consumi di breve periodo. L’ipotesi è che i consumi di breve periodo siano stati effettivamente incoraggiati e tollerati dopo la fine della Guerra civile (2002), principalmente con lo scopo di rendere l’élite più coesa, ma che siano poi stati accompagnati dall’adozione di strategie di lungo periodo, a partire dal 2007. Tuttavia, la crisi finanziaria del 2007-08 e il calo dei prezzi petroliferi hanno avuto un impatto su queste strategie. Di conseguenza, il governo angolano si è visto costretto a ricorrere all’aiuto cinese e a mettere sotto più stretto controllo la cattiva gestione delle risorse strategiche.

### **Keywords**

*Neo-patrimonialism; Africa; Angola; rents; statehood; elite*  
Neo-patrimonialismo; Africa; Angola; rendite; statualità; élite

\* The author wish to acknowledge insightful comments and contributes on earlier versions from Federico Carmignani and Gabriele Pastrello. The research was sponsored by the University of Trieste’s project “Global Politics, Decision-Making and Democracy”.

## Introduction

Since the end of the civil war in 2002 Angola has managed to combine a portentous economic development<sup>1</sup> with a neo-patrimonial political system, usually considered as an obstacle to economic prosperity and social growth (Englebert 2000; Van de Walle 2001)<sup>2</sup>. Among such successful stories Angola is not alone, since in the last decade similar performances have been documented also in countries like Rwanda, Ethiopia, etc. (Vaughan and Gebremichael 2011; Booth and Golooba-Mutebi 2012). Indeed, there is now a growing trend in literature that looks to neo-patrimonialism through a more nuanced prism. Researches such that of Kelsall (2011 and 2013) and Khan and Sundaram (2000) consider the role of rents in early capitalism as more beneficial for the economy. The question here is, however, whether Angola could be included in such pattern. In other words: is Angolan neo-patrimonialism developmental? In order to answer this question we need to determine the role that rents have recently played in the Angolan pursuit of a stable statehood and economic development. It means to establish whether Angolan governments have deliberately engaged in a strategy of rents management to the benefit of social development with the aim of fostering national unity and identity (against tribalism and ethnic divisions), or whether such rents have been simply consumed by ruling elites to the detriment of ordinary people (Hodges 2004). Whether rent extraction has been centralized to the benefit of state-building or on the contrary a de-centralized consumption of rents more likely envisage in the near future a dissolution or a failure in statehood<sup>3</sup>. Similar questions have guided the work of the Africa Power and Politics Programme (APPP) which has so far produced an abundant literature that has become a reference point to similar studies. For example, Booth and Golooba-Mutebi, who worked on Rwanda (Booth and Golooba-Mutebi 2012: 381), considered that although “*business–politics interactions*” is one of the main feature that qualifies Rwanda as a neo-patrimonial polity, “*it is important to distinguish between more and less developmental forms of neo-patrimonialism*”. In their opinions, developmental patrimonialism captures and helps to illuminate some distinctive features of Rwanda’s current political economy and system which has so far resulted in political stability, long-term rent deployment and national identity.

---

<sup>1</sup> Growth rates averaging more than 15% from 2004 to 2008, making Angola one of the fastest growing countries in Sub-Saharan Africa (SSA).

<sup>2</sup> Neo-patrimonial states are usually considered as those ruled by and through patron-clients relations and competition where there is no distinction between the public and private realms. Rents play an important role in ruling appropriation of public resources to private aims.

<sup>3</sup> According to Callaghy (1984), as long as corruption and patrimonialism are centralized, the system cohesion is not threatened as it happens when patrimonialism is “decentralized”.

This paper moves along the same perspective. Certainly, Angola presents different features from those of Rwanda. The territorial magnitude is different. Ethnic and regional differences are quite more complex. At the same time, the experience of a long civil war and the recent need to broaden the beneficiaries of economic growth, seems to have finally compelled the Angolan ruling elite to move from rents misappropriation to a more developmental strategy. The enormous disposal of economic resources has favored such move. Nevertheless, the growth has so far caused the enormous enrichment of a powerful elite while most of the ordinary citizens has continued to lag in deep poverty. Such unbalanced development is not only the consequence of the political longevity of a state leadership and a powerful party but also depends on historical conditions. The long and uninterrupted sequence of wars which date back from independence and continued with a civil conflict which opposed the ruling party – MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) – to other opposition movements, most notably the UNITA (*União Nacional para a Independência Total de Angola*), remarkably impacted on the current structure of territorial distribution of the population, while at the same time the party and the leadership in power highly benefitted from a state of permanent war which ended only in 2002. Such concentration of power has attracted a wide adverse literature. Skepticism about the real commitment of the current leadership to really invest in Angola's future is widely shared by international observers and NGOs<sup>4</sup>. According to them, growth is largely understood as an opportunity for a further enrichment of a small ruling elite “*detached from the ruled masses*” (Vidal 2002: 364). However, while we acknowledge the existence of ample inequalities in the Angolan society we also suggest that the centralization of rents and political leadership have made room for a more strategic approach on behalf of the Angolan leadership, which envisages more redistribution in the long term. Other way said, we aim to understand whether Angola still fits as a non-developmental kleptocracy or has moved towards a developmental regime according to the Kelsall *et al.* (2010) typology. According to this model (Kelsall *et al.* 2010: 11), developmental regimes are those where clientelism is centralized and organized, rents are used to finance policies, anti-corruption is partly entrenched, key public goods are provided (including venture capital) and growth is above potential.

The paper is structured in six sections. In the next one the theoretical foundation of developmental neo-patrimonialism is presented. In section number three, we will dwell on the historical trajectory of the Angolan state concentrating on the monopolistic position acquired by the party in power. Section three enlightens why the Angolan state should be considered as a neo-patrimonial system and what are the

---

<sup>4</sup> Most notably among the many, Marques de Morais. See References below.

main features of Angolan neo-patrimonialism. Although we are not denying that graft had played an important role for personal enrichment, we however believe that for Angolan MPLA hierarchy, nationalism, state-building and elite cohesion were priorities which would help to clarify why Angola has so far failed in bridging economic differences among classes and regions.

Section four deals with the used methodology. In particular, a set of indicators will give evidence to our attempt of measuring two important variables that we think are crucial to ascertain whether Angola fits or not into the pattern briefly described above:

- the material basis of Angolan statehood;
- the policies so far enacted to enlarge the benefits of Angolan development to a larger spectrum of citizens, in particular a nascent middle class, and the related outcomes which cover a range of issues such as the level of public social spending and the level of investments.

We have resumed the latter as ‘state intervention’. To a certain extent the two variables are measurable. In particular, measuring statehood is important to ascertain whether Angola meets some minimal requirements to be considered a functioning state which is crucial for planning durable and effective policies. To take some extreme form of neo-patrimonial states such as the ‘Sultanistic regimes’ as a farthest example<sup>5</sup>, these fail to meet minimal requirements for statehood since this is eroded to the benefit of personal rule and state is likely to collapse with the end of personal rule. Section five provide therefore with a brief description of the economic structure and foundation of Angola which is related to the first variable. The outcomes of the policies enacted by the government are released in section six were some of them are compared to other political systems, which as Angola lack the minimal requirements to be considered democracies, namely, Ethiopia and Rwanda.

We conclude by reasoning on the supposed dissonant marks between the Angolan development and more successful cases as Rwanda which seem to better match the features of the definition of neo-patrimonial developmental state. Since in Angola the long-term strategy is something under construction by the current government, such study should be considered just as a preliminary investigation and the results are far from being conclusive<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Under ‘sultanism’, personal rule exercise its power without restraint and administration is constantly subverted by arbitrary personal decisions of the ruler (Chehabi and Linz 1998: 8). The Central African Republic under Bokassa and Libya under Qaddafi were some prominent examples. In the case of Angola we are very far from these cases.

<sup>6</sup> It is worth to notice that Angola attracted attention also in a recently published paper by Sylvia Croese (2016). She concentrated on a single issue – housing delivery – which has been successful in

## Developmental Neo-Patrimonialism in Literature

Neo-patrimonialism has gained ground and influence in African studies in the last three decades. First developed as a concept by Eisenstadt (1973), by drawing from the well-known Weberian concept of ‘patrimonialism’ used to describe new socio-political phenomenon – i.e. political cohesion among elite – in newly independent and authoritarian African countries, neo-patrimonialism further developed as a functional ‘catch-all concept’ (Erdmann and Engel 2006). Most recently, it has been adopted by neo-liberals with the aim to explain the inability to reform and modernize both the economy and politics in Africa. The role played by rents is crucial to neo-patrimonial arguments. The African state remains essentially ‘rentier’ and rents – minerals, aid, etc. – are captured by powerful elites (Chabal and Daloz 1999) which oppose reforms in order to maintain power. Dysfunctions and disorder of the ‘official state’ functionally work for the ones in power. The state is kidnapped by an ‘unofficial state’ – *l’État rhizome* of Bayart (1989) – made up of cohesive cliques. Neither economy nor politics escape from failure to the point that any attempt to transit to democracy is doomed to fail (Van de Walle 2001)<sup>7</sup>.

The paucity of such arguments could not stand to more acute analysis. Mkandawire (2001: 299) brilliantly underlined how ‘neo-patrimonial’ states in and outside Africa had for long pursued a wide range of developmental policies. Earlier analysis established how patrimonial state could pursue effective administrative tasks (Crook 1989).<sup>8</sup> The problem should not be about rents “per se *but rents attached to a wrong strategy*” (Mkandawire 2001: 301). Similarly, also Khan and Sundaram (2000) have moved according to this perspective: elimination of rents does not necessarily favor growth; on the contrary, in the early stages of capitalism, rents could be conducive for economic development and democratization, although desirable, does not necessarily mean that rent-seeking accumulation is given up with harmful effects on development (Khan 2005). Rents could be therefore ‘productive’ or ‘unproductive’ (Mkandawire 2001: 301)

---

attracting investments and important for rent distribution, although the two main agencies responsible for the management of construction – GRN and Sonangol – were not actually shielded from graft and personal enrichment. Her conclusions support our analysis. We avoided to concentrate on a single issue preferring to focus more on general and strategic issues.

<sup>7</sup> It must be noted that while most of the 90s’ literature concerning neo-patrimonial regimes was devoted to Sub-Saharan Africa, most recent literature has growingly shifted to Middle East. Bach and Gazibo (2012) stretched the concept to include Putin’s Russia and Berlusconi’s Italy.

<sup>8</sup> For a thorough investigation and deconstruction of the concept see Mkandawire (2015). This paper attracted extensive interest and favorable reception. In February 2017, JCAS hosted a colloquium on “African perspectives on global corruption” devoted to the theme. ([http://www.hsrc.ac.za/uploads/pageContent/7812/Global%20Corruption%20Draft%20Programme%20\(002\).pdf](http://www.hsrc.ac.za/uploads/pageContent/7812/Global%20Corruption%20Draft%20Programme%20(002).pdf))

according to pro-growth long-term strategies and largely independent from regime type. Such approaches in the economic literature are further reinforced by old arguments in favor of a certain degree of authoritarianism in the early stage of development that could be found in political scientists such as Huntington (1968). More recently Przeworski and Limongi (1993) found an empirical positive relationship between some authoritarian regimes and economic growth.

## **The Historical Roots of Angolan Neo-Patrimonialism: From Scarce Resources to Oil Bonanza**

Angolan neo-patrimonialism is marked by two main features: a long-standing party in power – the MPLA, since independence (1975) – and the political longevity of its president, Eduardo Dos Santos (since 1979). The absence of any leadership change favored the grip of the party on state institutions, the army in particular, and the command of Dos Santos on the party. After more than thirty years in power, the current president was able to survive opposition in the party<sup>9</sup>, civil war and transition from the one-party state to a multi-party system. All has contributed to strengthen him as the Man of the system. War and, at least in the early stages, also ideology have played an important role in such achievement. Independence was obtained through a liberation war and ideological opposition to Portuguese colonial rule. The war continued after independence as MPLA struggled to assert itself against internal and external powerful opponents during a period marked by an increasing ideological conflict between West and East (early 80s). Ideology – anti-colonialist and Marxist – granted to those in power the legitimization to exclude opponents both outside and inside the party. Although later on, ideology commitments were abandoned well before the first openings to multi-party politics (multi-party elections were held in 1992)<sup>10</sup>, that happened only when Dos Santos and those around him had already established a strong power structure above the country. Twenty-seven years of civil war in particular created a strong centripetal action towards Dos Santos' rule. The persistence of ethnic cleavages and the growing ethnic overtones of the civil war paradoxically favored such result.

The split in the Angolan national liberation movements after independence (1975) had been historically explained by the ethnic background of the three organizations: the FNLA (*Frente Nacional de Libertação de Angola*) identified with the North-Western

---

<sup>9</sup> By 1985, Dos Santos assured his “‘absolute’ control over the power apparatus” winning over on both the leftwing and rightwing in the party (Vidal 2002: 255-271).

<sup>10</sup> Socialism was formally abandoned by the 1990 Congress. However, from 1987 onwards the transition to a market economy had already begun (Vidal 2002).

Bakongo people; the MPLA which had its basis in the Mbundu ethnic group, concentrated around Luanda; the UNITA represented the Ovimbundu, that are most of the population in the area of the central plateau.<sup>11</sup> It is noteworthy, however, that the MPLA, rather than exclusively relying on one ethnic group, strongly identified itself also with the wider category of the urban population of Luanda, and in particular, with the less defined category of Afro-Portuguese Creole which had administered the Colony during the period of the Portuguese Republic<sup>12</sup> and before the advent of the Salazar regime (1926-68). According to this perspective, some authors have proposed a different account to the origin of the two main independence movements – MPLA and UNITA, once the latter supplanted the FNLA – by browsing through social class divisions that colonial rule had engendered in the Angolan society and their lasting effects. This thesis has been thoroughly developed by the French sociologist Christine Messiant (2006). The author identified two social categories as relevant to a different interpretation on the nature of Angolan nationalism and, ultimately, on its particular version of neo-patrimonialism. A class of old *assimilados*, represented by the Creole elite of urban centers, opposed to an emerging class of people from the central plateau, which, thanks to the Protestant missions, had developed a cultural level so as to ensure that its members claimed greater social equality with the old *assimilados*. The rivalry between the MPLA and UNITA owes so much to this social antagonism (Messiant 2006).

Such approach seems particularly convincing in explaining the contrast between the two main players in the Angolan civil war and the consequent bi-polarization of the civil war (Vidal 2002: 376). UNITA perceived the urban Creole class as part of the colonial power and identified itself with the indigenous peoples living in the hinterland and developed an ideological tone accordingly (Mabeko-Tali 2001)<sup>13</sup>.

The social origin of MPLA is important to understand the roots of the current neo-patrimonial of Angolan polity, but it is not enough. In fact, as a result of the adherence of MPLA to the Communist bloc during the Cold war, the party organized itself around the principle of democratic centralism, with a Central Committee and Political Bureau that represented the peripheral sections. Such structural organiza-

<sup>11</sup> This different ethnic array led Pélissier (1977) to define the three movements as “ethno-nationalists”.

<sup>12</sup> The Portuguese Republic extended between 1910 and 1926 and coincided with the implementation of the policy of “colonial autonomy” within favored the Afro-Portuguese Creoles to whom in fact was delegated the administration of the colony (MacQueen 1997: 5).

<sup>13</sup> Although UNITA after independence departed from the Maoist rhetoric, its ideological tune maintained the equation between the Creole class and colonialism. Following this pattern, the FNLA stands out because, while identifying itself with the Bakongo elite, the movement was born and fed thanks to the Angolan migrants in Belgian Congo, where this movement was also based. Since the role of FNLA has been marginal, we no longer concentrate on this movement.

tion which has shaped the MPLA up to now has also reinforced elite cohesion in a time of scarce resources<sup>14</sup>.

Relations between the Soviet Union and the MPLA had begun in 1964 at the dawn of Angolan nationalism (Blum and Hope 2003: 250) and in 1969 the USSR provided armaments to the movement<sup>15</sup>. During the Cold war, the Soviet Union, along with Cuba, represented the MPLA main allies. The support and aid that the MPLA government received from the USSR, played a crucial role to enable the government to pursue the war effort and to shape the country in accordance to the growing needs to centralize the country resources. In this context, it should not be forgotten that the difficulty of establishing, throughout the period of the civil war, a real control of the territory, necessarily led the MPLA Government to foster closer political-military relations with USSR, in order to consolidate the stability of the regime (Malaquias 2000). In any case, any real commitment to the socialist doctrine of MPLA was with time and practice diluted (Sommerville 1986: 174) to the point that the government was able to establish commercial and industrial relations also with the West<sup>16</sup>.

During the whole civil war (1976-2002) the territorial control posed an important problem to MPLA leadership but at the same time favored centralization. During long phases of civil conflict, MPLA controlled only the capital and the neighboring province of Bengo while UNITA was able to manage up to the 70% of Angolan soil. This factor resulted in a hyper development of Luanda. People fled from the periphery to Luanda looking for safety. This fact caused political effects. People moving to the capital city were not, indeed, only seeking protection but also integration into the political system. That contributed to enlarge the bases of MPLA across different ethnic groups and created a solid socio-political foundation. The area under control being modest made easier for MPLA to manage and organize. If we estimate that about half of Angolan population resides in the metropolitan area of the capital for all the lasting internal conflict and currently Luanda hosts  $\frac{1}{4}$  of the total Angolan population (about 7-8 million people)<sup>17</sup>,

---

<sup>14</sup> Oil was first discovered in 1955 onshore, but production stagnated up to the mid-80s to finally boom at the beginning of the 2000s after the exploitation of deep water fields went at full speed.

<sup>15</sup> In terms of organization and of the management of the new independent state, this alignment resulted in the adoption of certain measures with the aim of nationalize much of the Angolan economy and to centralize power adopting the model of the Soviet party-State relationship (Hodges 2004: 9).

<sup>16</sup> Reference is made to what has been called the "private diplomacy" that enabled Angola to sign commercial agreements for the exploitation of oil resources with US companies even during the period of the Cold war and for the duration of the civil war (Reno 2000: 219). Unlike other economic domains, Luanda avoided to nationalize activities of companies operating in the extractive sector (Ennes Ferreira 2005).

<sup>17</sup> Official Census results of 2014, <http://www.macaub.com.mo/en/2014/10/16/angola-has-a-population-of-24-3-million-people/>.

we can easily understand the effects of the conflict on the organization and the political foundations of the party of Eduardo Dos Santos.

Party centralization and the overlap between party organization and state structures, also allowed to enlarge the social basis of the regime as long as social groups were included. Since the social basis of the regime was far more important than any ideological allegiance, integration into MPLA was realized through kinship ties with family networks interacting among themselves through marriages and the like. These ties pervaded all the structures at the top of the state as leading offices in various political and institutional domains were progressively occupied. Such identification between state, party and its social basis had therefore a territorial impact. State authority coincided with the territory of the social groups included in the party. On this part of the Angola the regime grasp was undisputed.

The Creole social class which was at the foundation and represented the core of the original MPLA structure expanded and grew in number as progressively integrated native components within the party and their own group. As a consequence its number diluted. Migration from the periphery to the center therefore generated the expansion of the party to the point to encompass most of the ethnic groups which mingled in the urban conurbations. This enabled MPLA to stand as a substantive and non-exclusionary party, advocating itself as the builder of a nation and not as the manifestation of faction supremacy over the others and at the same time to efficaciously counter the military and ideological threat of Savimbi's UNITA. General elections held in September 1992 confirmed the success of MPLA formula. While manipulation and widespread irregularities marked the results in areas where both MPLA (Luanda, Bengo, Malanje and Kwanza-Norte) and UNITA (Huambo, Bié, Benguela and Kuando-Kubango) were strong. Notwithstanding, MPLA was able to win over areas poorly controlled as much of the East and the South. Clearly the MPLA ability of winning the confidence of much of the minority groups outside the Creole/M'Bundu-Ovimbundo friction, made the difference. While MPLA was able to present itself as a national party trying to build an including multi-racial nation, UNITA appeared as an ethnic party to much of the electors (Bridgland 1995). Such results were rejected by the main opposition party – UNITA – as considered rigged. After the elections the civil war resumed and for long the country did not experienced multiparty elections again up to 2008 parliamentary ones which followed the end of the civil war and the military defeat of UNITA of 2002. During these elections and the following in 2012, MPLA largely benefited of his hegemonic position in terms of resources and coverage by the media<sup>18</sup>. The

---

<sup>18</sup> The transformation of UNITA from rebel movement into a political party was not successful and its leadership didn't change their image of representing only a faction of the country. UNITA continued to be largely perceived as a threat to unity and peaceful cohabitation.

political system remained in solid hands behind a façade electoral democracy which granted opposition a meager share in the National Assembly<sup>19</sup>. According to the constitution, such elections confirmed also Dos Santos as President of the Republic having been previously designated by his party as head of the MPLA party list<sup>20</sup>.

The historical trajectory of Angolan power has therefore favored the centralization and elite cohesion in MPLA. At the same time the strong grip of those in power over resources has developed the political and economic system towards what it is usually known as 'neo-patrimonialism'. In the case of Angola, we can consider such modern form of patrimonialism as 'functional'<sup>21</sup> since it does not oppose economic growth and it is a substantive departure from an endured perception of neo-patrimonialism. Having ended the conflict in 2002, Dos Santos found himself in a position to plan the reconstruction of the country as possessing an enormous economic potential based on vast mineral resources, oil in particular. In this guise, the MPLA under the supervision of the President has operated a redistribution of wealth based on priorities defined at the top of the system. This process has meant the incorporation in the established power structures of a large bureaucratic elite, already created before the end of the civil war, which had allowed individuals to maintain their own loyalty and patronage networks while being linked to a powerful leadership that provides the direction in order to control the system<sup>22</sup>. Oil resources has been so far meant to foster elite cohesion and national foundation. The party is called to play an important role and patronage is intended to bridge the gap between those who are assimilated into the system and those who are out, beyond their ethnic or regionalist background (Lemarchand 1972). Corruption, which is widespread, plays a functional role within the party power structure and to the maintenance of the same. It is however tolerated up to a certain point that is until it does not affect economic development. At the same time it represents a different and unconventional method of wealth redistribution. Powerful elements within the power establishment are therefore periodically and surgically removed from assignments in order to reinforce the central authority of the leader. Sometimes some of them are asked to remit the money to the state, in private form without needs

---

<sup>19</sup> Although the main opposition party UNITA managed to increase its share (from 16 to 32 seats out of 220) from 2008 to 2012, the National Assembly remained overwhelmingly dominated by the MPLA (175/220 seats with 71.8% of the votes cast in 2012).

<sup>20</sup> The Angolan indirect presidential election system contributes to reinforce the political power of the party and of the president over the party.

<sup>21</sup> Nuno Vidal (2002), who is quite more critic, defines it as "post-modern". Its distinguishing factors are that redistribution and interdependencies happened more at the top with the exclusion of the bottom.

<sup>22</sup> Numbers of people employed in the public sector (construction included) is estimated around half a million almost doubled from figures of the middle of the 90s (RoA 2014).

to turn to justice. The case of former vice-president of SONANGOL, Mateus de Brito, shows how 'decentralized' corruption is kept under control by the executive power and possibly eased with the aim of stability<sup>23</sup>.

The Angolan constitutional system entrusts the President with enormous powers. Central power has assumed the direction of the economy, where oil is intended to foster the economic foundation of the country building it up around big enterprises in order to win the challenges provided from the international system to the African economies which are notoriously weak<sup>24</sup>. We can observe a similar highly centralized approach towards the lowest echelons of the administrative structure, since the Presidency has also the prerogative to appoint and dismiss provincial governors, as there are no local elections<sup>25</sup>. Consequently local administrators are not required to build up their own constituencies since they are forced to rely on the support from the top. The President in that guise maintains total control even on the more peripheral areas toward which he turned his attention during the first phase of country reconstruction between 2002 and 2012 with a huge plan of public works (roads, airports, water distribution, energy, health programs, etc.). Therefore the public directly look at the presidency as the sole responsible of implementing local policies and governors are removed and randomly appointed. This way to manage government position prevents the formation of a real alternative power that could threaten central power. This strategy has been routinely employed: party secretaries change frequently, from Lopo Fortunato Ferreira do Nascimento to João Manuel Gonçalves Lourenço, without damaging the President's hegemony. Furthermore, policies to the benefit of the periphery engender in fact a centripetal rebound that further limits the role of local administrators as to mere implementation agencies of policies defined elsewhere.

---

<sup>23</sup> Another outstanding case was that of Fernando 'Nando' Piedade Dos Santos, who is a cousin of the President, current President of the National assembly. In 2011, he was Vice-President of the Republic. He was forced to resign in November 2011 being suspected to have received illicit investments from Libanese firms. ([http://club-k.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9350:nando-impedido-de-entrar-nos-estados-unidos&catid=11&lang=pt](http://club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=9350:nando-impedido-de-entrar-nos-estados-unidos&catid=11&lang=pt)).

Factionalism of today is unable to endanger political and economic position at the top. Factionalism played an important role in the MPLA up to the middle of the 80s but was definitively resolved in favor of Dos Santos well before the civil war that erupted again for ten years after 1992).

<sup>24</sup> This point will be investigated further on. See for more details the presidential message addressed to the nation in occasion of the 40<sup>th</sup> anniversary of independence (Nov. 11<sup>th</sup>, 2015) ([http://club-k.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22645:angola-40-anos-integra-da-mensagem-do-presidente-da-republica&catid=23:politica&lang=pt&Itemid=1123](http://club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=22645:angola-40-anos-integra-da-mensagem-do-presidente-da-republica&catid=23:politica&lang=pt&Itemid=1123)).

<sup>25</sup> The first partial local election are expected for 2018.

## Measuring Statehood

In the introduction, we have considered neo-patrimonial states those where rents play a crucial role in defining power relations. Furthermore, by following Mkandawire (2001) and others we have also discriminated rents between those which stimulate production against those that prompt only consumption. Productive rents, which are important to sustain a developmental state, need at least two conditions<sup>26</sup>:

- a) Rents accumulation must be centralized – i.e. governed by one person and/or organization (usually a political party);
- b) The existence of a long-term strategy of pro-growth investments.

Centralization is needed to avoid that alternative powerful centers emerge to the point to defy government control (Callaghy 1984). Furthermore, rents must be enough to sustain growth. When growth is conspicuous, a moderate waste of resources in terms of consumption and corruption can be tolerated<sup>27</sup>. The existence of a pro-growth long-term strategy implies that investments and developing programs benefits must also be allocated outside a ‘core group’, i.e. a clique, small elite, co-ethnic or co-regional factions. What we mean by allocation outside the core group is not only the redistribution to ordinary citizens but also the existence or not of regional socio-economic unbalances<sup>28</sup>. During the war between UNITA and MPLA the country was divided between pro-government – much of the coastal areas – and anti-government regions – much of the interior. At that time, such divide was also perceived as ethnic.

As far as rents centralization is concerned, party dominance has favored the capture of the state and its structures – the bureaucracy, the parastatals, etc. – by the party in power. Most of the literature agree on that: party structures and those of the bureaucracy are barely defined (Gastrow 2013). Most of crucial parastatals are presided by powerful members of the party, their families or cronies (Kibble 2006; Soares de Oliveira 2007

<sup>26</sup> Rents are here defined as revenues increasing to a factor of production (land, labor or capital) in excess of normal trading profits in a competitive market (Booth and Golooba-Mutebi 2011: 6).

<sup>27</sup> How ‘moderate’ should be the appropriation of resources by individuals depends on the quantity of the resources at state disposal. If services are delivered to citizens and developmental target are met we can argue that misappropriation is tolerable. PR of China is a standing case as it is found in literature. Huntington in *Political Order in Changing Societies* (1968: 64) argues that corruption could have positive political as well as economical side-effects when moderate.

<sup>28</sup> The latter has much to do with “horizontal legitimacy” (Holsti 1996: 97), which means the politically defined community that underlies the state. We should remember that regional concentration of economic power contributed to precipitate the civil war.

and 2011). A powerful network (*futungo*)<sup>29</sup> has established itself above the most important positions in economy, military and government. At the top of such system there is SONANGOL (*Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola*) and a chain of semi-public or private firms led by powerful members of *futungo*<sup>30</sup>. Consequently, rents during and after the end of the Cold war, proved to be crucial as an instrument of dominion of the ruling elite of MPLA. Finally, with the end of the civil war in 2002, UNITA as a powerful challenging organization has also be defeated<sup>31</sup>. Therefore, rents have now been centralized into a solid and interconnected clique around the Presidency which strictly controls the party in power. Personal enrichment is tolerated to the point of not endangering the system and factionalism is ruled out and punished.

Angola benefitted of enormous resources from oil exploitation since the end of the civil war in 2002 and the resulting lowering of military expenses. Consumption opportunities of the elite certainly boomed but resources were still enough to start investment programs and to enact or maintain redistributive measures. If we follow Skocpol (1985: 9) the ability to ‘implement official goals’ could be also a measure of state capacity.

If we agree therefore that Angola is a ‘neo-patrimonial’ state and that rents endowed those in government with enormous resources for consumption, nevertheless by measuring statehood we find robust arguments which distance Angola from more controversial and weak African states. We have first considered statehood as the outcome of two main macro-dimensions – *authority* and *effectiveness* – with the first meant as political order and the second related to the capacity of state agencies to provide with services the public through functioning government structures<sup>32</sup>. As far as authority is concerned political violence is today almost completely under con-

<sup>29</sup> From the name of the presidential compound in Luanda. According to Soares de Oliveira (2007: 606), The *Futungo* is a nebulous group of unelected officials and businessmen built around President Eduardo dos Santos. They became the key structure of power in the 1980s, with the relative sidelining of MPLA party organs and “*formal state structures*”.

<sup>30</sup> See the controversial reports of Marques de Moraes (2010 and 2011). Among the private companies, “GEFI” (*Sociedade de Gestão e Participações Financeiras*) stands out as a private business of the MPLA. GEFI control directly or indirectly enterprises which operate in the bank system, construction, industry etc. Important political personalities are part of this business. It is difficult to evaluate the instrumental role that GEFI had played for development as it happened with Tri-Star in Rwanda (Booth and Golooba-Mutebi 2012). Not to mention the delicate issue of transparency. However, real economic power in Angola rests on SONANGOL.

<sup>31</sup> We must remind that UNITA benefitted from the control of diamond rich fields during the civil war (Le Billon 2001).

<sup>32</sup> See Bratton and Chang (2006). What for us is “authority” for the authors is “scope” and what for us is “effectiveness” for Bratton and Chang is “capacity”. We have not considered “legitimacy” as a macro-dimension since for us this is more a consequence of the other two.

trol of the central government<sup>33</sup>. We are therefore able to operationalize our design by concentrating only on “statehood as effectiveness”. We have operationalized such by selecting two main variables: the *material basis of statehood* and *state intervention*. The latter is dependent from the former since the material basis of statehood is a pre-condition for a minimal state as such. The two will be the subject of the following chapters. Once measured the two variables, we are likely to establish whether Angola could be considered as potentially developmental or not. We have included also some observations on “administrative efficiency”<sup>34</sup>, since this measure implies the existence of functioning institutions and impacts on the state capabilities, having a capable bureaucracy a reinforcing effect on growth (Evans and Rauch 1999)<sup>35</sup>. In the final chapter we conclude with some conclusive remarks. We will see whether the new international economic context strengthens or weakens the measure so far adopted.

As far the *material basis of statehood* is concerned, two indicators are used here – *government revenue (excluding grants) as % of GDP, and taxes on income, profits, and capital gains as % of revenue* – which are found in the World Bank’s WDI (World Development Indicators) and/or in the database provided by the International Monetary Fund (IMF).

As for *state intervention*, we have used four direct indicators: *general government total expenditure*<sup>36</sup>, *level of investment* (both public and private), *public spending on health/education* as the main indicator for social spending and the *volume of subsidies*, which partially could be considered as a further redistributive measure. We could finally measure their possible effect by looking at some indirect indicators such as life expectancy, under-5 mortality rates, enrollment and literacy, etc. Data are found in many datasets available but we have relied on those provided by UNICEF and UNECA. As for the effects of such intervention, other data will be given, *such as poverty, literacy, life expectancy, etc.*, if possible disaggregated at provincial level in order to detect territorial inequalities. Figure 1 resumes the variables and dimensions together with their direct indicators.

<sup>33</sup> Even the political situation in Cabinda has been for the most resolved after negotiation with FLEC in 2006.

<sup>34</sup> The indicators used – *government effectiveness* and *control of corruption* – are based on the World Bank’s WGI (World Governance Indicators).

<sup>35</sup> Institutions and, in particular, bureaucratic apparatuses are crucial for state capacity (Skocpol 1985).

<sup>36</sup> Such data are found in the WDI of the WB and IMF datasets.

Figure 1 – Variables and (direct) Indicators for Statehood

VARIABLES	INDICATORS
<i>material basis of statehood</i>	<i>Government revenue (GR)</i>
	<i>Taxes on income, profits, and capital gains (TIP)</i>
<i>state intervention</i>	<i>General government total expenditure (GGTE)</i>
	<i>Level of investment (LI)</i>
	<i>Public spending on health/education (PSHE)</i>
	<i>Volume of subsidies (VS)</i>

## The Economic Foundation of the Angolan State

Angola's economy has strongly expanded after the end of the civil war (see Tab. 1). Angola remains as one of the most promising economies with robust potentialities to win poverty and inequalities. Macroeconomic indicators are reassuring. External debt is sustainable averaging 25% of nominal GDP in 2014<sup>37</sup>; current account balances have been also positive, fluctuating between +25.6 (% of GDP) in 2006 and a +6.7 (% of GDP) in 2013, with the exception of 2009 (-10.0). In 2009, Angola requested IMF for a stand-by arrangement (SBA). As official reserves fell by one-third in the first half of 2009, in order to avoid a disruptive devaluation of the exchange rate with destabilizing social consequences, the GoA proposed a 27-month SBA aiming to alleviate immediate liquidity pressures. As for the beginning of 2012, the economic program underpinned by SBA had met the key objective of restoring macroeconomic stability. Under the program, the authorities undertook a significant fiscal adjustment, settled domestic arrears, rebuilt foreign reserves, stabilized the exchange rate, and reduced inflation (IMF 2012). Therefore the GoA managed to endure the financial crisis although the impact on growth. While the GDP had grown at double-digits between 2004 and 2008, with a peak of +22.6% in 2007<sup>38</sup>, perspective for growth resumed steadily but widely under 10%.

<sup>37</sup> Up from 22.1% in 2013. Domestic debt remained at 11.6% of nominal GDP (AfDB *et al.*, 2015: 5).

<sup>38</sup> The per capita annual income has steadily increased too from 2004 from 2480 to 5400 USD (<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>).

Table 1 – GDP growth (annual %) (2002-2016)

02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
13.8	5.2	10.9	18.3	20.7	22.6	13.8	2.4	3.4	3.9	5.2	6.8	4.8	3.0	0.0

Source: WB

([http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=AO&start=2013&view=chart&year\\_high\\_desc=true](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=AO&start=2013&view=chart&year_high_desc=true))

Notwithstanding such proved capacities as a state some economic weaknesses and unbalances remains. The first points to oil dependency. Lack of diversification in the economic production is a second main weakness. While growth in agriculture and manufacturing sectors have been robust in recent times<sup>39</sup>, the economy expansion continues indeed to owe mainly to oil production and export which up to recently have benefitted largely from the rising oil prices. Oil production and export accounted about 46% of Angola's GDP and 96% of its exports in 2012. The recent crash of crude oil price has impacted on the spending plans is alarming the government which is seeking to plug financial gaps that are emerging<sup>40</sup>. Such inability of the government to diversify the economy is due to the lack of time – growth has been too recent to arrange proper instruments for diversification – and it indeed leaves the country vulnerable against external shocks as it happened with the 2007-08 world financial crisis and again most recently with the collapse of oil prices. In particular agriculture, is a standing case for the economic potentialities poorly disclosed so far given that agriculture still employs about two-third of Angolan labor force. Before independence, Angola was self-sufficient in all key food crops (except wheat) and was an exporter of cash crops, in particular coffee and sugar. The civil war and poor investments had an impact and the country has been dependent on food imports and food aid since 1990. A mere 10 % of the arable land is currently under cultivation and per-acre productivity is one of the lowest in sub-Saharan Africa (IFAD 2014). Although growing, contribution of crops, livestock, forestry and fisheries to GDP is about 5.4% (WB 2013); a figure that increased about a 10-year average rate of 13%, primarily due to public investment programs. While the growth in agricultural sector may have contributed

<sup>39</sup> Manufacturing growth in 2012 has been only about 1.3% against a growth over 10% in 2010 and 2011 (WB 2013). The manufacturing sector account for a meager 6% of GDP in 2012.

<sup>40</sup> Africa Confidential, *Oil Fuels Luanda Panic*, Vol. 56, No. 3, 6th February 2015.

to a reduction in hunger, it is believed to have had a lesser impact on poverty reduction which remains widespread in rural areas. The obstacle to move forward is mainly due to the inability so far by the agricultural sector to supply the industry with transformable raw materials because of the low productivity, lack of infrastructure and inadequacy of the tenure system<sup>41</sup>. Furthermore, budget allocations on agriculture had so far low.<sup>42</sup>

Apart from oil dependence a third important weakness is that while the level of growth in the 2000s has provided important fiscal revenues enabling public expenditures to increase<sup>43</sup>, one of the most salient features of Angola according to a recent World Bank report (2013) is the nonetheless very low level of investments, both public and private. Total investments' rate is about 13% of GDP (10 public and 3 private) which stands far below the normal average for SSA of 24% (13% for private investments alone) and the least among the African oil exporters (Staines 2013: 28). That the most important driver of investments remains the state is not a problem *in se* but if we consider the national budget current expenditures, which mainly means salaries and subsidies (18%), they account still for about three-quarters of public expenditures<sup>44</sup>, while capital expenditures, which had the potentiality to redress the many infrastructure bottlenecks and boost the non-oil sectors, account for the rest.

The same World Bank report point to a fourth "weakness" (WB 2013: ix). The key economic sectors are still made of few large firms and what are missed are the middle level ones, those between the largest and the multitude of very small ones which are part of the informal sector. Two important non-oil sectors benefitted from the economic expansion so far: the construction sector, which is tightly linked to public capability to spend, and the service sector as telecommunications and financial services, which are growingly required by big external investors<sup>45</sup>. Such expansion in construc-

<sup>41</sup> The rural areas has in matters of land mainly been left to govern themselves according to 'customary' rules. In 2004, the Parliament enacted a land law (*Lei de Terras, Lei 09/04*) in order to increase the agricultural producers' security to land through the establishment of clearer titling procedures. The result has been mixed. However, the reactions by the small-holder producers has not always been against more commercialized modes of production (Jul-Larsen and Bertelsen 2011).

<sup>42</sup> The development of agriculture sector is also affected by the demining process still in progress in large part of the country.

<sup>43</sup> Fiscal revenues are also dependent from the oil sector (AfDB 2011: 4). In 2008, the non-oil sector represented 42% of GDP, but contributed only to 20.5% of fiscal revenues.

<sup>44</sup> That includes funds directed to public enterprises, including SONANGOL, to cover losses and fuel subsidy which was estimated at about 5% of GDP in 2012 (WB 2013: 9). Total subsidies accounted about 8.1% of GDP in 2011.

<sup>45</sup> Services accounted for 23.2% of the GDP.

tions has had nevertheless a side-effect on property values and retail prices with distortive effects on the economy and perverse consequences on ordinary citizens with entire districts of the capital city exposed to requalification and expulsions with or without relocation (Gastrow 2013).

As the economy is expected to move from a dominant public-sector to a much more market-oriented economy, the stark contrast between affluence and poverty is increasingly alarming the MPLA government and could put heavy pressure on its ability to keep under control social tensions that might arise. What has been so far accepted by the public – a *de facto* single-party system – could be put under stress as long as disaffection from the party in government would widen and part of the citizens would be driven to protest. As in other single-party or dominant party systems the legitimacy of governments is indeed strictly entwined to the ability of those in governments to provide with redistributive measures, i.e. the ability to keep on social spending. However, in order to do that, the GoA is firmly persuaded that maintaining the command of the most crucial sectors as the banking system through big semi-public firms such as SONANGOL and UNITEL is a middle-term measure which will protect the economic national assets against international pressures to privatize them. In order to do that, aid by the government – in the form of the “rents” – to those firms is deemed crucial in order to provide for the lack of private capital accumulation which the country has historically exhibited. In this guise, the GoA is not willing to accept that the international market leaves to indigenous enterprises only the small-medium sector (SMEs). The state is therefore expected to continue to play a crucial role in the economy.

## Angola Statehood in Perspective

Putting in perspective and considering that public external debt (17% of GDP) is similar or lower than other developmental neo-patrimonialist countries which, as Angola, did not meet minimal requirements for being considered democracies such as Rwanda (15%) and Ethiopia (26%), investments which were about 13% of GDP are very low if compared to these countries (Ethiopia 26% and Rwanda 22%) (WB 2013: 11). Donors explain poor investment level to a feeble investment management. In October 2012, the government reacted with the establishment of a sovereign wealth fund (*Fundo Soberano de Angola*) which was welcomed as a step forward in terms of expenditure planning and a requirement for the establishing of a long-term development strategic vision, adopted by the Government of Angola (GoA) in 2007 – the so called “vision 2025” (*Angola 2025: Um Pais com Futuro*) – together with a five-year medium-term Strategic Plan (2009-2013)

meant to operationalize it<sup>46</sup>. Among the objectives of the two documents there were important guidelines to be pursued by the GoA which were important for both statehood as well as to appease donors and the international community: to assure high sustainable economic growth by enhancing industrialization through import substitution (ISI); to develop infrastructures; to promote transparency on business; to eradicate famine, poverty and illiteracy; to favor decentralization and deconcentration and to promote national cohesion. In this list democracy was also mentioned. There is no apparent contradiction between the many objectives pursued by such strategic guidelines, but at least two points must be stressed because they mean a departure from the tenants of the Washington Consensus and help to outline the strategic approach of the government. In particular, ISI strategy for development is intended 'to protect' local industry in its early stages<sup>47</sup> while 'decentralization' is here intended more as 'deconcentration' of services provided by the public administration while maintaining the central government strong controlling the administrative structure.

In the methodological section we had identified two main variables of statehood: the material basis of statehood and state intervention. As far as the former, two indicators have been employed. In figure 2 trend analysis on *government revenue* (excluding grants) (GR) which was chosen as first indicator (see Fig. 1) for the material basis of statehood is represented.

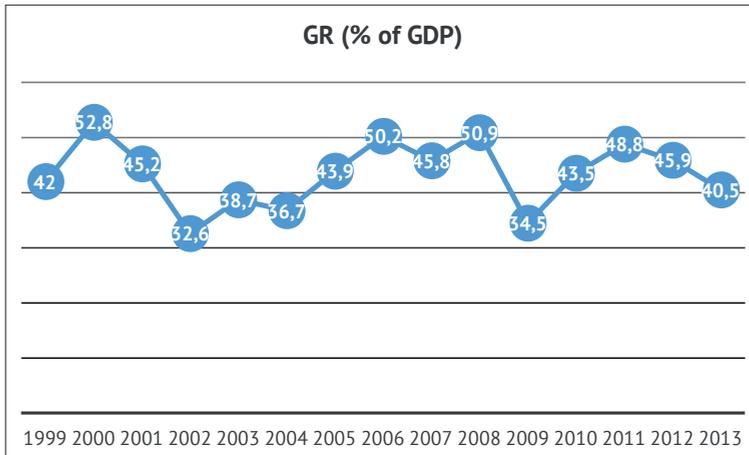
The figure depicted is that of an ostensible swinging GR due to the different macro-economic trends. However, generally speaking data remains very promising if compared with those of Ethiopia and Rwanda. GR in Ethiopia barely reached 20% of GDP in the period considered, while that of Rwanda stabilized around 25% in recent times. In the case of Angola such revenues were for the most due to oil exploitation and export, while non-oil revenues ranged between 1/3 and 1/5 of the GR. So as far as the material basis of statehood is certain that thanks to mineral resources Angola is better suited for becoming developmental. The falling of oil prices will certainly lead to significant revenue shortfalls as it happens in other energy exporting nations, but the perspective of a descent of Angola into a Venezuela's scenario – rampant inflation coupled with food shortages and a collapse of foreign investments – is likely to be excluded, given the umbrella provided by the Chinese strategic partnership<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> In December 2012 a new strategic plan was presented covering the following five years (RdA-MPDT 2012).

<sup>47</sup> According to a trade policy review by the WTO, Angola have increased tariff rates in order to protect its economy, on average from 7.4%, in 2005, to 10.9%, in 2015 ([https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp421\\_crc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp421_crc_e.htm)).

<sup>48</sup> In October 2015, Luanda announced to be going to receive a loan of about 6 USD billion from China. This loan will however likely to raise the debt from 32 to 46% of GDP (MISNA, October 16, 2015). On strategic partnership with China, see Corkin (2013).

Figure 2 – *Government Revenue* (excluding grants) (GR) (% of GDP) (1999-2013)



Source: IMF (2015: 6)

However, statehood is not only about resources since administrative efficiency impacts on the ability of governments to spend money according to the decided strategic goals. We could measure that drawing upon two out of the six dimensions of governance indicated by the World Bank’s WGI: *government effectiveness* (GE) and *control of corruption* (CC). These more than the others capture the essence of administrative efficiency<sup>49</sup> since GE refers to perception on the quality of public service, degree of its independence, credibility of the government’s commitment to policies, etc., while CC is a perception index aiming at capture “*the extent to which public power is exercised for private gain*” (Kaufmann *et al.* 2010: 4). The results are quite important. While effectiveness improved for all, more moderately in the case of Angola and Ethiopia, far better in Rwanda<sup>50</sup>, as far as corruption is concerned, Angola is the only one where corruption has worsened<sup>51</sup>. On the contrary, in the case of Rwanda, corruption has been efficaciously put under control to the point that the score is positive. An important result for a SSA country.

<sup>49</sup> The others are: voice and accountability; political stability and absence of violence/terrorism; regulatory quality; rule of law. For major details see (Kaufmann *et al.* 2010: 4).

<sup>50</sup> From -1.3 to -1.0 for Angola between 1996 and 2012; from -0.9 to -0.4 for Ethiopia during the same time span; from -1.2 to -0.1 for Rwanda.

<sup>51</sup> From -1.0 to -1.3 for Angola between 1996 and 2012; from -1.1 to -0.6 for Ethiopia; from -0.9 (in 1998) to +0.6 for Rwanda.

What these numbers capture is that if Angola's government has certainly improved the quality and the quantity of the services delivered to the public, at the same time it is struggling against corruption with few successes since corruption rather tends to spread as much as state services do expand. If we consider corruption from a more qualitative perspective<sup>52</sup> we find that it is not only about grand corruption but also about petty bribery (*gasosas*) where bribes are demanded for accessing public services such health or education. However, whether petty corruption is able to endanger the Angolan political system and its administrative efficiency is doubtful. Normally, states where corruption is widely spread and accepted in all layers of the bureaucracy are probably weaker than those where much of the corruption is concentrated in few hands. The latter rather seems the case of Angola. According to a report of Shaxson *et al.* (2008), while government cronies were allowed to enrich themselves in the course of their duties they were still expected to perform according to certain standards of efficiency in order not to be removed from their post. However, grand corruption may have also impacted on the ability of collecting taxes. Such measure is captured by the following indicator: *taxes on income, profits, and capital gains* (TIP). TIP refers to taxes that “are levied on the actual or presumptive net income of individuals, on the profits of corporations and enterprises, and on capital gains, whether realized or not, on land, securities, and other assets”<sup>53</sup>. Table 2 summarizes the data. Angola is again compared to Rwanda and Ethiopia.

Table 2 – TIP: Taxes on income, profits, and capital gains (% of Revenue) (2003-2015)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Angola</b>	41.0	48.4	56.0	43.2	39.1	48.7	54.8	34.1	27.6	31.9	29.7	30.7	40.2
<b>Ethiopia</b>	14.2	14.0	9.9	15.1	15.6	10.3	10.9	13.8	16.0				
<b>Rwanda</b>						19.5	18.7	19.3	20.0	25.0		21.5	23.8

Source: WB

(<http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.YPKG.RV.ZS?view=chart>)

<sup>52</sup> See TI report of 2010.

<sup>53</sup> See the World Bank website for major explanations (<http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.YPKG.RV.ZS?page=2>).

The data collected depict a declining capacity to collect taxes, at least after 2009. Less performing countries such as Ethiopia have been able to maintain their capacity more stable or, as in the case of Rwanda to increase it, although on a shorter time span. A reason could be certainly due to factors on which the IOs are particularly sensitive such as capital flight, regulatory loopholes (Fjeldstad and Heggstad, 2014), corruption and non-transparency in reforming taxation (CMI-CEIC 2014a; CMI-CEIC 2014b)<sup>54</sup>, however it is also certain that it was the crisis that oil economies endured in the last few years that mostly impacted on the capacity of rising taxes<sup>55</sup>. As far as taxation is concerned, yet a structural problem remains. For example, while non-oil income taxes grew strongly in 2012 according to the World Bank (WB 2013: 9) they still represent only 15% of all revenues. All these causes will certainly have an effect on the capacity of the state to spend money for development, which we have considered as part of the “state intervention” dimension.

In the methodological section we identified a number of indicators which were grouped under such dimension. Three of them are direct indicators: general government total expenditure (GGTE), level of investment (LI), public spending on health and education (PSHE) and volume of subsidies (VS). All have been measured as % of GDP apart from VS.

The figure (FIG. 3) depict a constant capacity to spend (GGTE): spanning between 35% to 42% of GDP during 2000-13 with an apex in 2008 (55.4%).

As it has previously mentioned, however, most of the amounts are current expenditures with less than one-quarter devoted to development. Notwithstanding, large amounts have allowed an enduring capacity to develop infrastructures on a huge scale investments in the last decade. Benefitting from a fiscal surplus and a low and manageable public debt burden, Angola could be in a position to further boost investment spending over the medium term (WB 2013: vii) unless the fall of oil prices will not hamper strategies for investment and diversification. This is even truer if we consider that Angola levels of investment (12.6% of GDP) are currently below the average for SSA (WB 2013: 11)<sup>56</sup>.

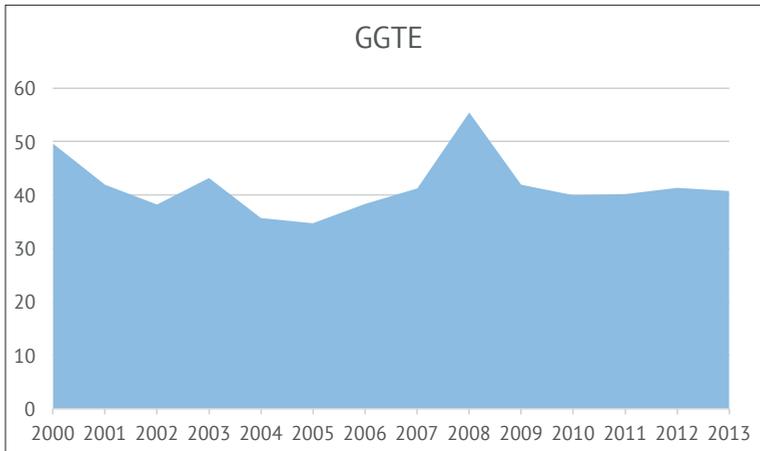
---

<sup>54</sup> For instance, mismanagement (i.e. “corruption”) of oil resources are well documented or matter of speculation (Marques de Morais 2011).

<sup>55</sup> Nigeria, for instance, is facing similar problems (*Africa Confidential*, November 20, 2015).

<sup>56</sup> Such level of investment was not only far below the two developmental countries – Ethiopia (26.1%) and Rwanda (22.2%) – already mentioned and which are non-mineral economies, but below other oil/mineral economies; some of them as DRC (23.8%) or Nigeria (23.5%) did not benefit from the political stability which Angola enjoyed.

Figure 3 – General Government Total Expenditure (GGTE) % of GDP (2000-2013)



Source: IMF

[http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=58&pr.y=5&sy=2011&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=614&s=GGX\\_NGDP&grp=0&a](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=58&pr.y=5&sy=2011&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=614&s=GGX_NGDP&grp=0&a)

State intervention is not only about general expenditures and level of investments but have also an impact on social welfare. Angola allocated to health and education 2.1 and 3.5 (as annually % of GDP) respectively, between 2007 and 2011 (Source: UNICEF). These are not enormous efforts, compared to developing countries like Rwanda<sup>57</sup>, if we consider that in Angola fuel price subsidies alone were 3.7% of GDP in 2014 (IMF 2015: 6). As in other oil-producer countries (WB 2005: 3), subsidies policies can be considered as the most important measure of redistribution. In Angola, fuel subsidies are part of a set of other utility price subsidies which include water, gas and electricity consumption (WB 2005). Critics argue that more than 50% of fuel subsidies go to households in the top 20% of the income distribution, since most of the recipients are people who owns a vehicle or live in a city. Notwithstanding that, poor households spend a higher share of their total budget on fuel than do the better-off households. Therefore, plans to reduce it, would severely impact on poor households, unless other offsetting measure are taken into consideration. Angola has been able to maintain an average volume of subsidies (VS) above 20% of total expenses in the last ten years, as

<sup>57</sup> During the same years, Rwanda devoted to health and education, 7.8% and 4.4% of the GDP. Impacts of these efforts are provided in note 61.

it is shown in table 3. Such VS includes not only nonrepayable transfers to private and public enterprises – notably SONANGOL as the main beneficiary – but also to social assistance.

Table 3 – VS: Volume of subsidies (% of Expense) (2003-2015)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
20.2	14.4	22.8	23.2	28.4	19.8	20.1	31.0	32.5	24.2	24.8	26.7	19.5

Source: WB

(<http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?end=2015&locations=AO&start=2014&view=chart>)

Reducing them is politically risky<sup>58</sup>, unless alleviated by other measures such as direct cash transfers; policy adopted by other SSA countries (IMF 2015: 17), notably among them Rwanda and Ethiopia. However, such measure requires stronger administrative capacities which at the moment Angola is lacking<sup>59</sup>. Currently, social assistance in Angola is provided by a number of direct social programs, which, however, have a limited coverage of poor households. While, good progresses has been recorded as a result of an increased amount of money devoted to social welfare measures, poverty remains high with reduction results below expectations<sup>60</sup>, and while the most outstanding result has been that Angola achieved the MDG hunger target in 2013 and it reduced under-nutrition by more than 50% over 1990-2013 (UNECA 2014), this has been achieved through food importation<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> In Indonesia, for example, protests motivated by an attempt to raise fuel prices in 1998 led to a series of events that culminated with the collapse of the regime presided by Suharto (Metschies 2005).

<sup>59</sup> Cash transfers could include the elimination of fees for state-run schools, price ceilings on public-transport fares, etc. (IMF 2015: 17).

<sup>60</sup> Calculation based on the WB's WDI indicate a drop from 54% to 43% in poverty headcount ratio at \$1.25 a day between 2000 and 2009. As elsewhere in SSA, in absolute terms the number of poor people has increased (Chen and Ravallion 2008).

<sup>61</sup> As for health, life expectancy has improved from 1990 to 2012 from 41.2 to 51.5 (from 33.5 to 62.8 in Rwanda) while during the same time under-5 mortality rate dropped from 213 to 164 per 1000 live births (in Rwanda they decreased from 152 to 42). As far as education is concerned, literacy rate improved from 67% to 71% (58% to 68% in Rwanda) among adults aged 15 and over, while net enrolment rates in primary school improved significantly from 53% (79%, in Rwanda) during the civil war (1999) up to 86% in 2011 (98%, in Rwanda), through however a deterioration of gender gap (UNECA 2014: 41).

Poverty incidence is now estimated around 37%, which means that 37% of Angolans live under the poverty line (4,793 kwanzas per month). Differences between rural and urban areas remains very important, with most of the poor concentrated in rural areas. In urban areas around 1/5 of the population is poor while in rural areas 3/5 of population is in poverty. Poverty spreads also differently among regions, with more than 1/2 of poor population in the South-Centre, North-Centre and in the East, while only 8.6% of Luanda population is poor and between 1/3 and 2/5 in the South and in the North (RdA-MdP 2011: 128). Average personal incomes are very different with almost three times in Luanda compared to the East region. These income variations has an impact on the accessibility to services provided to the population. For example, the national proportion of population who has never attended school is about 20%. But this figure drops to 16% in Zaire province, which is in the North, or 9% in Luanda province, and rises to 37% in Lunda North or 42% in Kuando Kubango, both in the East. These regional unbalances point to the inheritance of the civil war and a model of development which in the recent past concentrated much of the resources in the capital city and did not spare neither former opposition stronghold such as the South-Centre nor government stronghold such as the North-Centre<sup>62</sup>. The GoA is committed to bridge such gap through medium-long term infrastructural investments which are supposed to consolidate of some axes connected through corridors (RdA-MPDT 2012: 86-88). However, poverty in the short term is rather receptive to external shocks and Angola is almost completely devoid of “safety nets” devoted to protect poor households during economic crisis and at the moment no solid plans for a national safety net system are in place (Monchuk 2014: 149-150).

## Conclusions: Loosing the Momentum?

The Angolan case is an important contribution to the study of the development and expansion of statehood in Africa. It shows both the obstacles and the advantages in generating developmental policies in a political setting which is alternative to liberal democracy and is marked by extended centralized patrimonial practices by a long-time president and party in power. Dos Santos has perfectly survived for nearly four decades marked by a long period of civil war and instability. He has led the country from the post-independence era through the civil war up to the beginning of a por-

---

<sup>62</sup> North-Centre corresponds to the Bengo, Kwanza Norte and Melanje provinces. South-Centre corresponds to Kwanza Sul, Benguela, Huambo and Bié. Ten years ago 85% of the registered doctors in the country were in Luanda (Kibble 2006: 535).

tentous infrastructural and economic development in an era marked by growing globalization and interdependence.

Politically, the Angolan model is a departure from the classical mode of patrimonial polities which are usually weak. Two important factors contributed to foster a stable neo-patrimonial state based on a dominant party which rests on clan networks: democratic centralism within the party and civil war which favored such centralism. Such political system has endured thanks to two further structural factors: the disposal of vast mineral resources that has allowed a large redistribution of wealth first to an elite and subsequently to an enlarging social base<sup>63</sup>, and a territorial configuration that favored the ‘concentration of the majority of the population in and around Luanda. Both have contributed to ‘functionally’ shape the Angolan patrimonialism to the point that the system has been able to thrive in difficult times. How the achieved political stability is about to deliver its economic potentials to a wider public and beyond the elite and the middle class remains to be seen. Although improvements in social achievements, inequalities remain important. It is not only about accumulation by the elite against most of ordinary people but far more important are regional inequalities and concentration of major investments which found it difficult to expand outside a core area around Luanda. Given the fact that MPLA enjoys weaker legitimacy in peripheral area a failure of integration means in perspective the risk of political instability even if no credible opposition movement is at the moment able to defy the regime.

Angola stays in the middle of the Kelsall et al. (2010: 8) model, as it has mentioned in the introduction. Between a non-developmental kleptocracy and a developmental rentier state like Rwanda. In particular, contrary to Rwanda, anti-corruption stances find it difficult to entrench into the party. However, corruption is probably the least important obstacle that if not seriously addressed could hamper the GoA commitment to expand development<sup>64</sup>. It is doubtful that corruption is of such to endanger efficiency.

<sup>63</sup> According to an African Development Bank (AfDB 2011) middle classes have expanded in Africa in the last two decades. Angola estimate put around 13.2% of the population in the middle class “without floating class” in 2010 (AfDB 2011: 5). “Floating class” are those with a per capita consumption level of between \$2-\$4 per day, which is slightly above the poverty line. They are the more vulnerable in case of economic crisis, which is the actual condition of Angola after the drop of oil prices. With the “floating class, middle class in Angola is around 38.1%. The two measures are in line with the average for the entire Africa, North Africa included.

<sup>64</sup> Angola ranks in 161<sup>st</sup> position according to the CPI2014; one of the most corrupted countries in the world as well as in Sub-Saharan Africa (SSA) (being Somalia the worst in the world – 174<sup>th</sup> – and Botswana the best in SSA in 31<sup>st</sup> position). In the absence of reliable indicators of neo-patrimonialism (Erdmann and Engel 2006: 22-24), we could employ corruption as a proxy indicator. Although different – corruption is a more circumscribable phenomenon which implies an exchange between political decision and money – corruption implies the same discretionary power of an office as neo-patrimonialism. Corruption is employed by Minxin Pei (2006) as an indicator of de-institutionalization in China.

As we have established so far, in Angola, corruption, although important and widespread, is for the most centrally controlled. Efficiency is only partially affected and it is generally improving. We can say that productive and consumption activities have walked side by side thanks to enormous resources available since 2002. The President allowed personal enrichment based on the promise of engaging in productive investment for the development of the country. Some networks performed well, others have been more controversial<sup>65</sup>. But contrary to Zimbabwe, which epitomizes anti-developmental patrimonialism (Dawson and Kelsall 2011), the state has not been eroded by predatory activities<sup>66</sup>. The current sudden fall of oil prices will determine the real extent of the Angolan neo-patrimonialism due to the need of reducing considerably the resources driven for consumption activities and focalizing the central rents mainly in productive investment.

Far more important, therefore, economic diversification remains the problem. Economic diversification needs further investments. The recent fall of oil prices will seriously affect the level of investments which, as we have already established, was lower than expectations for a country which largely benefitted of enormous resources during the 2000s. Such resources have been largely employed to overcome the economic legacies of the civil war, foster political stability and elite cohesion, but were not immediately invested according to a long term perspective. The result has been a growth that has failed to deliver development according to its potential, another important requisite for developmental patrimonialism<sup>67</sup>. Long-term strategies have been set out recently but they could be compromised by the fall of oil prices unless neutralized by corrective measures. This year GoA has slashed off a third of its budget because of the fall of oil revenues. One of the measure has been first the reduction of oil subsidies which has produced about a 100% of increase in fuel prices in the following seven months<sup>68</sup>. A measure that has seriously affected those of the “middle floating class” who are part of the social bases of MPLA. According to IMF estimates, *“it will be critical to bring the public sector wage bill, as a share of GDP, more in line with the new*

---

<sup>65</sup> As is the case of the much discussed Vice-President Manuel Vicente and Gen. Manuel Hélder Vieira Dias “Kopelipa”, currently director of the National Reconstruction Office.

<sup>66</sup> Dawson and Kelsall (2011: 24) mentioned “anti-urbanism” as political culture in the ZANU-PF that militates against urban-industrial development. There is nothing of this kind in the MPLA, which had been rather urban oriented.

<sup>67</sup> Based on cross-country relation between the income and non-income components of the Human Development Index (HDI), Angola would be expected to have a value for the non-income component equal to 0.67, while its actual value is 0.48 (IMF 2014: 26). This is one of the largest gap in SSA.

<sup>68</sup> “Amid yachts of rich elite, Angola’s poor crushed by oil price drop” (*The Star Online*), May 20, 2015. See also *MISNA*, October 6, 2015. From the first January 2016 oil subsidies has been removed at the request of IMF. Saved resources should be diverted to social spending.

*revenue reality of the budget*<sup>69</sup>. Predictions for growth by the IMF will be for 4.5% in 2015 and 3.9% in 2016, well below the numbers enjoyed till recently. The same budget cut has therefore reduced the level of public investment by 45% with surely indirect effects on the public expenses devoted to strengthen the public service which were planned this year to be higher than those for defense and security<sup>70</sup>. To limit short-fall in government revenue, the GoA announced a plan to raise up to 1.5 USD billion from a bond issue. But prospects to convince investors are weak<sup>71</sup>. For this very reason, Luanda announced to be going to receive the important, already mentioned loan from China<sup>72</sup>. Without diversification and a rise of oil prices the country risks therefore to lose momentum.

If such economic adversity may have political effects is however doubtful, and although protests have recently paralyzed the Viana district of Luanda for a couple of days, the level of protest still remains very low<sup>73</sup>. A decrease of approval to MPLA by the public is difficult to translate in a strengthening of the opposition in a country so deeply weary by years of civil conflict. The MPLA should be able once more to keep under control social tensions that could arise particularly in the suburbs of overpopulated Luanda. However, the stark contrast between affluence and poverty, which is widespread and persistent, could challenge the regime in the long run. The problem of inequalities are well known at the top of the regime. It is clear that the personal wealth of several members of Angolan elite has public implications<sup>74</sup> and it is difficult to tolerate it in the long run. However, growing dissents against the party in power should difficultly provoke a revolution or a resurgence of insurgency. Nor is certain if it will affect the problem of succession in the short run. This will rather concern the ability of the party in power to ensure its own survival. Up to now, the political arena has been

<sup>69</sup> “IMF urges Angola to diversify its economy” (*Public Finance International*), August 26, 2015. Public sector wages grew by about 6% in real terms in 2012 and about 10% in 2011. Such increases had bolstered consumption.

<sup>70</sup> “Angola budget hit by falling oil prices” (*AFP*), March 19, 2015. Oppositions say that the powerful military (FAA), the most important pillar of the regime and one of the major and operational army in Sub-Saharan Africa will be barely affected. Angola destined 4.9% of GDP in 2013 and 13.8% of central government expenditure in 2012 to military expenditure. Much more than education (3.5% of GDP in 2010) and health (3.8% of GDP in 2013). (Source: WDI). It is quite notorious that among the power elite members of the FAA are among the major responsible for land grab in the country.

<sup>71</sup> “Luanda Seeks Eurobond Lifeline” (*Africa Confidential*), October 2015.

<sup>72</sup> In September 2016, Dos Santos sacked the Minister of Finance, Armando Manuel, after talks with the IMF stalled over medium-term emergency funding. In June 2016, Dos Santos announced that Angola would no longer participate in long-term loan negotiations with the IMF.

<sup>73</sup> Protests started from taxidrivers (*MISNA*), October 5 and 7, 2015.

<sup>74</sup> It is well known that the President’s daughter, Isabel Dos Santos, is the richest woman of Africa.

managed within the party, first in the Central Committee and then in the Bureau where disagreements over economic priorities are partially tolerated. Such differences within the party dampens the internal tensions and finds in the Presidency a point of equilibrium. If it is true that Angola under Dos Santos has become progressively characterized by personal rule to the demise of party as the place where policies are collectively discussed, selected and governed, the MPLA has been maintained as an interface between those in and those excluded from the benefits bestowed by the system. The important VII Ordinary Congress of MPLA to be convened in August 2016 will determine the capability of the President to reform the party and open it to a younger generation in order to curb social discontent in the current economic crisis<sup>75</sup>. How such a political system may survive further economic decline and the unavoidable end of Dos Santos, who is 73, remains though matter of speculation<sup>76</sup>. In a similar setting, Ethiopia and its party in power – the EPRDF – has been able to survive the unexpected death of Meles Zenawi in 2012.

---

<sup>75</sup> A new statute of the party has been approved by MPLA. In the Ordinary Congress of August 2016, the 40 per cent of the new Central Committee will be composed by members who had never been part of it before and never engaged in political activities. This will push a large numbers of the old hierarchy outside the active political life and intend to a deep renewal of the human reservoir of the party.

<sup>76</sup> In March 2016, Dos Santos has announced his intention to leave the presidency in 2018. The August 2016 Congress will decide also about his succession. The nomination of Manuel Vicente as Vice-President of Angola in September 2012 had been understood as the most probable successor of Dos Santos at the top of the political system, amid some dissatisfactions among MPLA apparatchiks (*Jeune Afrique*, 8 février 2012). Vicente had been previously head of SONANGOL since 1999. His involvement with the Chinese dealmaker Sam Pa, arrested in Beijing on 8 October as part of a crackdown on the Sinopec oil company which operated in Angola in partnership with the SONANGOL, has been understood by *Africa Confidential* (October 23, 2015) as a demise on political ambition of Vicente. According to the Portuguese weekly *Jornal de Negócios*, Isabel Dos Santos will play a role in the future restructuring of SONANGOL (January 21, 2016).

## Bibliography

- African Development Bank (AfDB)  
2011 *The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*.
- AfDB; OECD and UNDP  
2011 *African Economic Outlook: Angola 2015*.
- Bayart, J.-F.  
1989 *L'État en Afrique: La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Booth, D. and Golooba-Mutebi F.  
2011 *Developmental Patrimonialism? The Case of Rwanda*. Working Paper 16. London: Africa Power and Politics Programme.
- Booth, D. and Golooba-Mutebi, F.  
2012 'Developmental Patrimonialism? The Case of Rwanda', *African Affairs*, 111, 444: 379-403.
- Bratton, M. and Chang E. C. C.  
2006 'State building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together?', *Comparative Political Studies*, 39/9: 1059-1083.
- Bridgland, F.  
1995 'Savimbi et l'exercice du pouvoir: un temoignage', *Politique Africaine*, 57: 94-102.
- Blum W. and K. Hope  
2003 *U.S. Military Interventions since World War II*. London: Zed Books.
- Callaghy, T.M.  
1984 *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York: Columbia University Press.
- Chabal, P. and Daloz, J.-P. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey.
- Chehabi, H. E. and Linz, J. J. (eds.) 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Chen, S. and Ravallion, M.  
2010 'The Developing World is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty', *The Quarterly Journal of Economics*, 125, 4: 1577-1625.
- Chr. Michelsen Institute (CMI) - Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC)  
2014a *Poor Revenue Forecasting: A Major Challenge for Sound Fiscal Policy in Angola*. Angola Brief, February, Volume 4 No. 1.  
2014b, *The Non-Oil Tax Reform in Angola: On track or Losing Momentum?* Angola Brief, February, Volume 4 No. 2.

- Clarence-Smith, G.W.  
1979 *Slaves, Peasants and Capitalism in Southern Angola, 1840-1926*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corkin, L.  
2013 *Uncovering African Agency: Angola's Management of China's Credit Lines*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Croese, S.  
2016 'State-led Housing Delivery as an Instrument of Developmental Patrimonialism: the Case of Post-War Angola'. *African Affairs*, 116, 462: 80-100.
- Crook, R. C.  
1989 'Patrimonialism, Administrative Effectiveness and Economic Development in Côte d'Ivoire'. *African Affairs*, 88, 351: 205-228.
- Dawson, M. and Kelsall, T.  
2011 *Anti-Developmental Patrimonialism in Zimbabwe*. Working Paper 19. London: Africa Power and Politics Programme.
- Eisenstadt, S. N.  
1973 *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. London: Sage Publications.
- Englebert, P.  
2000 'Pre-Colonial Institutions, Post-Colonial States, and Economic Development in Tropical Africa', *Political Research Quarterly*, 53, 1: 7-36.
- Ennes Ferreira, M.  
2005 'Realeconomie e realpolitik nos recursos naturais em Angola', *Relações Internacionais*, 6: 73-89.
- Erdmann, G. and Engel, U.  
2006 *Neopatrimonialism Revisited: Beyond a Catch-All Concept*. GIGA Research Program: Legitimacy and Efficiency of Political Systems, no. 16, Hamburg, February.
- Evans, P. and Rauch, J. E.  
1999 "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, 64/5: 748-765.
- Fjeldstad, O.-H. and Heggstad, K.  
2014 *Capital flight from Africa - with a little help from the banks*. In A. da Rocha, R. Santos and V. Skauerud (eds.), *Fuga de Capitais e a Política de Desenvolvimento a Favor do Mais Pobres em Angola*. Luanda: CEIC/NCA, pp. 49-92.
- Gastrow, C.  
2013 "'Vamos Construir!': Revendications foncières et géographie du pouvoir à Luanda, Angola', *Politique africaine*, 132: 49-71.
- Hodges T.  
2004 *Angola: Anatomy of an Oil State*. Bloomington: Indiana University Press.

Holsti, K. J.

1996 *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, S. P.

1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

International Fund for Agricultural Development (IFAD)

2014 *Investing in Rural People in Angola*. Rome.

International Monetary Fund (IMF)

2012. *Sixth Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, and Proposal for Post-Program Monitoring*, IMF Country Report No. 12/103, Washington.

2014. *Angola. Selected Issues Paper*, IMF Country Report No. 14/275, Washington.

2015 *Technical Assistant Report – Angola – Fuel Price Subsidy Reform the Way Forward*, IMF Country Report No. 15/28, Washington.

2015. *Angola. Selected Issues Paper*, IMF Country Report No. 15/302, Washington.

Jul-Larsen, E. and Bertelsen, B. E.

2011 *Social Security, Poverty Dynamics and Economic Growth in Angola's Smallholder Agriculture: A Case Study of Two Communities in Huambo Province*, CMI Report, no. 5.

Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M.

2010 *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Global Economy and Development at Brookings Paper.

Kelsall, T.

2011 'Rethinking the Relationship Between Neo-Patrimonialism and Economic Development in Africa', *IDS Bulletin*, 42/2: 76-87.

Kelsall, T., Booth, D., Cammack, D. and Golooba-Mutebi, F.

2010 *Developmental Patrimonialism? Questioning the Orthodoxy on Political Governance and Economic Progress in Africa*. Working Paper 9. London: Africa Power and Politics Programme.

Khan, M. H.

2005 'Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing countries', *Democratization*, 12/5: 704-724.

Khan, M. H. and Sundaram, J. K. (eds.)

2000 *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence from Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kibble, S.

2006 "Angola: Can the Politics of Disorder Become the Politics of Democratisation & Development?", *Review of African Political Economy*, 33/109: 525-542.

Le Billon, P.

2001 'Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000', *African Affairs*, 100: 55-80.

Lemarchand, R.

1972 'Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building', *The American Political Science Review*, 66/1: 68-90.

Mabeko Tali J.M.

2001 *Dissidências e Poder de Estado: O MPLA perante si proprio (1962-1977)*. Luanda: Ensasio de Historia Política.

MacQueen N.

1997 *The Decolonization of Portuguese Africa: Metropolitan Devolution and the Dissolution of the Empire*. London: Longman.

Malaquias A.

2000 'Angola Foreign Policy since Independence: the Search for Domestic Security', *African Security Review*, 9/3: 39-46.

Marques de Morais, R.

2010 *The Angolan Presidency: The Epicentre of Corruption* (www.makaangola.org).

2011 *Corruption in Angola: An Impediment to Democracy* (www.makaangola.org).

Médard, J.F. (ed.)

1991 *L'Etat néo-patrimonial en Afrique Noire*. In Médard, 1991: 323-53.

Messiant C.

2006 *L'Angola colonial, histoire et société: Les prémisses du mouvement nationaliste*. Basel: Schlettwein.

Minxin, P.

2006 *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Mkandawire T.

2001 'Thinking about Developmental States in Africa', *Cambridge Journal of Economics*, 25/3: 289-313.

2015 'Neopatrimonialism and the Political Economy of Economic Performance in Africa: Critical Reflections', *World Politics*, 67, 3: 563-612.

Monchuk, V.

2014 *Reducing Poverty and Investing in People. The New Role of Safety Nets in Africa*. Washington: The World Bank.

Przeworski, A. and Limongi, F.

1993 'Political Regimes and Economic Growth', *Journal of Economic Perspectives*, 7/3: 51-69.

Reno, W.

2000 *The Real (War) Economy of Angola*. In Cilliers, J. and C. Dietrich (eds) *Angola's War Economy. The Role of Oil and Diamonds*. Pretoria: Institute for Security Studies.

## Republic of Angola

2014 'Angola Country Report for the 2014 Ministerial Conference on Youth Employment', "How to Improve, through Skills Development and Job Creation, Young Africans' Access to the World of Work", 21-23 July, 2014 (Abidjan, Cote d'Ivoire).

## República de Angola – Ministério do Planeamento (RdA–MdP)

2011. *Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População*. Luanda.

## República de Angola – Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial (RdA–MPDT)

2012 *Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017*, Dezembro.

## Shaxson, N., Neves, J. and Pacheco, F.

2008 *Drivers of Change, Angola. Summary of Findings*, March (www.dfid.gov.uk).

## Skocpol, T.

1985 *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In Evans, P. B., D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-43.

## Soares De Oliveira, R.

2007 'Business success, Angola-style: Postcolonial Politics and and Rise of Sonangol', *Journal of Modern African Studies*, 45/4: 595-619.

## Soares De Oliveira, R.

2011 'Illiberal Peacebuilding in Angola', *Journal of Modern African Studies*, 49/2: 287-314.

## Sommerville K.

1986 *Angola, Politics, Economics and Society*. London: Frances Pinter.

## Staines, N.

2013 *Angola Economic Perspectives and the 2014 Budget Proposal*. Luanda: IMF.

## Transparency International (TI)

2010 *Overview of Corruption and Anti-Corruption in Angola* (<http://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-angola/>).

## United Nations Economic Commission for Africa (UNECA)

2014 *Assessing progress in Africa toward the Millenium Development Goals. Analysis of the Common African Position on the post-2015 Development Agenda*. MDG Report 2014. Addis Ababa: Economic Commission for Africa.

## Van de Walle, N.

2001 *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.

## Vaughan, S. and Gebremichael, M.

2011 *Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT, the Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray*, Working Paper 2. London: Africa Power and Politics Programme, August.

Vidal, N.

2002 "Post-Modern Patrimonialism in Africa: the Genesis and Development of the Angolan Political System, 1961-1987". Dissertation submitted to the University of London for the degree of Doctor of Philosophy. King's College, London.

Weissman, R. S.

1979 'CIA Covert Action in Zaire and Angola: Patterns and Consequences', *Political Science Quarterly*, 94/2: 263-286.

World Bank (WB)

2005. *Assessing the Impacts of Phasing Out Fuel and Utility Price Subsidies*, Volume I: Policy Briefing, Washington.

2013 *Angola Economic Update. Angola's Economic Recovery and Challenges Ahead*, June, issue 1.

**About the Author**

Federico BATTERA is Associate professor of African Political Systems at the Department of Political and Social Sciences – University of Trieste – Italy. He is the author of a series of articles and chapters on Somali, Kenyan, Zambian and North-African and Middle East politics and history. He recently published on the *Journal of Asian and African Studies* and on *Contemporary Arab Affairs*.

FEDERICO BATTERA

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: FEDERICO.BATTERA@dispes.units.it

## ***Back to the Future. The New Re-alignment of the Italian Party System in Perspective***

### **Ritorno al futuro. Il riallineamento del sistema partitico italiano in prospettiva**

*Giuseppe Ieraci*

#### **Abstract**

*Italian party politics had been described for decades as immoderate and highly fractionalized. A great distance between the parties on the left-to-right dimension (polarization) and fractionalization are the two well-known syndromes of polarized multiparty politics, according to G. Sartori. This paper addresses the peculiarities of the Italian party system, inquiring into the contemporary changes of the patterns of party competition in Italy. It is argued that the Italian case has moved from polarized pluralism (1948-1992) to polarized bipolarism (1994-2012), with two major political coalitions alternating in power. Nonetheless, the progressive enfeeblement of the two competing coalitions, the emergence of new parties and the dismantlement of the majoritarian electoral laws favour the reestablishment of a multi-polar pattern of competition. The Italian party system now seems inexorably destined to go back to some form of multilateral distribution of parties with no clear ideological connotations.*

La politica partitica italiana è stata descritta per decenni come immoderata e altamente frazionata. Elevata distanza tra i partiti lungo la dimensione da sinistra-destra (polarizzazione) e frammentazione sono le due ben note sindromi della politica polarizzata multipartitica, secondo G. Sartori. Questo articolo affronta le peculiarità del sistema partitico italiano, indagando sui cambiamenti contemporanei dei modelli di competizione partitica in Italia. Si argomenta che il caso italiano è passato dal pluralismo polarizzato (1948-1992) al bipolarismo polarizzato (1994-2012), quest'ultima fase caratterizzata da due grandi coalizioni politiche che si alternano al potere. Tuttavia, il progressivo indebolimento delle due coalizioni concorrenti, l'emergere di nuovi partiti e lo smantellamento della legge elettorale maggioritaria hanno favorito il ripristino di un modello multipolare di concorrenza. Il sistema partitico italiano sembra ora inesorabilmente destinato a tornare a una qualche forma di distribuzione multilaterale, senza chiare connotazioni ideologiche.

#### **Keywords**

*Italian Party System, Polarized Pluralism, Bipolarized Pluralism*  
Sistema dei partiti italiano, pluralismo polarizzato, bipolarismo polarizzato

## Introduction. Polarized Pluralism as a Pattern of Party Competition in «Difficult Democracies»

When Sartori (1976; 1982) intervened forty years ago in the – at that time - relatively new debate on parties and party systems, there was quite unanimous consent that the party systems could be arranged according to the number of parties competing, either two (two-party systems) or more than two (multi-party systems) (Duverger 1951; Downs 1957).

Sartori's criticisms of this mainstream interpretation were two. Firstly, the dichotomy between two-party systems and multi-party systems is objectionable because the latter class includes a wide range of cases, in which the number of parties (three-four, five-six, and more) affects the dynamics of the party competition itself. Secondly, Sartori argues that the more parties are aligned on the political space, the more ideologically distant they might prove to be and the more likely it is that the political space is *disjointed*. Democracy is «easy» when the competing parties are two or only few (three-four at the most) and the political space is continuous, lacking any ideological cleavage. On the other hand, democracy proves to be «difficult» in the opposite conditions, when the competing parties reach or even exceed the threshold of five-six, and the political space is disjointed because of some ideological cleavages (Sani and Sartori 1978; 1982). Finally, in these conditions it is likely that the competing parties are gathered in at least three (left, centre, right) «political families» with the left and right families being «anti-system» in their character and inclining toward the extreme ends of the space rather than converging toward its centre. In Sartori's words, if in the «easy» democracies the dominant drives of the party competition are *centripetal*, in the «difficult» democracies the dominant drives of the party competition are *centrifugal*.<sup>1</sup>

This general framework had been fruitfully applied to the Italian case with most of the debate dealing with the degree of polarization of Italian party politics and its effects on the party system dynamics. Nonetheless, the recent changes in Italian politics have raised the question whether Sartori's framework could be still applied to the Italian new party system alignment. Observing the rallying of the Italian parties around two major and opposite poles or coalitions since the 1994 elections, one would be tempted to conclude that, despite the persistent fractionalization, the Italian party system had become bipolar. Italian democracy was losing its features of exceptionality, but it was still a question whether the two-party coalitions could have been described as 'homogeneous' (D'Alimonte and Bartolini 1997, 2002; Pasquino 2002).

<sup>1</sup> For a critical review of G. Sartori's seminal work (Sartori 1976), see Pasquino (2016).

The two dominant political coalitions during this long phase (1994-2008), the centre-left *Ulivo* and the centre-right *Casa delle Libertà*, very often disclosed their true nature of 'electoral cartels'. Disagreement and conflict over policies were still very high, as indirectly shown by the high instability of the three centre-left coalitions during 1996-2001, the fall of Berlusconi's 2<sup>nd</sup> government because of intra-coalition conflict (Spring 2005), and the recurrent conflicts into the later version of the centre-left coalition (*L'Unione*). The progressive electoral decline and the internal tensions in the two parties leading the centre-right coalition (*Forza Italia*, then *Popolo delle Libertà*) and the centre-left coalition (*Partito Democratico*) are clear indicators of the end of an historical season.

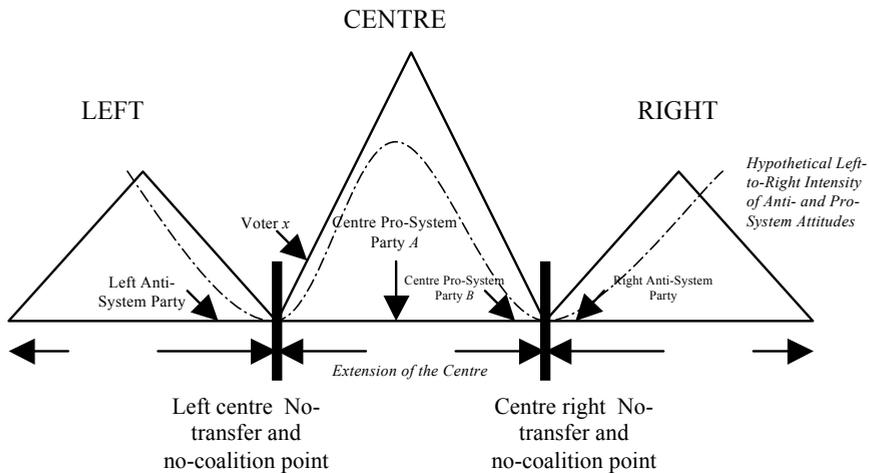
In the following section, the peculiarities and the development of the polarized pluralism pattern described forty years ago by Sartori (1976, 1982) will be addressed. The transition of the Italian party system towards some pattern of bipolarism at the turn of the XXI Century will be tackled in the second section. In the third section, the focus moves to the scenarios opened by the 2013 political elections, which could provide some insights about the possible evolution of the Italian party system. The progressive enfeeblement of the two competing coalitions, the emergence of new parties and the dismantlement of the majoritarian electoral laws favour the reestablishment of a multi-polar pattern of competition. Italy now seems inexorably destined to go back to some form of polarized pluralism but with no ideological connotations. Finally, in the fourth section, some post 2013 political scenarios are assumed and discussed.

## From Polarized Pluralism to Polarized Bipolarism

Sartori described the political space in a multi-party polarized system as disjointed, therefore it would be cross-cut by at least two points of «no-transfer» and «no-coalition» lying somewhere towards the left and towards the right. These points divide the pro-system parties of the centre from the anti-system parties of both the left and the right. That means that on the political space there could be found one or more parties «perceived as being more or less 'alien' or more or less 'extraneous'» (Sartori 1976, 343). As a consequence, the voters identifying with the pro-system centre would not be prepared to transfer their votes to any of the alien parties lying on the left or on the right, regardless of their actual distance from these parties.

Fig. 1 introduces a spatial representation of a polarized party system. Adopting the assumption of the presence of two or more disjoints on the space, one should infer that voter  $x$  would never choose the left anti-system party and would vote always for the

Figure 1 – A Polarized Party System Model



centre pro-system party, notwithstanding the fact that the former is closer to him than the latter in terms of policy position.<sup>2</sup>

Similarly, the two «no-coalition points» exercise an effect on the behaviour of the parties. Therefore, we should expect that the centre pro-system Party B would never form a coalition with the right anti-system party and would rather opt for a coalition with the centre pro-system party A.<sup>3</sup> If we took these assumptions seriously, the conclusion would be that any polarized party system should tend sooner or later to stabilize itself, because the disjointed space and the two points of no-transfer and of no-coalition would prevent any noticeable systemic dynamic. In other words, the three portions of the electorate would systematically vote for the parties belonging to the same segment of the political space as themselves. Even the coalition dynamics would be rather predictable, and one could expect that each party would choose only coalition partners belonging to the same ideological family as itself.

<sup>2</sup> Such behaviour would be a deviation from a basic standard assumption of any spatial model of voting based on the principle of proximity, according to which the voter chooses rationally the closer party in terms of policy or ideological distance. Things may be different in any model based on directionality (Rabinowitz and Macdonald 1989). For an application of the two theoretical models, see Warwick (2004).

<sup>3</sup> As in the case of the voter, see footnote 2 above, this would be another deviation from any standard spatial model, because even the parties are supposed to act rationally and to choose the closest possible coalition partner.

So it appears evident that Sartori's spatial analysis combines some standard assumptions with other inductive assumptions taken from the observation of the polarized models. Four standard assumptions still constitute the primary reference points of his argument and among these two of them relate to the parties:

1. The parties compete on a one-dimensional left-right space that qualifies their ideologies.
2. The parties are free to move on the space towards the left and the right as long as they do not meet another party on the continuum. They cannot cross over each other.

The other two standard assumptions are related to the voters:

3. The distribution of preferences of the voters along the continuum is fixed.
4. The voter will choose the party closest to him on the left-right continuum, while he will remain indifferent between two parties equally distant from him (indifference condition of the choice).

However, in Sartori's model the one-dimensional space is not a simple left-right political continuum, but is rather an ideological space whose fundamental property is elasticity (the distance between the extremes can vary not only from case to case, but also in the course of time). The more distance there is between the first and the last party on the continuum (level of polarization of the party system), the more likely it is that some extreme or anti-system parties will establish themselves at the two opposite ends of the space. These parties will be perceived as alien to the system. The presence of some anti-system parties transforms the left-right continuum into a discontinuous or disjointed space. These features of any polarized political space justify two deviation from the standard assumptions 2 and 4 (see again Fig. 1):

- 2.1. In any ideologically polarized space, restrictions of the realignment of the parties along the continuum are set by the no-coalition points. These points separate the pro-system centre from the two extreme anti-system poles.
- 4.1. In any ideologically polarized space, restrictions of the rational behaviour of the voter are set by the points of non-transferability of the vote. These points imply that the voter will choose exclusively among parties lying on his own segment of the left-right continuum.

Assumptions 2.1 and 4.1, introduced to correct respectively the standard assumptions 2 and 4, have some stabilizing effects, which could be observed in the Italian case. In fact, strong and constant preferences of the voters throughout the continuum would

determine not only the stability and rigidity of the centre electoral strength, but also of the left and the right. If one unveils the logical implication of the polarized pluralism model, the necessary conclusion would be that it should exhibit a high degree of stability. The voters choose on ideological grounds (no-transferability of the vote) and the political parties are divided by insurmountable barriers (no-coalition points). The voters identified with the pro-system centre should not be willing to transfer their vote to the alien parties of the left or of the right, and similarly the voters identified with the antisystem parties of the left and of the right should not be willing to swing their votes. The three political poles should maintain their relative electoral strengths over the time with only minor fluctuations. In other words, because of the points of no transferability of the vote, in any polarized party system the inter-block volatility (Bartolini and Mair 1990) should be null or very limited. The same logic applies to the dynamics of the party coalitions, which are limited by the no-coalition points. Two adjacent parties on the left-right continuum would not join in coalition unless they belonged to the same political family (either pro-system, left anti-system or right anti-system).

This stabilizing effect on the party dynamics was in fact evident in the Italian case during the long phase 1948-1994. The Christian Democrat Party (DC) and its allies dominated the coalition game and Sartori's prediction of the «enfeeblement of the centre» was not fully confirmed. The DC did lose votes after 1948, but its electoral decline was balanced by the gradual co-optation in the coalition government of some quasi pro-system parties like the Socialists on the Left and the Liberals on the Right. The Centre was not enfeebled by the party system dynamic, but it rather included new parties in the coalition governments according to a process of «*extension of the centre*» (Ieraci 1999).

The strategy of the extension of the centre has proved to be successful for a long time, but it reveals some inconsistencies in the theory of polarized pluralism (Ieraci 1997, 61-63). Two main phases can be identified in such a strategy. There was, firstly, the formation of the centre-left coalition in the early 1960s, which integrated the Socialists (PSI) in the governments with the allocation to them of some relevant ministerial portfolios. This political coalition went through a crisis in the early 1970s but eventually was re-founded on new bases in the late 1970s as a «Five-party coalition» (*Pentapartito*). This phase lasted for a long time (1979-1994) and it featured the extension of the government coalition span towards the liberals (PLI) on the centre-right. The «Five-party coalition» (DC, PSI, PRI, PSDI, PLI) proved that the no-coalition points were far from being fixed and impermeable and they did not really constrain the dynamic of the Italian party system. The Italian parties, with the exclusion of the communists (PCI) on the extreme left and of the post-fascists (MSI) on the extreme

right, were all now cooperating at the governmental level. They revealed not to be so ideologically bound to their families, at least when government power and the ability to exert political influence were at stake.

This dynamic violates the assumption 2.1 (see above) of the model. It was nonetheless a sort of emergency exit for the Italian polarized pluralism, because the continuous electoral growth of the PCI (1948-1976) and the relatively constant fall of consent for the DC were clear signs of the alienation of the pro-system voters of the centre. This haemorrhage of votes from the centre to the extremes was balanced by the co-optation of some formerly semi-loyal parties (notably the PSI) into the government arena. Nonetheless, it was a clear indication that some non-negligible shares of the pro-system voters were available to change their orientations and even to vote for anti-system parties. Therefore assumption 4.1 of the model (the existence of points of non-transferability of the vote) seems equally questionable.

These inconsistencies may be reduced to a simple observation: either the two points of «no-transfer» and «no-coalition» are effective, and therefore any polarized pluralism would reach a status quo with no further possible «enfeeblement of the centre», or they are not. In which conditions do the two points of «no-transfer» and «no-coalition» become ineffective? The answer could be a two-fold one.

Firstly, as shown in Fig. 1 by the dotted line, a hypothetical curve of the left-to-right intensity of the anti- and pro-system attitudes of the electorate could be traced. It is assumed that such intensity declines drastically the closer the voters are to any of the two points of «no-transfer». In other words, the closer the voters are to the points where the space is disjointed, the less relevant the pro- and anti-system cleavages are for them. These voters would not perceive the extreme parties of the left or of the right as potential challenges to the system and therefore they would be prone to vote for them. The growth over time of the PCI on the left signalled the fact that part of the originally pro-system electorate was discontented with the government's performance and disapproved of the strategy of «extension of the centre». Therefore, the identification of the voters with the parties lying in the same segment of the political continuum (anti-system left, pro-system centre, and anti-system right) was not so compelling. These voters did not perceive any risk in switching their votes towards the Communists, and this is what they did at least until the late 1970's.

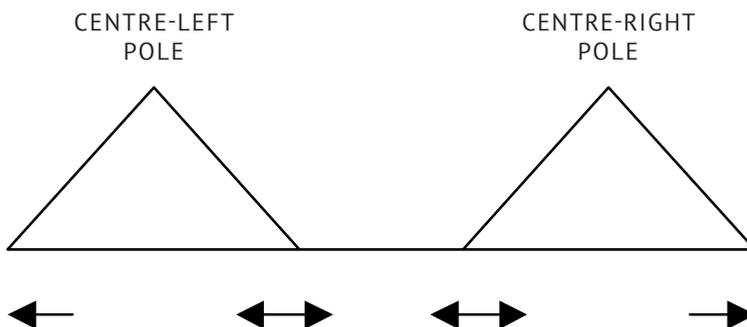
Secondly, the formation of the first centre-left coalition government in the early 1960's, with the allocation of some ministerial offices to the Socialist Party as well as to the Social Democratic Party, and later on the stabilization of the *Pentapartito* («Five-party coalition», 1979-1994), ranging from the Socialist Party to the Liberal Party, revealed that the two «no-coalition» points on the space could be pushed backward and forward. It could be said that, similar to the behaviour of the voters, even for the politi-

cians the pro- and anti-system cleavages, signalled by the «no-coalition» points, became more blurred as their position moved closer to them. The political leaders and their parties positioned around such cleavages (in Italy, the so-called *partiti laici minori*: PSI, PSDI, PRI and PLI) tended to collaborate with the DC when they had an opportunity and to withdraw this availability when necessary. The Italian parties did coalesce in an opportunistic way, openly interacting regardless of their own ideological family.

This dynamic proved that the model was right with regard to one crucial aspect. The political space was disjointed and some alien parties were placed on it (the Communists, PCI, on the left and the neo-fascists, MSI, on the right). The centre parties could dispose at their convenience of the points of «no-coalition» in order to counterbalance the loss of votes in favour of the alien parties. Extending the centre through bargaining over the coalition governments and the inclusion of new partners was a strategy for containing the growth of the PCI on the left and for limiting the systemic challenge of the neo-fascist movements on the right. But once those two useful embankments were removed by the unforeseeable accidents of history (the «End of Communism» and of the Cold War), the appeal of the centre parties evanesced and the picture changed drastically, as shown in Fig. 2.

Figure 2 simplifies a polarized bilateral distribution, that is the *Polarized Bipolarism* in Italy during 1994-2012 (Ieraci 2006; 2008a; 2008b). A polarized bipolar party system has no clear centripetal drives. The centre pole has dissolved into its components, because the bilateral pressures which kept it together are now weakening and eventually disappearing. The centre pole now breaks into two or more parts, with the more left-oriented of its components merging in a left-centre pole while the more right-oriented are moving towards the right. The system is still highly polarized and

Figure 2 – A Polarized Bipolar Party System Model



highly fragmented. The two newly born poles or coalitions find it hard to converge centripetally. They are indeed very heterogeneous in terms of membership, and the split parties included in the poles are capable of an effective conditioning action.

### **The Italian Polarized Bipolarism (1994-2012)**

The Italian polarized bipolarism was dominated by two large coalitions or party poles (*Ulivo* and *Polo delle Libertà*) which did not converge centripetally according to the Downsian model of competition. Persistent high fractionalization of the party system and endurance of the old structure of cleavages (i.e., Communism-Socialism, Tradition-Modernization, State-Periphery) might be some of the explaining factors of this dynamic (Ieraci 2008a; 2008b). Fractionalization and the resilience of the structure of the cleavages provided strong incentive to the small parties for exiting the two coalitions and blackmailing them. In turn, these tactics were encouraged by the particular 1993 reform of the Italian electoral system which combined proportional representation and plurality system (Bartolini and D'Alimonte 1995).

After 1994, the Italian party system seemed to have moved from polarized pluralism to a new model, which could be labelled *polarized bipolarism* and in which:

- 1) Two opposite coalitions or parties compete for government, but they lack ideological and policy coherence, something which in turn increases the government instability.
- 2) The two opposite coalitions or parties are quite far apart from each other and the measure of systemic polarization is high.
- 3) There are no clearly identifiable centre parties, which permanently occupy the centre of the political continuum. The metrical centre of the continuum is a sort of no-man's land towards which the parties may converge in their tactical moves.
- 4) There are no systemic constraints on the political continuum which may restrict the party movements, similar to the discontinuities registered over thirty years ago by Sartori, which separated the anti-system parties from the pro-system parties. As a consequence, the distribution of the parties on the political continuum is less stable and depends on the bargain over the government policies.
- 5) The intra-coalition stability is jeopardized by the swing of the minor parties, either towards the centre or towards the extremes of the political continuum. These movements are designed to condition the government policy and the alignment of the competing coalitions.

## Back to the Future? The Italian Party System after the 2013 Elections

According to Downs (1957, 120), in «a bimodal distribution of voters with modes near each extreme», such as was the case of the Italian polarized bipolarism, it is likely that the winning party «will attempt to implement policy radically opposed to the other party's ideology». The parties do not converge towards the centre, «the government policy will be very unstable», «democracy is likely to produce chaos», and finally «the growth of balancing centre parties is unlikely». Unfortunately, these predictions can be applied with some approximation to the Italian case of the present time, and the Italian democracy after the February 2013 elections and the Referendum on the Constitutional reform in December 2016 seems on the verge of degenerating into chaos. As a last stroke, the Italian Constitutional Court in January 2017 declared as unconstitutional Renzi's electoral reform named *Italicum*, which would award a majority bonus of 340 parliamentary seats (54%) to the party which wins at least 40% of the votes in a second round. In February 2017 Renzi resigned as leader of the PD, and its left wing split. It could be appropriate, therefore, to reflect on the scenarios that the Italian politics might disclose in the near future and on the opportunities now opened up to the new political actors. Are there any reasons to believe that, although extremely conflicting, inconsistent and inefficient, the Italian democracy will survive, in spite of the persistent polarization and the almost complete disintegration of the party systems?

### SCENARIO 1: *About the fate of the Five Star Movement (M5S)*

The political elections held in February 2013 were certainly won by M5S, which grew from nothing to 25% of the votes. At its present state of evolution, the M5S looks like a hybrid between the movement and the party (Ieraci and Toffoletto, 2017 forthcoming; Bordignon and Ceccarini 2013). Of the former, it exhibits the typical dearth of a defined organizational structure. To some extent, the Meetups platform and the blogs are useful instruments to coordinate the actions and to influence the attitudes of the participants in the movement (Ieraci and Toffoletto 2018, forthcoming). Moreover, the web provides to the base of the movement an illusionary channel of direct control over the actions of the leaders of the M5S, forcing them to visibility and openness.

From this point of view, the M5S as a political organization presents itself as a headless and horizontal structure, with a maximum degree of opportunities for participation and exercise of influence offered to its members. Nonetheless, this political organization is clearly subjected to the control of the founder Beppe Grillo and to his immense influence over the participants. The presence of such a charismatic leadership has bred conflicts within the M5S and among the elected political personnel

(parliamentarians and local administrators), who are struggling to assert their political role. We are thus witnessing an organizational tension between the virtual party, which manifests itself on the web, and the institutional party with its MPs and local administrators. The M5S has become, despite the proclamations of Beppe Grillo, a party with a branched nationwide organization and representatives established in the local councils and, above all, in Parliament and in the national Senate. The parliamentary groups are gradually institutionalizing and becoming relatively independent from the virtual party which acts via the web. If the web is a transparent and functional tool for monitoring and coordinating a movement, it loses its capacity in the institutionalized arenas (such as the legislature) where rules, roles and expectations related to these rules and roles become dominant. The institutionalized parliamentary groups, in other words, become autonomous from the movement. Their effectiveness demands a leadership in the parliamentary arena, and a very close co-ordination of the actions of the deputies.

This scenario unveils two sources of tensions. Firstly, as implied above, it is easy to predict frictions between the institutionalized party (that is the representatives of the M5S in the legislature and in other institutional bodies) and the external tutors of the movement (Grillo and Casaleggio) who might bring into play the participants in the web whenever it suits them to constrain the institutionalized party. The latter will not be easily allowed to achieve autonomy. Secondly, once inside the institutions, the representatives of the M5S will no longer be capable of resorting exclusively to protesting about and desecrating power, but they will have to make proposals and thus policies, to take responsibility and take action consistently. In other words, the M5S will become accountable for its choices and it will pay the consequences in case they prove unsatisfactory, or even wrong for the public opinion and the voters. The conversion of the M5S into a party, whatever form it may assume, even if difficult to imagine now, would open a further series of questions. An increasing degree of partyness of the M5S will trigger the struggle for organizational power and would definitely mark the split with the movement of its origin. The M5S as party could be targeted with the same criticisms and delegitimizing messages which had been directed to the parties of the old establishment. Would the M5S-party bear its own anti-party rhetoric? In addition, once it became a party, the M5S would be dragged into the deadly Italian coalition politics, and this in turn could bring about deep internal conflicts over the tactics to be followed and over the selection of eligible allies.

#### SCENARIO 2: *About the fate of the Democratic Party (PD)*

The outcome of the elections of February 2013, the inability to give birth to a sustainable government in the aftermath, the events that led to the re-election of G. Napolitano

as President of the Republic on April 20, 2013, all this results from the management of P. Bersani as leader of the Democratic party. Matteo Renzi rose to the leadership of the PD, and after the brief interregnum of E. Letta (April 2013-February 2014) he led the government until his resignation (December 2016) as a consequence of the defeat in the referendum over the Constitutional reform. The political debate inside the PD became very harsh, Renzi resigned from the post of party political secretary and the left wing of the PD was ready to leave and give birth to another party or group named *Democratichi e Progressiti* (D&P, Democrats and Progressive). Before speculating on the fate of the PD, let us reflect briefly on its genesis and its historical role.

After the electoral victories of the two centre-left coalitions *Ulivo* and *Union* led by R. Prodi, the latter promoted the idea of founding a party that embodied the spirit of that political experience. The new party (*Partito Democratico*, PD) would encompass the wide political spectrum ranging from the post-Communist Left to the Catholic centre and the inclusion with an ancillary role of the so-called «laical minor parties» (Social Democrats, Republicans and Socialists). It could be said that the PD gives partyness to the «historic compromise» between Communists and Catholics,<sup>4</sup> which had been sought for such a long time after the end of the Centre-Left coalition governments in the early 1970s and the tumultuous years of dispute and conflict which followed (Ieraci 2013). Since its origins, the internal life of the PD has been characterized by a not easy cohabitation between the post-communist and the catholic souls.

The 2017 internal split of the PD suggests the possibility of a new realignment of the Italian party system. On the centre-left of the spectrum there could be the D&P and the PD. While the former may collect the protest vote and benefit of the dissent produced by the policies of Renzi's government, the latter inevitably would appeal to the moderate electors. In this way, the PD would enter in competition with the reborn *Forza Italia* and with other parties of the centre-right. Similarly, the D&P could benefit from the organizational weakness of the M5S and the ambiguities of some of its policies. The D&P might provide at the same time a new point of reference and new opportunities of inclusion in the political struggle to the electorate and the forces of the extreme left, which the polarized bipolarism of the Italian politics (1994-2012) had confined to a marginal position.

### SCENARIO 3: *The end of the «Berlusconism»*

The fate of the centre-right is no less foggy than that of the centre-left. S. Berlusconi has reached the twilight years of his political life. His electoral victories (1994, 2001, 2008) were followed by great debacles (1996, 2006 and 2013), and among the major

---

<sup>4</sup> For a theoretically oriented reconstruction of the «historic compromise», see D'Alimonte (1999).

European democracies he represents the fairly unique case of a government leader who has never been able to obtain a reconfirmation in power. This is a clear sign of the detachment between the expectations created and the goals achieved by his governments. The centre-right collapse at the 2013 elections, certainly connected to the rise of the M5S, was of an amplitude never recorded before: the centre-right coalition declined from 46.8% of the vote obtained in 2008 to 29.2% (-17.6%). Secondly, Berlusconi's political legacy is even more controversial. It should be remembered that in 1994, at his debut, S. Berlusconi outlined a project of great scope and ambition, creating a *rassemblement* of the centre-right. Pivoting on *Forza Italia*, he managed to build a large coalition with two joints. *Il polo del Buon Governo* was the alliance of *Forza Italia* with the right-wing party *Alleanza Nazionale* (AN) in the Centre-South electoral constituencies, while *La casa delle Libertà* was the analogous alliance of *Forza Italia* with the Northern League in the Northern electoral constituencies. This political vision reached its complete fulfillment when in 2008 *Forza Italia* and AN merged in a new conservative party labelled *Popolo delle Libertà* (People of Freedom, PDL).

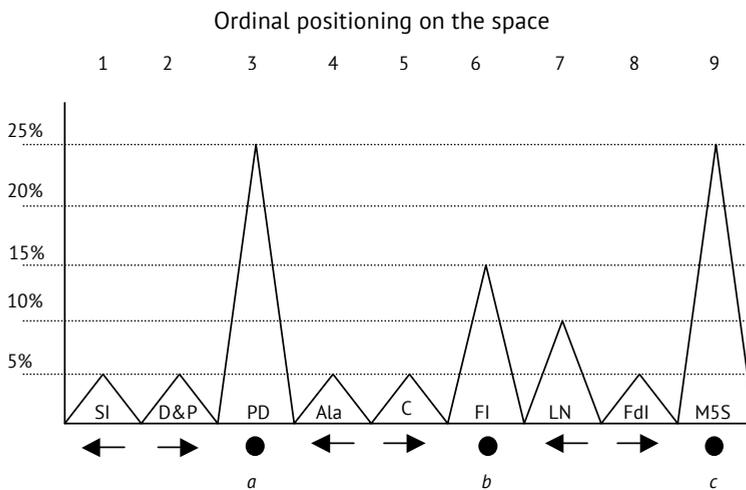
However, the project to establish a national conservative party with a majority vocation eventually failed. The national right, that is the political heirs of the MSI, partly dispersed or became marginalized in the political game, and the leader of the Italian right G. Fini withdrew from political life after having being expelled from the PDL. The Northern League also folded up and went back to its origins of regional party, abandoning the ambition to deal with the issue of federalism at the national level. The «northern question» did not become a «national» issue.

The decline of the PDL and its dissolution in October 2013 might leave more room for smaller parties in the centre-right spectrum of the political space. The poor 2013 electoral result of the re-founded *Forza Italia* justifies some speculation on the fate of the centre-right. There is, firstly, the problem of the succession of S. Berlusconi to the leadership of the centre-right. Secondly, the political *rassemblement* created 20 years ago by Berlusconi is very unlikely to be revived. Already during the experience of the Renzi government, some fractions of *Forza Italia* offered collaboration to the centre-left and they seem prone to exploit further opportunities in the future. Finally, the Northern League and other smaller groups of Berlusconi's old alliance remain isolated and are very much tempted to embrace the neo-populist vogue.

Which type of party system will emerge from these scenarios? A multilateral distribution of parties with no dominant party or pole (Ieraci 2012, 543) could be the outcome of the last twenty years of realignments on the Italian political space. This party system would resemble the fragmented or atomized party system described by Sartori (1976). It would feature a relatively high degree of polarization, i.e. high po-

litical distance between the extremes, and by the number of relevant parties reaching and maybe going beyond the threshold of seven. Compared to the polarized pluralism system typical of the Italian post WWII political history, the new multilateral distribution would lack any dominant party occupying the metrical centre of the alignment, as was the case of the DC in the past. The centre pole of the new Italian party system would instead be fragmented and would exhibit no common strategy or coherence. Moreover, there would be no clear disjointing points on the political space, such as the «points of no transferability of the vote» and the «points of no coalition» of the polarized pluralism. In other words, it could be hypothesized that the new Italian party system would be polarized but would have no ideological characterization and cleavages. The «blackmailing potential» of the extreme parties and above all of the M5S, although not ideologically grounded, would act as a strong conditioning factor over Italian politics. Fig. 3 offers a synthesis of the hypothesized new realignment, with a speculative percentage distribution of the votes for the Italian parties after the 2018 political elections.

Figure 3 – The Future Italian Polarized Party System with a Multilateral distribution and no Dominant party



Key: *a, b, c* = Subsystems anchor points

SI = Sinistra Italiana; D&P = Democratici e Progressisti; PD = Partito Democratico; Ala = Alleanza liberal-popolare per le Autonomie; C = Centristi; FI = Forza Italia; LN = Northern League; FdI = Fratelli d'Italia Alleanza Nazionale; M5S = Movimento 5 Stelle

The political continuum traced in Fig. 3 should not be strictly conceived in terms of a left-to-right political space for two reasons. Firstly, as above argued the new Italian party system has lost any clear ideological connotation. Secondly, there are at least two relevant parties which certainly cannot be labelled either as leftist or rightist parties (Northern League and M5S). The nine parties aligned on the continuum of Fig. 3 all appear to be politically relevant, according to Sartori's conceptualization, because they can either enter into government coalitions (i.e., they have some coalition potential) or because they are capable of conditioning the government action (i.e., blackmailing potential) (Sartori 1976). In this scenario, it is argued that the PD will decline as a consequence of its internal crisis and of the presence of two challenges on its left, those launched by *Sinistra Italiana* (SI, a party which gathers post-communists, ecologists and representatives of the Civic Lists) and by the newly born group D&P. It is hard to believe that the PD could gain over 30% of the votes in the next scheduled elections (March 4, 2018), particularly once the crumbling of M. Renzi's leadership is taken into account.

Similarly, roughly the same percentage of votes gained in 2013 (15%) will probably be attributed to *Forza Italia*. This speculation is grounded on consideration of the high fragmentation of the large centre-right *rassemblement* created over twenty years ago by S. Berlusconi and of the incentives which the present electoral law would offer to any party wishing to run alone. The centre-right pole is at the moment divided into five components: The Liberal-popular Alliance (Ala), the *Centristi* (C), *Forza Italia* itself, The Northern League (LN) and the rightist *Fratelli d'Italia* (Fdi). Finally, the 5SM is a case on its own and it cannot be easily arranged on a hypothetical continuum. As long as the M5S refuses to deal with any of the parties of the former establishment, it is hard to anticipate its tactics and positioning on the political space.

We are left with two analytical queries. Firstly, what could the dynamic of this confused game be? In other words, what is the mechanic of a party system with multilateral distribution and no dominant party or pole? Secondly, what could the sustainable coalitions in this game be?

Sartori (1976) does not offer an insight on the working of fragmented or atomized party systems. We can attempt to summarize the properties of the working mechanic of this system relying on current observations drawn from the Italian case.

1. The polarization of the political space (overall distance measured from the first to the last aligned party) is relatively high as a consequence of the crowding of parties on it. This effect corresponds to what Sartori pointed out forty years ago as the property of the elasticity of the space of competition, the more parties are aligned on a continuum the higher is the overall distance measured between the two ends.

2. Notwithstanding the fact that the political space is polarized, it is hard to identify any clear ideological cleavages on it. As shown by some space analyses of Italian patterns of competition in the 1990's and in the following decade, the left-to-right ideological traditional connotation of the political space has completely vanished. Both free market and democracy are fully accepted by the main Italian party fractions, with minor differences being now confined to issues such as the degree of liberalization of the market (which opposes a «solidarity» attitude to a free «competition» attitude) and the pattern of democracy («consensual» versus «majoritarian» democracy) (Ieraci 2008a, 37; 2009). Position issues are now predominant over valence issues (Stokes 1963).

3. Although crossing over positions among parties is strictly forbidden by any spatial modelling of party competition, this does not seem to be necessarily the case in systems with multilateral distribution and no dominant party. This does not refer to crossing the floor by MPs, a practice historically widespread among the Italian political class, but to the opportunity for the parties to cross over each other and to establish coalitional links with parties that are not adjacent to them. This would be another deviation of the traditional spatial analysis, which allows only «ideological connected coalitions» (Axelrod 1970). If there are no ideological cleavages and disjoints on the space, why should the parties not coalesce freely? The standard assumption that parties could not cross each other depended on the preliminary adoption of a unidimensional space of competition. Nonetheless, if the parties are not bound any more to the XIX century ideological continuum left-to-right and the space of competition becomes multidimensional, based on a plurality of position issues rather than on a single valence issue, there is no reason why it should not be possible for the parties to move freely on the space and to link with each other in terms of shared visions and perspectives over issues.

4. Finally, in any multilateral distribution with no dominant party or pole the drives of the competition are similarly multidirectional (shown by the pointed arrows in Fig. 3). This depends on the previously discussed properties (multidimensionality and absence of constraint to the movements of the parties), that is the propensity of the parties to find shortcuts through the space and to link with each other with regard to sets of issues. At the same time, although no party dominate the game, the relative weight of some of them (like the PD, *Forza Italia* and the M5S in Fig. 3) might exercise attraction drives in the coalitional game over the smaller parties. The system would work as a set of subsystems (*a*, *b* and *c* in Fig. 3) where some small parties are orbiting round larger ones, functioning as sort of *anchor points* of the system. Therefore, the overall picture would show a complex interplay of centripetal and centrifugal drives.

## Conclusion

The analysis of the development of the Italian party system in the last 70 years has disclosed three distinguishable phases. From the early years of the Republican history of Italy, up until 1992, it was the era of *polarized pluralism* characterized by a multilateral left-centre-right distribution with a dominant party or centre pole. The party system was highly polarized and fractionalized but it was stable because of the rigidity of the voters' preferences and of the party cleavages on the political space. The Italian party system was frozen along the ideological cleavages of the Cold War era, and when that ended the subsequent electoral reforms (in 1993 and in 2005) did not manage to reduce the fragmentation of the Italian party system. The following post-ideological phase (1994-2013) was still featured by polarization. This was the short era of the *polarized bipolarism* towards which Italy moved after the 1994 elections and as a consequence of the subsequent party system realignment. During this phase, Italian party competition tended to be immoderate and the government turnover was very high because of the general instability and polarization of the distribution of the parties on two opposite poles that lacked coherence. Finally, after the crisis of the centre-left and centre-right rallies and the decline of their two leading parties (the PD for the centre-left and PDL for the centre-right), the era of multilateral distribution with no dominant party or pole (fragmented or atomized party system) commenced after 2013. A party system with multilateral distribution and no dominant party is highly fragmented, it exceeds the threshold of six relevant parties. In the Italian case, nine relevant parties can be identified in the political space, which shows no clear ideological structuring cleavages and consequently is multidimensional in its nature. The fragmentation of the Italian party system and the fluidity of the party dynamic in a multilateral distribution widen the range of sustainable coalitions in a potential increase of government instability.

## Bibliography

- Bartolini, S. and D'Alimonte, R. (a cura di)  
1995 *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, Il Mulino.
- Bartolini, S. and P. Mair  
1990 *Identity, Competition, and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Bordignon, F. e L. Ceccarini  
2013 'Five Stars and a Cricket. Beppe Grillo shakes Italian politics', *South European Society and Politics*, vol. 18, n. 4, pp. 427-449.
- D'Alimonte, R.  
1999 'Party Behavior in a Polarized System: The Italian Communist Party and the Historic Compromise', in W.C. Müller and K. Strøm (a cura di), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 141-171.
- D'Alimonte, R. e Bartolini, S. (a cura di)  
1997 *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Bologna, Il Mulino.  
2002 *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino.
- Downs, A.  
1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
- Duverger, M.  
1951 *Les partis politiques*, Parigi, A. Colin.
- Ieraci, G.  
1997 'Sistemi partitici e analisi spaziale: il caso del pluralismo polarizzato', in L. Mattina (a cura di), *Studi Politici*, Padova, Cedam, pp. 57-83.  
1999 *Democrazie difficili. Modelli istituzionali e competizione politica nelle democrazie instabili*, Roma, Armando.  
2006 'Governments, Policy Space and Party Positions in the Italian Parliament (1996-2001)', *South European Society & Politics*, 12, n. 2, pp. 261-285.  
2008a *Governments and Parties in Italy. Parliamentary Debates, Investiture Votes and Policy Positions (1994-2006)*, Leicester, Troubador.  
2008b *L'Ulivo e la Libertà. Governi e partiti in Italia nella democrazia dell'alternanza*, Trieste, EUT.  
2009 'Policy Positions of the Italian Parties: An Analysis of Parliamentary Speeches', *Polena*, 3, pp. 67-75.

- 2012 'Government alternation and Patterns of Competition in Europe. Comparative data in search of some explanations', *West European politics*, Vol. 35, No. 3, pp. 530-550.
- 2013 'Gli anni del conflitto: 1968-1972', in Luca Ricolfi, Barbara Loera, Silvia Testa (a cura di), *Italia al voto. Le elezioni politiche della Repubblica*, Torino, Utet, pp. 181-209.
- Ieraci, G. and R. Toffoletto,  
2018 'From Movement to Party. MeetUp groups, Policies and Conflict in the Organisational Development of the Italian Five Stars Movement', in *Quaderni di Scienza Politica*, XXIV, forthcoming.
- Pasquino, G.  
2002 (ed.) *Dall'Ulivo a Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- 2016 (ed.) 'Classico tra i classici. Parties and Party Systems quarant'anni dopo', *Quaderni di Scienza Politica*, XXIII, 3, special issue.
- Rabinowitz, G. e Macdonald, S.E.  
1989 'A Directional Theory of Issue Voting', *American Political Science Review*, 83, pp. 93-121.
- Sani, G. and G. Sartori  
1978 'Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 8, pp. 339-361.
- 1982 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in H. Daalder and P. Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage.
- Sartori, G.  
1976 *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 1982 *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo.
- Stokes, D.E.  
1963 'Spatial Models of Party Competition', in *American Political Science Review*, 2, pp. 368-377.
- Warwick, P.W.  
2004 'Proximity, Directionality, and the Riddle of Relative Party Extremeness', *Journal of Theoretical Politics*, 16, 3, pp. 263-287.

**About the Author**

Giuseppe Ieraci is currently Associate Professor in the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, Italy, and teaches courses in Political Science and Public Policy. His research interests are in the fields of positive democratic theory, party systems and political institutions, and policy analysis. His recent publications include: 'Governments, Policy Space and Party Positions in the Italian Parliament (1996-2001)', *South European Society & Politics*, 12 (2006), *Governments and Parties in Italy. Parliamentary Debates, Investiture Votes and Policy Positions (1994-2006)*, Leicester, Troubador Pub. Ltd (2008), *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, UTET (2016), 'Measures of Freedom, Democracy and the Freedom in the World Index', *Quaderni di Scienza Politica*, XVII (2010), 'Government alternation and Patterns of Competition in Europe. Comparative data in search of some explanations', *West European politics*, Vol. 35, No. 3, 530-550, May 2012.

GIUSEPPE IERACI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: GIUSEPPE.IERACI@dispes.units.it

## ***Procedures, Simplification and Administrative Justice in France and The United Kingdom: A Comparative Point of View***

### **Procedure, semplificazione e giustizia amministrativa in materia di energia. Profili comparativi nell'esperienza di Francia e Regno Unito\***

*Roberto Scarciglia*

#### **Abstract**

*This paper examines the relationship between energy and administrative law, focusing in particular on French and English institutional experiences. It is mainly devoted to the topic of citizens' participation and procedural simplification, and to the role of subjects who take a jurisdictional decision in the matter of environment and energy. The question to which the essay intends to contribute concerns the two experiences of France and the United Kingdom. And, in particular, if they contain models useful for a reflection of legal scholars in the Italian experience, and for the possible circulation of normative and jurisprudential formants, in an era that we define as an energy transition. From an administrative and judicial point of view, can we rethink the role of independent authorities and administrative judges about decisions on energy-environmental matters?*

*Il saggio affronta il rapporto fra energia e diritto amministrativo, con particolare attenzione alle esperienze di Francia e Regno Unito. È dedicato, in particolare, al tema della partecipazione e semplificazione procedurale, e al ruolo dei soggetti cui sono affidate le decisioni giurisdizionali in tema di ambiente ed energia. La domanda a cui il saggio intende contribuire riguarda prevalentemente le due esperienze di Francia e Regno Unito e, in particolare, se esse forniscano modelli utili alla riflessione dei legal scholars nell'esperienza italiana, attraverso la circolazione di formanti normativi e giurisprudenziali, in un'epoca definita di transizione energetica. Sul piano delle decisioni, amministrative e giudiziarie, possono essere ripensati i ruoli delle autorità indipendenti per l'energia, e del giudice amministrativo, relativamente alle decisioni in materia energetico-ambientale?*

#### **Keywords**

*Environment, Energy, Administrative Law, France, United Kingdom, Comparative Methodology*  
Ambiente, energia, diritto amministrativo, Francia, Regno Unito, metodologia comparativa

\* Il presente saggio costituisce uno dei risultati della ricerca FRA – Fondo ricerca di Ateneo – 2015-2017, *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, finanziato dall'Università di Trieste.

## Premessa

Il rapporto fra energia e diritto amministrativo rappresenta un tema di particolare interesse per il diritto amministrativo comparato. Le prospettive globali in cui il tema si inquadra – come per altri ambiti, che spaziano dall'economia al terrorismo, dalle migrazioni ai diritti umani – testimoniano la grande importanza che questa disciplina ha assunto in molti studi a carattere comparativo (Rose-Ackerman, Luce and Lindseth 2017) e transnazionale, a cavallo fra il XX e il XXI secolo. Non è casuale che l'unica area del diritto in cui vi siano studi avanzati nel rapporto fra diritto e globalizzazione, è proprio il diritto amministrativo (v. Cassese (ed.) 2016). Le tematiche che implementano gli studi nella materia riguardano principalmente la partecipazione e la semplificazione amministrativa, i limiti alla discrezionalità amministrativa, le decisioni giurisdizionali e di autorità amministrative indipendenti, nonché la soluzione di specifici problemi anche a carattere transnazionale e globale.

In particolare, il saggio è dedicato al tema della partecipazione e semplificazione procedurale, e al ruolo dei soggetti cui sono affidate le decisioni giurisdizionali in tema di ambiente ed energia, attraverso l'analisi delle specifiche esperienze di Francia e Regno Unito, per valutare se le stesse possano contenere modelli utili alla riflessione dei *legal scholars* nell'esperienza italiana e a una eventuale circolazione di formanti normativi e giurisprudenziali, in un'epoca definita di transizione energetica (v. Van de Putte, Kelimbetov and Holder).

I due modelli proposti hanno assunto, sin dal nascere dei diritti amministrativi nazionali, un ruolo centrale nel dibattito scientifico europeo, influenzando il dialogo common law/civil law, in particolar modo con riferimento ai temi della discrezionalità e del procedimento amministrativo (Neville Brown and Bell 1998, 7 ss.).

Prima di entrare nel vivo dell'argomento di ricerca, vorrei segnalare come, in particolare, la materia dell'ambiente – ed evidentemente quella dell'energia – sia oggetto di una riflessione critica a livello comparativo sulle modalità di garantirne la protezione attraverso forme procedurali, ma soprattutto giudiziarie, più efficaci (v. Robinson, Lin Heng e Burleson 2012).

Per utilizzare un'espressione anglosassone, potremmo parlare di 'riconcettualizzazione' di corti e tribunali speciali in materia di ambiente (Warmock 2017, 391). Le ragioni sono molte, e non soltanto per semplificare le forme di partecipazione procedimentale e processuale, ma anche per la definizione di scelte future nella materia, per la soluzione di antinomie normative, per la corretta allocazione dei rischi, per il bilanciamento fra investimenti e uso del territorio. A ciò si aggiunge la considerazione che diversi possono essere gli attori impegnati in questo tipo di scelte, attraverso processi partecipativi e di consultazione, che non riguardano più soltanto i soggetti titolari di interessi immediatamente e direttamente giustiziabili sul piano amministrativo.

Da questo punto di vista, nelle esperienze esaminate gioca un ruolo importante la concezione e l'uso della discrezionalità amministrativa. Dalla prospettiva dell'impostazione di una *research question*, può essere utile svolgere qualche considerazione sui limiti che la discrezionalità amministrativa incontra in materia di ambiente e, in quale misura, la partecipazione dei soggetti interessati incide su scelte generali e procedurali, tenuto conto che le diverse forme di partecipazione devono trovare sintesi nel bilanciamento di tutti gli interessi in gioco nella decisione amministrativa, e, in questa prospettiva, gli strumenti o gli istituti di semplificazione assumono un rilievo centrale. In concreto, si cercherà di rispondere ai seguenti interrogativi: quali modelli procedurali, partecipativi e giurisdizionali adottati nel Regno Unito e in Francia possono essere utili all'esperienza italiana? In che modo queste scelte possono implementare l'attuazione delle Direttive dell'Unione in materia di energia e ambiente? Può essere opportuna l'eventuale attribuzione di maggiori poteri alle autorità indipendenti che si occupano di ambiente ed energia?

Preliminarmente, si è ritenuto opportuno introdurre alcuni riferimenti ai formanti giurisprudenziali in materia di energie rinnovabili nell'esperienza italiana e normativi con riferimento, in particolar modo, alle direttive europee in materia.

## **La giurisprudenza italiana in materia di energie rinnovabili**

Secondo una definizione condivisa, le "energie rinnovabili" ricomprendono le fonti di energia eolica, di energia solare (termica, fotovoltaica e concentrata), di energia idroelettrica, di energia delle maree, di energia geotermica, i biocarburanti e la parte rinnovabile dei rifiuti. L'uso di energia rinnovabile ha molti potenziali benefici, tra cui una riduzione delle emissioni di gas serra, la diversificazione delle forniture energetiche e una riduzione della dipendenza dai mercati dei combustibili fossili (in particolare, petrolio e gas).

Sul piano normativo e delle politiche pubbliche, l'esperienza italiana, come quella di Francia e Regno Unito, è legata all'attuazione delle direttive comunitarie (ora dell'Unione europea). In particolare, dopo il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, relativo all'*attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, che prevedeva all'art. 11, c. 2, l'obbligo per i produttori, o gli importatori di energia elettrica non rinnovabile «di immettere nel sistema elettrico nazionale, una quota prodotta da impianti da fonti rinnovabili», vi è stata una svolta significativa in questa specifica direzione, con l'emanazione del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387/2003, *relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità* (v. Cuocolo 2011).

Con riferimento all'oggetto di questo breve saggio, la disposizione più importante è quella prevista dall'art. 12 del decreto ove si prevedono alcune eccezioni alla procedura della c.d. autorizzazione unica ambientale, istituita dal D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59 che introduce un'unica autorizzazione, in sostituzione di sette diversi titoli abilitativi in campo ambientale previsti, in linea generale, dalle normative di settore vigenti. La conformità delle istanze private ai presupposti di legge – ai fini della realizzazione del sistema alternativo di approvvigionamento energetico – rappresenterebbe il risultato di una scelta di politica programmatica in cui l'obiettivo di interesse generale, costituito dalla realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, purché non vi ostino altri interessi di carattere generale.

Uno dei problemi che, tuttavia, la materia delle fonti rinnovabili presenta è rappresentato dal bilanciamento fra i diversi valori costituzionali che vi sono implicati, come il paesaggio e lo sviluppo economico. Le incertezze sul piano interpretativo non sono state superate con l'adozione di linee guida successive al decreto (v. art. 2, c. 158, della l. n. 244 del 2007).

Il tema del contemperamento degli interessi in gioco nei procedimenti aventi ad oggetto fonti rinnovabili rappresenta una costante nella giurisprudenza amministrativa, in particolar modo se sia in gioco l'interesse alla valorizzazione della produzione di energie da fonti rinnovabili (ex art. 12, d.lgs. n. 387/2003) e, al contempo, vi sia la necessità/obbligo di tutela ambientale, attraverso lo strumento della valutazione di impatto ambientale (VIA), oppure sia in gioco la tutela del paesaggio. Si pensi, ad esempio, all'installazione di impianti eolici, che, da una parte, sono destinati alla produzione di energia senza impatto sull'ambiente, e dall'altra possono costituire un potenziale danno per il paesaggio. Da questo punto di vista, anche l'interesse economico alla base degli investimenti in materia energetica diviene recessivo rispetto ad altri valori costituzionalmente protetti (Cons. St., Sez. V, sent. 31 marzo 2016, n. 1274)<sup>1</sup>.

Su questo punto, anche la Corte costituzionale è intervenuta, riaffermando il proprio consolidato principio di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati in base al quale si deve ritenere che l'ordinato assetto del territorio inteso come valore tutelato non possa essere scambiato con valori puramente finanziari (Corte cost., sent. 24-28 giugno 2004, n. 196.<sup>2</sup> V., anche, sentt. 24 giugno 1986, n. 151<sup>3</sup>, e 1 aprile 1985, n. 94<sup>4</sup>). Ciò non significa, tuttavia, che gli interessi dei privati possano essere,

<sup>1</sup> In [www.ambientediritto.it/home/giurisprudenza/consiglio-di-stato-sez-5-31-marzo-2016-n-1274](http://www.ambientediritto.it/home/giurisprudenza/consiglio-di-stato-sez-5-31-marzo-2016-n-1274).

<sup>2</sup> In <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=196>.

<sup>3</sup> In <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1986&numero=151>.

<sup>4</sup> In <http://www.giurcost.org/decisioni/1985/0094s-85.html>.

senza alcun limite, aggravati dalla pubblica amministrazione. In proposito, la Corte costituzionale ha introdotto il concetto di “compenetrazione” fra le esigenze di tutela ambientale che riguardano il reperimento di fonti energetiche alternative ed il coinvolgimento dell’iniziativa privata per la realizzazione di tale interesse di natura strategica, legate insieme da un preciso nesso funzionale (Corte cost., sent. 15 dicembre 2016, n. 267)<sup>5</sup>. Sempre secondo la Corte, «l’attività di sfruttamento dell’energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico.

Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico. Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l’imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali. Infatti, l’assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l’iniziativa dell’imprenditore (Corte cost., sent. 15 dicembre 2016, n. 267)<sup>6</sup>.

La stessa Corte ha sottolineato più volte la necessità di un ragionevole bilanciamento tra principi diversi, come nel caso di tutela dell’ambiente e del paesaggio, che impongono la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle amministrazioni pubbliche (Corte cost., 24-28 giugno 2004, n. 196)<sup>7</sup>. Anche la giurisprudenza amministrativa è orientata sulla necessità di bilanciare, caso per caso, i valori costituzionali alla base delle decisioni in materia ambientale ed energetica.

Sul piano normativo, l’art. 12, comma 4, d.lgs. n. 387/2003, prevede, inoltre, espressamente che l’attività di bilanciamento degli interessi debba essere svolta nel rispetto dei principi di semplificazione amministrativa e di unicità e concentrazione dell’amministrazione e del procedimento di cui all’autorizzazione unica *ex art. 12*, citato, per mezzo dello strumento di semplificazione amministrativa che è la conferenza di servizi. Questo concetto è stato ribadito anche dal Consiglio di Stato, che con sentenza Sez. IV, 9-9-2014, n. 4566, ha ritenuto che le valutazioni della compatibilità ambientale e paesaggistica, in caso di procedimento per il rilascio del titolo abilitativo funzionale alla costruzione e all’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti eoliche, devono essere demandate alla conferenza di servizi, secondo quanto previsto dagli artt. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e 20, d.lgs. 3 aprile 2006, n.152.

<sup>5</sup> In <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=267>.

<sup>6</sup> In <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0196s-04.html>.

<sup>7</sup> In <http://www.ambientediritto.it/home/giurisprudenza/consiglio-di-stato-sez-5-31-marzo-2016-n-1274>.

Nel caso dello sfruttamento dell'energia eolica, la valutazione di impatto ambientale si caratterizza per la presenza di vari interessi pubblici e privati.

Sul tema della semplificazione occorre, inoltre, sottolineare come le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 2, L. 7 agosto 1990, n. 241, e dell'art. 12, d.lgs. 23 dicembre 2003 n. 387, abbiano il dovere di concludere il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica con un provvedimento espresso e motivato nei termini prescritti dalla legge. L'adozione del provvedimento finale è l'oggetto di un preciso obbligo di provvedere gravante sulle amministrazioni (Cons. St., Sez. IV, 9 settembre 2014, n. 4566<sup>8</sup>; sez. V, 9 settembre 2013, n. 4473<sup>9</sup>).

La Corte costituzionale italiana, con sentenza 26 settembre-8 novembre 2017, n. 232, ha, inoltre, ribadito come «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, dettata dal legislatore statale, in quanto volta a garantire tutela a un interesse pubblico di valore costituzionale primario, deve prevalere rispetto a quella posta dalle Regioni e Province autonome, salvo che queste ultime non intervengano in modo più rigoroso». La questione affrontata dalla Corte riguarda la legittimità costituzionale di una legge regionale – in questo caso quella della Regione siciliana, n. 16 del 2016 – ove si prevede che possano essere realizzati, senza alcun titolo abilitativo, tutti gli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*).

Ritornando, per concludere su questo punto, al tema del bilanciamento, e richiamando la citata sentenza n. 232/2017 della Corte costituzionale, possiamo osservare che il tema della semplificazione è espressamente indicato dal d.lgs. n. 104 del 2017 (art. 1, comma 8), laddove si prevede che “le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative, secondo il principio della massima semplificazione dei procedimenti e delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni e dei servizi”.

Va, ancora, ricordato che le modifiche apportate dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017 al d.lgs. n. 152 del 2006 – adottate in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/52/UE del 16 aprile 2017, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2017, che *modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti*

<sup>8</sup> In [http://www.iclouvell.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/Consiglio-di-Stato-9\\_9\\_2014\\_4566.pdf](http://www.iclouvell.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/Consiglio-di-Stato-9_9_2014_4566.pdf).

<sup>9</sup> In [ww.nextville.it/normativa/2194/sentenza-consiglio-di-stato-9-settembre-2013-n-4/](http://www.nextville.it/normativa/2194/sentenza-consiglio-di-stato-9-settembre-2013-n-4/).

*pubblici e privati*) – pur essendo volte a «garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana grazie alla definizione di requisiti minimi per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti», nonché la riduzione della complessità amministrativa e l'aumento dell'efficienza economica, non hanno eliminato la valutazione di impatto ambientale.

Anche nel caso dello sfruttamento dell'energia eolica, la valutazione si caratterizza per la presenza di una complessità della scala di interessi implicati, e di procedimenti (e subprocedimenti) minori, che devono trovare sintesi nell'autorizzazione unica finale. Sul punto, la Corte costituzionale ha ritenuto che «la soluzione adottata dal legislatore statale, se da un lato è giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco nel pur unitario scenario della tutela ambientale, dall'altro determina obiettivamente effetti dilatori sull'iniziativa di sfruttamento dell'energia eolica, favorendo indirettamente tipologie di impianti connotati da minori barriere amministrative» (Corte cost., sent. 15 dicembre 2016, n. 267)<sup>10</sup>.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, e del Consiglio di Stato, qui sinteticamente richiamata, mette in luce la necessità di ricercare, sul piano comparativo, soluzioni normative che possano bilanciare i diversi interessi. In tale prospettiva, il procedimento e la semplificazione amministrativa giocano un ruolo importante, come accade per la scelta legislativa statale di caratterizzare l'autorizzazione amministrativa per un'unica disciplina procedimentale, in cui gli interessi in gioco devono essere oggetto di un necessario bilanciamento – e sia evitato il completo sacrificio di uno di essi – in sede normativa e amministrativa.

In tale prospettiva, dopo brevi cenni al diritto dell'Unione europea in tema di energia rinnovabile, si esamineranno le esperienze della Francia e del Regno Unito.

## **Alcuni riferimenti al diritto dell'Unione europea in materia di energia rinnovabile**

Sul piano del contesto, può essere utile richiamare sinteticamente alcuni riferimenti al diritto dell'Unione europea, prima di esaminare più dettagliatamente i profili dell'esperienza inglese e francese. La produzione di energia da fonti rinnovabili rappresenta un obiettivo fondamentale delle politiche energetiche dell'Unione, che, tuttavia, deve raccordarsi con gli obiettivi di completamento del mercato interno, e con la conseguente integrazione nella struttura concorrenziale del mercato e l'eliminazione di ogni possibile ostacolo agli scambi tra Stati membri (Moschetta 2015, 94). Sulla base dei dati statistici

---

<sup>10</sup> In <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=267>.

pubblicati da Eurostat, l'implementazione delle fonti di energia rinnovabile in Europa è stata crescente nel periodo 1990-2015, e a questo risultato hanno senz'altro contribuito le fonti dell'Unione e gli obiettivi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri di aumentare la quota di energia derivante da fonti rinnovabili, contenuti nella *Renewable Energy Directive*, 2009/28/EC del 23-4-2009, attuata in Italia con il d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28, "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE"; con la Direttiva 2009/29/EC, che modifica la precedente Direttiva 2003/87/EC; con la Decisione 2009/406/EC e del Consiglio 25-10-12, e, infine, con l'art. 194 del Trattato di Lisbona, sul funzionamento dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, appare straordinariamente importante che il Trattato abbia tracciato le prospettive di una "politica energetica per l'Europa" sulla base dell'attribuzione all'Unione di una specifica competenza in materia di energia (appunto l'art. 194 del Trattato). Le finalità di politica energetica sono diverse e, fra queste, come si è già rilevato, la garanzia del funzionamento del mercato interno, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'UE, la promozione del risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e, infine, la promozione di forme di interconnessione delle reti energetiche. Inoltre, l'art. 194 TFUE riconosce agli Stati membri la competenza esclusiva in ordine all'utilizzo delle proprie fonti energetiche e alla struttura dell'approvvigionamento (per un inquadramento prima del Trattato di Lisbona, v. Marletta, 2012).

Emerge da questa sintetica descrizione delle funzioni attribuite all'Unione in materia di energia, l'esigenza di bilanciamento, che riguarda, evidentemente, anche gli Stati, la conciliabilità degli obiettivi energetici con quelli ambientali dell'UE.

Per quanto riguarda il diritto amministrativo, alcune indicazioni venivano già dal diritto internazionale, se pensiamo, ad esempio, alla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, che aveva introdotto disposizioni in materia di accesso all'informazione, partecipazione procedimentale e giustizia in materia ambientale. La Convenzione si distacca da precedenti schemi basati sul contraddittorio per indirizzarsi verso un modello a carattere cooperativo (Kravchenko 2007, 5).

Questi principi fanno ormai parte del patrimonio comune europeo, e sono stati oggetto delle decisioni della giurisprudenza europea (v. Andrusevych, Alge e Konrad, 2011).

Ritornando alla Direttiva sull'energia rinnovabile, 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, merita un richiamo l'art. 13, che prevede alcuni principi cardine nella prospettiva del diritto amministrativo dell'energia, imponendo agli Stati membri di adottare misure proporzionate e necessarie per assicurare «in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e

alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici». In particolare, vi è l'obbligo di: a) coordinare e definire le responsabilità degli organi amministrativi in materia di procedure di autorizzazione, di certificazione e di concessione di licenze, compresa la pianificazione del territorio; b) di rendere disponibili le informazioni relative al trattamento delle domande di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze per gli impianti di energia rinnovabile e sull'assistenza disponibile per i richiedenti; c) di semplificare e accelerare le procedure amministrative; d) di rendere trasparenti e proporzionate le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze, le quali non devono contenere discriminazioni tra partecipanti e tenere pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili; e) di garantire che le spese amministrative pagate da consumatori, urbanisti, architetti, imprese edili e installatori e fornitori di attrezzature e di sistemi siano trasparenti e proporzionate ai costi; f) di prevedere la semplificazione delle procedure per progetti di piccole dimensioni relative a dispositivi decentrati per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Nei considerando della Direttiva 2009/28/CE vi sono alcune indicazioni di principio di particolare importanza per il legislatore nazionale relativamente alle procedure utilizzate dall'amministrazione incaricata di supervisionare l'autorizzazione, la certificazione e la concessione di licenze per impianti di produzione di energie rinnovabili. L'azione amministrativa dovrebbe essere «obiettiva, trasparente, non discriminatoria e proporzionata nell'applicazione a progetti specifici [... ed] evitare oneri inutili che potrebbero insorgere dall'inclusione dei progetti in materia di energie da fonti rinnovabili tra gli impianti che comportano elevati rischi sanitari» (cons. 40). I principi di trasparenza, di semplificazione e di economicità sono riaffermati nel considerando 41.

Anche sul piano della coerenza degli obiettivi, la Direttiva richiama il principio secondo cui «durante le procedure di valutazione, pianificazione o concessione di licenze per gli impianti di energia rinnovabile, gli Stati membri dovrebbero tener conto di tutta la normativa ambientale della Comunità e del contributo delle fonti energetiche rinnovabili al conseguimento degli obiettivi in materia di ambiente e cambiamenti climatici, specialmente rispetto agli impianti di energia non rinnovabile» (cons. 44).

Come appare evidente, alla base di queste disposizioni vi sono i principi che rappresentano un comun denominatore nella legislazione dei singoli stati in materia di procedimento e azione amministrativa e che, da una prospettiva del diritto dell'energia operano una trasposizione di principi generali del diritto amministrativo generale, consentendo un ulteriore sviluppo della comparazione in diritto amministrativo.

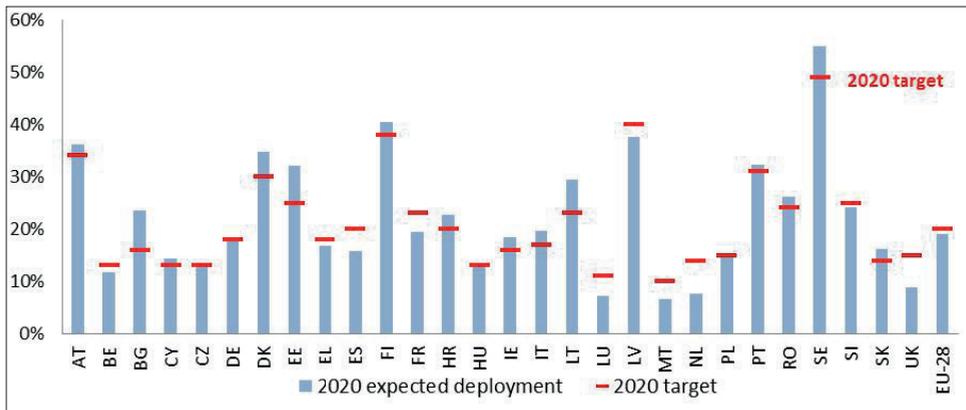
A sviluppare le politiche nazionali in materia di energia, ha contribuito in maniera fondamentale il Trattato di Lisbona, sottoscritto il 13 dicembre 2007, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. In particolare, come sopra richiamato, il Trattato inserisce nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) una specifica disposizione – l'art. 194 – che definisce il quadro giuridico della disciplina concorrente dell'energia e introduce alcuni principi volti a garantire il funzionamento del mercato interno, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'UE, il risparmio e l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabile, nonché promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

Da ultimo, a completamento del quadro dell'azione dell'Unione in materia di energia, si può segnalare che è stata approvata una proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (del 23 febbraio 2017, COM(2016), 17). Si tratta di un aggiornamento del quadro normativo delineato dalla Direttiva 2009/28/CE, necessari ad impedire l'accentuarsi di significative differenze fra gli Stati membri nel raggiungimento della quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo energetico finale dell'Unione prevista almeno nel 27% entro il 2030. La base giuridica su cui si basa la proposta di Direttiva è sempre l'art. 194, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In relazione alle disposizioni che incidono su meccanismi procedurali, può essere segnalato che l'art. 16 istituisce una procedura per il rilascio delle autorizzazioni dei progetti di energia rinnovabile affidata a una singola autorità designata – lo sportello amministrativo unico – e una durata massima della procedura. Inoltre, l'art. 17 introduce una semplice notifica ai gestori dei sistemi di distribuzione per i progetti di piccole dimensioni, oltre a una disposizione specifica per accelerare la procedura di rilascio delle autorizzazioni per il ripotenziamento degli impianti esistenti per le energie rinnovabili.

È interessante vedere in che misura il diritto amministrativo inglese e francese, anche attraverso la giurisprudenza delle loro corti, hanno affrontato queste problematiche e le questioni giuridiche sottese a questi principi sul piano del contenzioso amministrativo. Ed è proprio per tale ragione che una delle *research questions* riguarda l'adeguatezza del giudice amministrativo, e non di un giudice specializzato, a giudicare le questioni relative al diritto ambientale dell'energia.

In Europa, nelle statistiche pubblicate da Eurostat relative al 2015 sulla percentuale di fonti rinnovabili utilizzate per il fabbisogno energetico nazionale, Islanda, Norvegia, Svezia, Montenegro, Finlandia e Lettonia (rispettivamente con il 70.2%, il 69.4%, il 59.3%, il 43.1%, il 39.3% e il 37.6%) sono i Paesi con maggiore utilizzo, seguiti da Albania (34.9%), Austria (33.0%), Danimarca (30.8%), Estonia (28.6%), Portogallo (28.0%), Croazia (29.0%), Romania (24.8%), Lituania (25.8%), Slovenia (22.0%),

Macedonia (19.9), Bulgaria (18.4%), Italia (17.5%), Unione europea a 28 (16.7%), Spagna (16.2%), Grecia (15.4%), Francia (15.2%), Repubblica Ceca (15.1%), Germania (14.6%), Ungheria (14.5%), Slovacchia (12.9%), Polonia (11.8%), Cipro (9.4%), Irlanda (9.2%), Regno Unito (8.2%), Bulgaria(7.9%), (Belgio (7.9%), Olanda (5.8%), Malta (5.0%) e Lussemburgo (5.0%) (v. <http://ec.europa.eu/eurostat>). Con riferimento agli obiettivi per il 2020, come emerge dalla figura sottostante, questi dati sembrano parzialmente confermati.



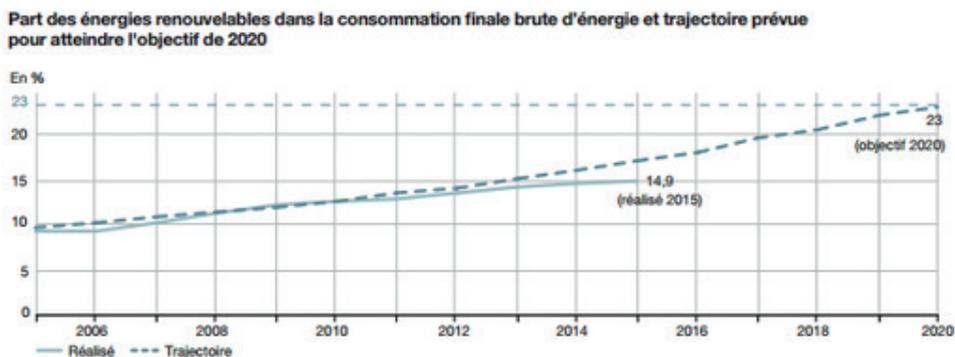
Fonte: *European Commission*, basato sul modello TU Wien (Green-X) proiezioni (2014)

## L'esperienza della Francia: il contesto politico-istituzionale

Molto spazio è stato dedicato in Francia al diritto dell'energia, sia sul piano dottrinale, che su quello giurisprudenziale, in una prospettiva di costruzione del diritto amministrativo nazionale (v. Barthelemy et Vidal, 2017, 229 ss.). Peraltro, è proprio il settore dell'energia che, implicando diverse discipline scientifiche, sia sul piano delle scienze sociali che di quelle c.d. dure, costituisce una testimonianza diretta della necessità di analisi a carattere interdisciplinare, come da qualche tempo segnala la dottrina comparatistica (Husa 2014; Riles 2015). Rispetto all'attuazione delle regole comunitarie in materia di energie rinnovabili, e in attesa di un quadro unitario più definito di produzione di tali energie entro il 2030, nel 2016 la Francia ha diminuito la produzione di energia elettrica principalmente limitando il consumo nei settori del carbone, del petrolio e del nucleare, e, in tale ultimo caso, principalmente per la chiusura di alcune

centrali a seguito dei controlli richiesti dall'Autorità per la sicurezza nucleare (l'*Autorité de Sûreté Nucléaire*).

Il dato più significativo, tuttavia, deriva dal fatto che, nel 2016, il 20% dei consumi ha trovato copertura in energie rinnovabili, compensando così la riduzione della potenza termica derivante negli anni passati da fonti non rinnovabili (energia idraulica: +8,2%, solare: +11,3%, eolica: -1,8%) mantenendo stabile la produzione di energia complessiva. L'obiettivo del 23% di produzione di energia rinnovabile da raggiungere entro il 2023 sembra potenzialmente raggiungibile, come evidenzia il grafico sotto riportato.



Fonte: *Commissariat général au développement durable* (CGDD)

Allo sviluppo delle energie rinnovabili ha dato un importante contributo la Loi n° 2015-992 del 17 agosto 2015, relativa alla *transition énergétique pour la croissance verte*, su cui si è preventivamente pronunciato il Conseil constitutionnel con decisione n° 2015-718 DC del 13 agosto 2015<sup>11</sup>. Come si avrà modo di analizzare più dettagliatamente nei paragrafi successivi, la legge persegue finalità non solo economiche, programmatiche e di coordinamento delle politiche nazionali, ma affronta problemi di natura sociale e costituzionale, come la povertà energetica – garantendo alle persone più povere l'accesso all'energia – e il diritto alla salute dei cittadini. La legge incide anche sulle procedure di autorizzazione alla costruzione di edifici nelle ipotesi in cui debba-

<sup>11</sup> In <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015718-dc/decision-n-2015-718-dc-du-13-aout-2015.144275.html>.

no essere realizzate opere necessarie al risparmio energetico, consentendo deroghe alle previsioni dei piani urbanistici (art. 7). Va ricordato che fra gli obiettivi della legge vi è quello di transitare verso la c.d. “economia circolare” (art. 70 ss.), caratterizzata dal superamento del modello lineare di estrazione, produzione, consumo e smaltimento (v. su questo tema, Heshmati 2016).

Si è già ricordata l'importanza della partecipazione procedimentale dei soggetti interessati dalla realizzazione di progetti in ambito energetico e come vi siano in esperienze europee e transnazionali principi comuni implementati dalla giurisprudenza amministrativa o dalle decisioni delle autorità amministrative indipendenti, come nel caso francese della *Commission nationale du débat public* (CNDP), creata dalla legge no 95-101 del 2 febbraio 1995, relativa al *renforcement de la protection de l'environnement* e divenuta autorità amministrativa indipendente con la legge n° 2002-276 del 27 febbraio 2002 relativa alla *démocratie de proximité*.

Fra le disposizioni più importanti nella materia, vi è anche il Codice dell'ambiente del 2000, introdotto con ordinanza n. 2000-914 del 18 settembre 2000, relativo alla *partie Législative du code de l'environnement*, che contiene tutte le principali disposizioni legislative e regolamentari nella materia, della cui applicazione si occupa il giudice amministrativo francese.

Sul piano del diritto amministrativo, lo strumento della concertazione diviene il modello maggiormente utilizzato dalla Commissione, caratterizzato dalla nomina di un garante della partecipazione (v. Decisioni nn. 2017/71/LEFGL/5, *Projet de parc pilote d'éoliennes flottantes “Les Eoliennes flottantes du Golfe du Lion”*; 2016/36/EolMed/1, *Projet EolMed de ferme pilote d'éoliennes flottantes au large de Gruissan*). La Commissione sta attualmente preparando il dibattito pubblico per la revisione della programmazione pluriennale in materia di energia. La legge di transizione energetica prevede che entro il 2018 si approvi questo documento. L'art. 133 della legge del 2015 attribuisce alla Commissione il potere discrezionale di stabilire quando la partecipazione debba ritenersi necessaria, con la conseguente nomina della figura del garante, che assume la responsabilità in ordine all'informazione pubblica, sia *erga omnes* che *erga partes*. La legge prevede anche che la consultazione possa egualmente avvenire a livello locale anche nelle ipotesi in cui non sia necessariamente prevista.

Per quanto riguarda il settore dell'energia elettrica, la Francia ha sviluppato meccanismi di trasformazione soprattutto nel campo delle reti intelligenti (*smart grids*), che sono definite “comunicanti” e sono finalizzate a mettere in comunicazione i diversi attori del mercato elettrico e, in particolare, i consumatori e i produttori di energia (Menard et Morel, 2017, 437), e interconnessi attraverso il calcolatore *Linky*, secondo le previsioni del § 2, dell'annesso 1, relativo alle misure relative alla protezione dei consumatori di cui alla Direttiva 2009/72/CE del 13-7-1989 del Parlamento europeo

e del Consiglio. Tuttavia, un elemento di criticità rispetto a questo sistema – e messo in discussione da associazioni di consumatori e *legal scholars* – è rappresentato dal rischio di controllo dei consumatori e delle eventuali questioni giudiziarie in materia di riservatezza (v. CAA Nancy, 12-5-2014, n. 13NCO1303, *Communauté urbaine du Grand Nancy*, AJCT 2014, 498)<sup>12</sup>.

Da un punto di vista generale, si può ricordare che la Francia ha implementato la legislazione in materia di semplificazione amministrativa, con l'adozione della l. 12-11-2013, n. 2013-1005 – entrata in vigore il 12 novembre 2014 – che autorizza il Governo a semplificare le relazioni fra l'amministrazione e i cittadini.

### ***Il contenzioso amministrativo in materia di tariffe o sanzioni***

La definizione delle tariffe in materia di energia influenza i livelli di offerta del mercato. La relazione fra tariffe stabilite per la vendita e offerta di mercato in un contesto di apertura dei mercati alla concorrenza rende indispensabile una definizione corretta delle tariffe (Dyevre, 2009, 20) onde evitare che le stesse non siano troppo basse o, all'inverso, particolarmente vantaggiose per i soggetti che detengono il monopolio della fornitura. Tuttavia, la loro definizione è stata oggetto di contenzioso davanti al giudice amministrativo, soprattutto da parte dei nuovi soggetti entrati nel mercato nei confronti dei fornitori "storici" di energia. Le decisioni hanno rappresentato un punto di riferimento per la Commissione di regolazione per l'energia (*Commission de régulation de l'énergie – CRE*) a partire dall'8 dicembre 2015. Anteriormente a questa data le tariffe per la vendita di gas e di elettricità erano fissate congiuntamente dai Ministeri dell'economia e dell'energia, su proposta della Commissione di regolazione per l'energia, sentiti i soggetti operanti sul mercato dell'energia, in base all'art. 2 della l. 2006-1537 del 7-12-2006, relativa al settore dell'energia.

Dopo l'8-12-2015, i poteri della Commissione si sono molto rafforzati con il potere di determinare le tariffe in materia di energia elettrica e proporle ai ministri dell'economia e dell'energia che possono entro tre mesi dalla proposta esprimere una posizione negativa. Diversamente le tariffe sono pubblicate sul *Journal officiel*. Come è possibile vedere, in questo caso la procedura è completamente ribaltata e a decidere sulle tariffe è la Commissione e non più il potere politico.

Per quanto riguarda le tariffe relative al gas naturale, il Consiglio di Stato ha inquadrato le sue decisioni in una prospettiva che considera l'ingresso sul mercato di nuovi attori privati (CE 10-12-2007, n. 289012, *Société Poweo, Fédération française des com-*

---

<sup>12</sup> In [https://www.legifrance.gouv.fr/Informations/A-propos-du-site#ancre3721\\_0\\_4](https://www.legifrance.gouv.fr/Informations/A-propos-du-site#ancre3721_0_4).

*bustibles, carburants et chauffage*<sup>13</sup>. Per tale ragione, l'alto tribunale impone ai ministri competenti di indicare la copertura finanziaria dei costi medi anche sulla base delle previsioni per il successivo esercizio finanziario, sulla base degli elementi di previsione e di intervenire sulle tariffe, ove fosse previsto uno scarto significativo fra tariffe e costi di fatto. L'elemento centrale della prospettiva indicata dal Consiglio è quello dell'organizzazione amministrativa che deve garantire questo meccanismo di bilanciamento. Tuttavia, la discrezionalità amministrativa della Commissione è stata limitata dal decreto 18-12-2009, relativo alle tariffe regolamentate della vendita di gas naturale (dec. 2009-1603 del 18-12-2009). L'art. 3 del Decreto prevede che le tariffe regolamentate della vendita di gas naturale coprono i costi di approvvigionamento del gas, scelta questa contestata dagli operatori storici nel mercato francese. Il Consiglio di Stato, nella sua decisione 10-7-2012 (CE, 10-7-2012, n. 353356, *GDF Suez c/Association nationale des opérateurs détaillants en énergie* (ANODE))<sup>14</sup>, ha confermato la necessità che i ministri competenti possano avere sotto controllo l'evoluzione delle tariffe in rapporto alla situazione economica generale, ivi compresa quella delle famiglie.

## **Giudice amministrativo e ambiente**

La protezione dell'ambiente è stata oggetto di una previsione a livello costituzionale nel 2005, con l'adozione della Carta dell'ambiente, contenuta nella legge costituzionale n° 2005-205 del 1-3-2005. Il giudice amministrativo applica e interpreta anche molte altre fonti di diritto ambientale, siano esse testi internazionali ed europei, o leggi e regolamenti raccolti dal 2000, nel codice della ambiente. Il Consiglio di Stato, nella decisione *Commune d'Annecy* (CE, 3 octobre 2008, n° 297931)<sup>15</sup>, ha riconosciuto che l'insieme dei diritti e doveri definiti dalla Carta hanno valore costituzionale e vincolano i poteri pubblici e le autorità amministrative nelle loro competenze. Ai sensi dell'art. 34 della Costituzione e dell'art. 3 della Carta, spetta al legislatore determinare i principi di base della conservazione ambientale e definire il quadro per la prevenzione e la limitazione delle conseguenze e del danno all'ambiente. La conformità di tali disposizioni legislative all'articolo 3 della Carta può essere controllata solo dal giudice costituzionale.

<sup>13</sup> In [https://www.legifrance.gouv.fr/Informations/A-propos-du-site#ancre3721\\_0\\_4](https://www.legifrance.gouv.fr/Informations/A-propos-du-site#ancre3721_0_4).

<sup>14</sup> In <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/CE-19-juillet-2017-Association-nationale-des-operateurs-detaillants-en-energie>

<sup>15</sup> In <https://www.doctrine.fr/d/CE/2008/CEW:FR:CEASS:2008:297931.20081003>.

Sul piano della partecipazione, l'art. 7 della Carta dell'ambiente garantisce tale principio, con l'affermare che ciascuna persona ha il diritto, secondo quanto previsto dalla legge, ad avere accesso alle informazioni relative all'ambiente detenute dalle autorità pubbliche e di partecipare alle decisioni pubbliche che hanno un'incidenza sull'ambiente. Il *Conseil d'Etat* ha stabilito che, in base a tali disposizioni, una procedura di partecipazione pubblica è obbligatoria solo per le decisioni aventi un impatto diretto e significativo sull'ambiente. Ciò accade, ad esempio, nell'ipotesi di atti amministrativi complementari che l'autorità può adottare per completare l'autorizzazione iniziale a gestire un impianto classificato per la protezione dell'ambiente (ICPE), che non ha un impatto significativo sull'ambiente stesso (CE, 17 ottobre 2013, Comune di Illkirch-Graffenstaden, n. 370481)<sup>16</sup>. Inoltre, un richiedente non può invocare l'articolo 7 direttamente quando le disposizioni legislative garantiscono la sua attuazione (CE, 12 giugno 2013, *Federazione delle imprese di riciclaggio*, n. 360702)<sup>17</sup>, con la conseguenza non può essere invocata la Carta per affermare che il principio di partecipazione sarebbe stato violato nella misura in cui le disposizioni dell'articolo L. 120-1 del codice dell'ambiente sono state adottate per specificare le condizioni e i limiti entro i quali il principio della partecipazione pubblica è applicabile alle decisioni regolamentari dello Stato e delle sue istituzioni pubbliche.

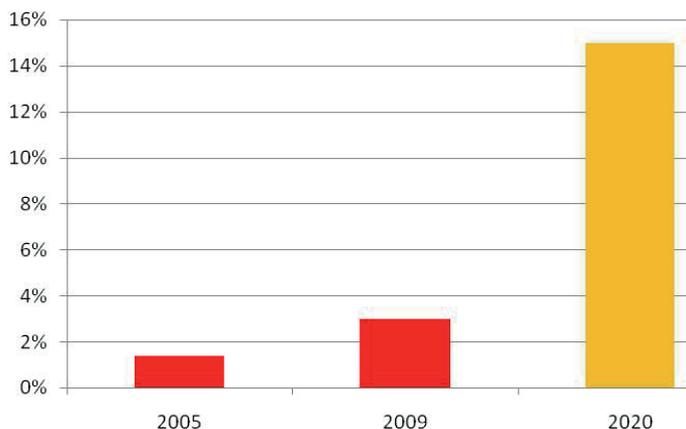
## **L'esperienza del Regno Unito: il contesto politico-istituzionale**

La particolare situazione del Regno Unito, dopo che il 23 giugno il 51,9 % degli aventi diritto ha votato per l'uscita dall'Unione europea, pone, in via preliminare, alcuni interrogativi di fondo sul futuro della normativa in vigore di attuazione delle direttive in materia di energia rinnovabile e sul raggiungimento degli obiettivi attualmente previsti per il 2020 e il 2030. Anteriormente al voto referendario, come emerge dalla *Road Map* approvata dal Governo nel 2011, in tutto il Regno Unito, sono state avviate azioni specifiche al fine di implementare la produzione di energie rinnovabili, garantendo sicurezza e sostenibilità dell'approvvigionamento energetico. Oltre all'obiettivo generale delle energie rinnovabili nel Regno Unito, le Amministrazioni devolute hanno fissato obiettivi ambiziosi ma raggiungibili a livello nazionale. Il governo scozzese ha introdotto un obiettivo per fornire il 100% di energie rinnovabili per la fornitura di elettricità entro il 2020; il governo dell'Irlanda del Nord si propone l'obiettivo di for-

<sup>16</sup> In [https://www.legifrance.gouv.fr/Informations/A-propos-du-site#ancre3721\\_0\\_4](https://www.legifrance.gouv.fr/Informations/A-propos-du-site#ancre3721_0_4).

<sup>17</sup> In <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000027542905&fastReqId=292850430&fastPos=12>

nire il 40% di elettricità rinnovabile e il 10% di calore rinnovabile entro il 2020. Infine, il governo gallese ha preventivato di produrre il doppio della quantità di elettricità che attualmente utilizza da fonti rinnovabili entro il 2025, in particolare attraverso l'utilizzo dell'energia marina. Secondo i dati previsionali riportati nel *National Renewable Energy Action Plan for the United Kingdom* del 2012, il Regno Unito potrebbe produrre il 15% di energia rinnovabile entro il 2020.



Fonte: *National Renewable Energy Action Plan for the United Kingdom*, 2012

Occorre, tuttavia, ricordare, secondo fonti del Parlamento britannico che negli anni 2016 e 2017 gli investimenti in materia di energie rinnovabili sono state significativamente inferiori rispetto agli anni precedenti (v. <http://www.parliament.uk>).

Passando dal quadro d'insieme, al tema più specifico del ruolo degli istituti del diritto amministrativo inglese, come la semplificazione o la partecipazione procedimentale, non sono previste in questo ambito – e, in particolar modo, relativamente a gas ed elettricità – forme di decisione diverse da quelle disciplinate per l'adozione di atti dei pubblici poteri. Tuttavia, per quanto riguarda la trasparenza amministrativa e il diritto di accesso all'informazione anche ambientale, si può ricordare che il Regno Unito ha sottoscritto la Convenzione “*On Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*”, adottata nel giugno 1998 nella città danese di Aarhus. Le prime due parti della Convenzione di Aarhus riguardano l'accesso all'informazione ambientale e la partecipazione pubblica al processo decisionale in materia ambientale.

Sul versante degli interventi legislativi in materia di energia, i provvedimenti più importanti sono stati l'*Energy Act* del 1983, il *Gas Act* del 1986, l'*Electricity Act* del 1989, l'*Energy Act* del 2010 e l'*Energy Act* del 2013 (v. King, Salgado and Heffron 206, 650; Roggenkamp, Redgwell, Del Guayo and Rønne 2016, 1053 ss.).

Il provvedimento affronta, fra le numerose disposizioni, il tema della povertà energetica (art. 145), che rappresenta una sfida significativa per i Paesi maggiormente industrializzati e prevede lo strumento della previa audizione dei soggetti che operano sul mercato.

In particolare, la dottrina e la giurisprudenza considerano i diritti di partecipazione come derivanti dalla categoria dei diritti umani (Richardson and Razzaque, 2006, 167). Per tale ragione, si considera che i diritti procedurali siano derivanti dal metodo con cui si determinano le scelte in materia ambientale. La decisione amministrativa deve ispirarsi non solo ai principi dello *Human Rights Act* del 1998, ma anche alle dottrine consolidate dell'*ultra vires*, della *fairness* e del *due process*.

## ***Semplificazione e partecipazione procedurale***

Nel campo dell'energia, gli attori impegnati sono diversi e operano sia sul piano del diritto pubblico, che di quello privato. Merita di essere segnalato il ruolo dell'Ufficio dei mercati del gas e dell'elettricità (OFGEM), che opera sotto la direzione dell'Autorità dei mercati del gas e dell'elettricità (GEMA). Il principio di '*better regulation*' è alla base delle attività di questa agenzia indipendente, che devono essere esercitate in modo trasparente, responsabile, proporzionato, coerente e mirato ad azioni necessarie allo sviluppo. La legislazione in base alla quale Ofgem opera consente inoltre di tenere in considerazione tutti gli altri principi che disciplinano l'azione amministrativa. Le forme di partecipazione attraverso il dibattito pubblico tendono prevalentemente alla finalità di far precedere la scelta amministrativa a meccanismi che valorizzino i principi di trasparenza, contraddittorio e condivisione delle conoscenze, in particolar modo sul piano tecnico. OFGEM ha questi obiettivi fra le sue priorità istituzionali. La conseguenza di questo percorso è sicuramente la responsabilizzazione dei proponenti in relazione alla presentazione ed esecuzione di progetti che vanno a incidere sul complesso sistema-ambiente. Il rapporto fra il diritto amministrativo – per molto tempo poco considerato nel Regno Unito, sulla base della nota impostazione di Dicey – e le politiche pubbliche, come per l'azione delle agenzie indipendenti, è molto stretto. Gli specifici campi di intervento in cui opera il diritto amministrativo – e l'ambiente è senz'altro uno di questi – impegnano la responsabilità dei soggetti privati che operano nel settore, diversamente dal passato in cui la responsabilità era esclusivamente pubblica in capo ai Ministeri.

## ***La giurisprudenza in materia di ambiente ed energia***

Nel paragrafo seguente, si esamineranno brevemente alcune decisioni giurisdizionali in materia di ambiente ed energia – nei limiti imposti a questo saggio – partendo dalla Corte suprema inglese. Quest’ultima non ha prodotto molte decisioni nella materia, e i casi richiamati sono prevalentemente di altre corti superiori. I temi trattati riguardano prevalentemente l’attuazione delle direttive dell’Unione nel Regno Unito, ed evidentemente alimentano il dibattito, nella dottrina specializzata e a livello istituzionale e politico, su ciò che accadrà dopo l’uscita del Regno Unito dall’Unione europea, a seguito del referendum sulla Brexit. Nella sentenza *R(Champion) v North Norfolk District Council* del 2015, la Corte suprema ha respinto l’appello presentato dal sig. Champion contro la decisione del Consiglio distrettuale del North Norfolk di esclusione della valutazione dell’impatto ambientale (VIA) per un progetto di sviluppo edilizio in una zona vicina al fiume Wensum<sup>18</sup>. Il fiume si trova nelle vicinanze di una zona di conservazione, protetta dalla Direttiva dell’Unione 97/92/EC, trasposta nell’ordinamento britannico con la *Conservation and Habitats Species Regulations* del 2010. Nel caso di specie, l’art. 61 prevede che prima di esprimere parere favorevole al progetto sia necessaria una adeguata valutazione di impatto, trattandosi di un sito protetto dall’Unione. Nel respingere il ricorso, il principale problema che la Corte si è posta è stato quello del contenuto della valutazione d’impatto richiesto dalla Direttiva del 2010, rispetto ad altre, come quella sulla valutazione di impatto ambientale.

La Corte si è occupata della Convenzione di Aarhus, anche se limitatamente del costo delle tariffe giudiziarie, conseguenti all’applicazione di sanzioni in materia ambientale, nella decisione del 2013, sul caso *R (on the application of Edwards and another (Appellant)) v. Environment Agency and others (Respondents)* (n. 2)<sup>19</sup>, sottolineando la complessità delle questioni attinenti alla materia energetico-ambientale.

Il contributo più significativo alla interpretazione della normativa in materia ambientale ed energetica è dato, tuttavia, dalle decisioni della Corte d’Appello e di altre Corti superiori intervenute a rivedere decisioni a carattere economico da agenzie governative nei riguardi di società produttrici/venditrici di energia, per violazione del principio del legittimo affidamento e di illecita interferenza con le situazioni possessorie previste dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU).

Un primo ambito di decisioni ha riguardato gli habitat naturali, protetti dalla Direttiva del Consiglio 92/43/EEC, sulla conservazione degli habitat e della fauna e flora selvatica, adottata 1992. La Corte d’appello (divisione civile), nel caso *R (Lee Valley*

<sup>18</sup> In <https://www.ecolex.org/details/literature/r-champion-v-north-norfolk-district-council-ana-091210/>.

<sup>19</sup> In <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080416/edward-1.htm>.

*Regional Park Authority*) v *Epping Forest District Council* del 22-4-2016 ha ritenuto che la Direttiva *Habitats* deve essere interpretata come strumento di un efficace processo di decisione in campo ambientale, e non, invece, come un ostacolo giuridico<sup>20</sup>. La Corte ha anche sottolineato che la valutazione di impatto richiede un'analisi accurata degli interessi implicati nel procedimento in considerazione della responsabilità dell'autorità di pianificazione a livello locale, che può essere soggetta a revisione da parte del tribunale. Ove il parere sia richiesto a *Natural England* (NE) – fra i soggetti preposti a fornire pareri o applicare sanzioni (v. § 5.4) – si deve ritenere che l'attività consultiva sia adeguata, considerato l'alto livello di specializzazione di questo organismo, con la conseguenza che in caso di discostamento, la decisione amministrativa deve essere adeguatamente motivata anche sotto il profilo tecnico. Evidentemente, un errore da parte di un soggetto qualificato è sempre possibile e l'amministrazione decidente deve fare proprio il parere non acriticamente ove l'errore sia riconoscibile, come nel caso *Wealden District Council v Secretary of State for Communities & Local Government, South Downs National Park Authority & Natural England* deciso dalla Corte d'Appello (Planning Court) del 20-3-2017<sup>21</sup>. Analogo ragionamento è sviluppato dalla stessa corte nel caso *Secretary of State v Wealdon District Council* dell'8-7-2017<sup>22</sup>.

Un altro interessante ambito di questioni sollevate in grado d'appello riguarda le decisioni governative di modifica delle modalità di concessioni relative a energia rinnovabile. In tre casi, del 2016 sono state censurate le decisioni del Dipartimento per l'energia e il cambiamento climatico (DECC), ricompreso, a partire dal luglio 2016, nel Dipartimento per il commercio, l'energia e la strategia industriale.

Nella decisione *Solar Century Holdings v Secretary of State* dell'14-10-2014<sup>23</sup>, la Corte d'Appello (Administrative Court) affronta il problema delle politiche governative di riduzione dei benefici fiscali ed economici per gli investimenti nel campo dell'energia rinnovabile. La decisione di rigetto dell'appello si basa sul principio che il Governo può discrezionalmente cambiare le politiche di incentivazione, non essendo i destinatari di provvedimenti precedenti titolari di *legitimate expectations* (legittimo affidamento). La Corte d'appello nel caso *Infinis Energy Holdings Ltd v (1) Her Majesty's Treasury (2) HM Revenue & Customs*<sup>24</sup>, del 2016, ha sviluppato il principio del legittimo affidamento come interpretato nel diritto dell'UE. In particolare, la Corte ha specificato che sia

<sup>20</sup> In <http://www.39essex.com/content/wp-content/uploads/2016/04/Lee-Valley-RPA-v-Epping-Forest-DC-judgment-22-April-2016.pdf>.

<sup>21</sup> In <http://www.39essex.com/content/wp-content/uploads/2016/04/Lee-Valley-RPA-v-Epping-Forest-DC-judgment-22-April-2016.pdf>.

<sup>22</sup> In <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2017/351.html>.

<sup>23</sup> In <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2014/3677.html>.

<sup>24</sup> In [ww.cms-lawnow.com/ealerts/2016/03/uk-court-rules-withdrawal-of-lecs-lawful](http://www.cms-lawnow.com/ealerts/2016/03/uk-court-rules-withdrawal-of-lecs-lawful).

necessario per configurare un legittimo affidamento garantito dall'ordinamento sia necessaria da parte dell'autorità pubblica una garanzia precisa, incondizionata e non ambigua, attraverso *facta concludentia*, che faccia sorgere una aspettativa certa del comportamento futuro dell'amministrazione.

### ***Istituzione di corti specializzate in materia ambientale***

La creazione di corti specializzate in materia ambientale (*Environmental Courts and Tribunals* – ECTS) rappresenta un fenomeno in via di sviluppo a partire dagli inizi degli anni 2000 in varie parti del mondo. Se agli inizi del 2009 queste corti erano circa 350 distribuite in 41 Paesi, all'inizio del 2016, il numero si è quasi triplicato e diffuso in 44 Paesi. In particolare, 456 corti sono state autorizzate in Cina, di cui una sezione in materia ambientale nella Corte Suprema, 250 in Pakistan, 95 sezioni specializzate nei tribunali della Malaysia, 17 in Brasile, 13 in Kenia, 5 in India, 3 in Cile, 3 corti e una in grado di appello in Salvador, e nel 2010 per Inghilterra e Galles è creato un *Environmental Tribunal* (Pring and Pring 2016, 1).

Anteriormente a tale data, in Inghilterra e Galles, non vi erano tribunali specializzati in materia di ambiente ed energia. I procedimenti penali per reati ambientali sono affidati alla competenza dei tribunali penali ordinari, mentre le azioni civili dei privati per danni o altri rimedi civili derivanti da questioni ambientali sono di competenza dei tribunali civili ordinari. La proposta di un tribunale in materia ambientale scaturiva dal rapporto del 1989 di Sir Robert Carnwath, incaricato dal Segretario di Stato per l'Ambiente di esaminare i problemi attuativi dei controlli di pianificazione. Sebbene gran parte della sua relazione riguardasse il miglioramento dei sistemi di controllo, Sir Carnwath fece un appello per la istituzione di un tribunale ambientale (Macrory, 2013, 371). Alla base del dibattito durato molto tempo, e culminato nella presentazione del Rapporto Macrory del 2003, *Modernizing Environmental Justice – Regulation and the Role of an Environmental Tribunal*, vi era principalmente la necessità che le questioni complesse legate al tema dell'ambiente e al bilanciamento dei diversi interessi in gioco fossero affidate ad esperti della materia, sotto la guida di un giurista. L'impugnazione delle sanzioni comminate dai due soggetti preposti – la *Environment Agency* (EA) e la *Natural England* (NE) – a sanzionare le violazioni previste dal *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008* (RESA), possono essere impugunate davanti all'*Environmental Tribunal* che ha poteri molto ampi, anche entrando nel merito dei provvedimenti e per tale ragione è necessaria una specifica competenza tecnica dei giudici. Si tratta di una competenza che va al di là dell'annullamento o della revisione degli atti amministrativi da parte dei tribunali amministrativi. Se, poi, si considera che le sanzioni per violazione

delle norme ambientali possono essere già stabilite o avere un contenuto variabile (e discrezionale), si giustifica ulteriormente la presenza del tribunale specializzato.

L'ambito delle decisioni che possono essere impugnate davanti al Tribunale riguarda le sanzioni comminate da autorità diverse, fra le quali: la *Environment Agency*, la *Natural England* (NE), il Dipartimento per l'ambiente, il cibo e gli affari rurali, il Dipartimento dell'energia e dei cambiamenti climatici, il Dipartimento per le imprese, il commercio e gli investimenti, l'organizzazione della gestione marina, come anche i Ministeri del Galles e le autorità locali in Inghilterra e Galles. Il Tribunale potrà svolgere inchieste di fatto, in particolare in relazione ai ricorsi contro provvedimenti di detenzione o arresto. In questi casi, il Tribunale dovrà raggiungere un ragionevole convincimento sulla colpevolezza. Tuttavia, se, da una parte, il Tribunale presenta carattere di flessibilità sul piano procedurale, dall'altra, ove i ricorsi siano relativi a reati penalmente sanzionati, non sarà in ogni caso possibile limitare o semplificare la fase probatoria. L'appello contro le decisioni del Tribunale per l'ambiente può essere presentato davanti all'Alta Corte (*Upper Tribunal, Tax and Chancery Chamber*).

## Conclusioni

L'esperienza di Francia e Regno Unito può costituire, non soltanto, una interessante base di riflessione per gli sviluppi del diritto amministrativo dell'energia in Italia, ma anche per consentire una riflessione sull'opportunità di un ripensamento critico su alcuni istituti del diritto amministrativo italiano – e, in particolar modo, sul procedimento amministrativo, sulla semplificazione e sulla giustizia amministrativa, per meglio comprendere se questi strumenti normativi siano in grado di reggere la sfida che fenomeni complessi – visti da una prospettiva globale e transnazionale – che, forse, impongono di valutare se i meccanismi procedurali e di semplificazione scelti dal legislatore del 1990, nonostante alcune modifiche, abbiano bisogno di una riscrittura.

In particolare, il tema che credo valga la pena di discutere nella prospettiva del diritto ambientale e dell'energia sia proprio quello dell'adeguatezza dei tribunali amministrativi italiani a decidere nella materia, oppure sia necessario piuttosto riflettere sulla istituzione di corti e tribunali specializzati in materia di ambiente, come nel Regno Unito. Le ragioni che propendono per tale proposta, anche attraverso l'analisi delle esperienze qui brevemente esaminate, sono innanzitutto basate sulla complessità delle decisioni in materia ambientale, per le implicazioni che hanno su beni costituzionali fondamentali. Nonostante, in Europa non siano molte le esperienze del genere, bisogna tenere conto che nel mondo vi sono circa 800 giudici specializzati (fra corti e tribunali) in oltre 42 diverse giurisdizioni (Robinson, 2012, 363, 381).

Nel Regno Unito questo tipo di corte è in via di sviluppo, dopo l'introduzione del Tribunale di primo livello in materia di ambiente nel 2010 e la modificazione delle sanzioni per violazione delle norme in materia ambientale del 2008. La strada per la istituzione di una vera e propria corte in materia ambientale è aperta nel Regno Unito, con un possibile impatto sui principi che regolano forme di semplificazione e partecipazione in materia ambientale. Del resto, è ipotizzabile che per quanto riguarda il Regno Unito della post-brexit, non vi saranno conseguenze significative in materia di ambiente ed energia, essendovi già scelte precise in ordine alla riduzione della capacità produttiva basata sul carbone e le emissioni di carbonio, e l'impegno a chiudere tutte le centrali a carbone entro il 2025 (v. il XII Rapporto della House of Lords, *Brexit: environment and climate change*, febbraio, 2017).

Peraltro, il quadro normativo dell'Unione, fondamentale per il settore energetico ambientale nel Regno Unito, proprio grazie agli elevati standards previsti per la tutela dell'ambiente dalla Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE e delle direttive di supporto, come ad esempio la direttiva sull'acqua potabile, la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, la direttiva sui fanghi di depurazione, la direttiva sul controllo e la prevenzione dell'inquinamento e la direttiva sulle acque di balneazione. Anche le direttive dell'Unione per il settore del riciclaggio dei rifiuti hanno avuto un'influenza significativa nel Regno Unito, in cui la percentuale di riciclaggio è circa del 40%. Gli standards dettati dalla Direttiva sull'economia circolare dell'Ue avrebbero inoltre richiesto che il Regno Unito investisse nel riciclo delle acque reflue per raggiungere uno standard più elevato, pari al 65% delle acque reflue riciclate entro il 2030. Nonostante la Brexit, si può ritenere difficile che le politiche ambientali del Regno Unito non tengano conto del c.d. pacchetto di economia circolare che comprende 4 Direttive e i risultati da raggiungersi entro il 2030 in materia di rifiuti, imballaggi, discariche, veicoli fuori uso, rifiuti di pile e accumulatori.

Dopo il Trattato di Lisbona, il Mercato interno dell'energia non sarebbe un valore in sé ma andrebbe "riorientato" alla luce di un principio, quello appunto della "solidarietà energetica", chiamato a sua volta, a radicarsi nella configurazione delle politiche energetiche interne ed esterne tanto dell'UE che degli Stati membri.

Nella realizzazione di una prospettiva "solidaristica" un ruolo importante avrebbero quelle nuove *Autority* europee del Mercato interno dell'elettricità e del gas, istituite dal terzo pacchetto energia, cui spettano compiti ben precisi in ordine soprattutto alle reti. Credo che nelle prospettive di corsi di studio universitari sia necessario istituire un corso di studi specifico sull'energia, a carattere multidisciplinare, che consenta la formazione di esperti e l'interazione con gli attori che operano in questo settore. Potrebbe essere una forma brillante di semplificazione pro futuro delle relazioni e delle scelte politico-amministrative in materia di energia.

Restano alcuni problemi aperti, sia di natura teorica che tecnica. Sul primo versante, l'interrogativo principale riguarda gli strumenti adottati dal diritto amministrativo italiano per la soluzione di problemi complessi e, in particolare, se la legge sul procedimento amministrativo non vada ripensata in una prospettiva transnazionale in relazione alla materia energetico ambientale. Per quanto riguarda invece il piano della *Law and Economics*, oggetto di studio fra i comparatisti, non è ancora ben definito il rapporto fra economia circolare e diritto. Fra i problemi di natura pratica, cui, in precedenza, si è fatto cenno, la riflessione si indirizza principalmente sull'adeguatezza degli strumenti di partecipazione e di semplificazione, attualmente previsti nella legislazione italiana, a bilanciare in un approccio concertativo i diversi interessi in gioco. Sul piano delle decisioni, amministrative e giudiziarie, forse possono essere ripensati i ruoli dell'Autorità per l'energia e del giudice amministrativo, relativamente alle decisioni in materia energetico-ambientale. In tale prospettiva, può costituire un valido strumento l'esperienza in questo campo di Francia e Regno Unito.

## Bibliografia

- Andrusevych, Andriy, Alge, Thomas and Konrad Clemens (eds.)  
2011 *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2<sup>nd</sup> ed. Lviv: Racse.
- Barthelemy, Cristophe et Vidal, Laurent  
2017 'Le droit de l'énergie. Presentation'. *Revue française de droit administrative*, 33(2): 229-230.
- Cassese, Sabino (ed.)  
2016 *Research Handbook on Global Administrative Law*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Cuocolo, Lorenzo  
2011 *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra Stato e mercato, autonomia e ambiente*. Milano: Giuffré Editore.
- Heshmati, Almas  
2016 *A Review of the Circular Economy and its Implementation*. IZA Discussion Paper No. 9611. In SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2713032>.
- Husa, Jaakko  
2014 'Interdisciplinary Comparative Law – Between Scylla and Charybdis?'. *The Journal of Comparative Law*, 9: 28-42.
- King, Sarah A., Lane, Robert and Heffron, Raphael J.  
2016 'United Kingdom'. In Cameron, Peter and Heffron Raphael *Research Legal Aspects of EU Energy Regulation: The Consolidation of Energy Across Europe*, 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press.
- Kravchenko, Svitlana  
2007 'The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements'. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 18(1): 1-50.
- Macrory, Richard  
2010 'Environmental Courts and Tribunals in England and Wales—A Tentative New Dawn'. *Journal of Court Innovation*, 3(1): 61-78.
- Macrory, Richard and Woods, Michael  
2003 'Modernizing Environmental Justice – Regulations and the Role of an Environmental Tribunal'. *Town and Country Planning*, 72(10): 304-305.
- Marletta, Marilù  
2011 *Energia: integrazione europea e cooperazione internazionale*. Torino: Giappichelli.

Menard, Christopher et Morel, Jean Baptiste

2017 'Le déploiement des compteurs communicants *Linki* l'énergie. Presentation'. *Revue française de droit administrative*, 33(2): 437-444.

Moschetta, Teresa Maria

2015 'I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea'. *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2, 94-123.

Neville Brown, L. and Bell, John S.

1998, 5th ed., *French Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.

Pring, George and Pring, Catherine

2016 'Environmental Courts and Tribunals'. In Paddock, Lee, Glicksman, Robert L. and Briner, Nicholas S. (eds.) *Decision Making in Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar, 1-15.

Razzaque, Jona and Richardson, Benjamin J.

2006 'Public participation in environmental decision-making'. In Richardson, B. and Woods, Stepan (eds.) *Environmental Law for Sustainability*. Oxford: Hart.

Riles, Annelise

2015 'From Comparison to Collaboration: Experiments with a New Scholarly and Political Form'. *Law and Contemporary Problems*, 78(1-2): 147-183.

Roggenkamp, Martha, Redgwell Catherine, Rønne, Anita and Del Guayo (eds.)

2016, 3rd ed., *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Robinson, Nicholas A., Lin Heng, Lye and Burleson, Elizabeth (eds.)

2012 *Comparative Environmental Law and Regulation* (vol. 1). Eagan, MN: Thomson Reuter.

Rose-Ackerman, Susan, Luce Henry R. and Linseth, Peter L.

2017, 2nd ed., *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.

Van de Putte, Alexander, Kelimbetov, Kairat and Holder, Ann (eds.)

2017, 2nd ed., *The Perfect Storm: Navigating the Sustainable Energy Transition*. Dilbeck: Sustainable Foresight Institute.

Warmock, Ceri

2017 'Reconceptualising specialist environment courts and tribunals'. *Legal Studies* 37(3): 391-417.

## About the Author

Roberto Scarciglia is Full Professor of Comparative Constitutional Law at the University of Trieste. His work focuses on legal pluralism, globalisation and comparative methodology. Among his latest publications are *Metodi e comparazione giuridica*, Kluwer, 2016; *Introducción al derecho constitucional comparado*, Dickinson, 2011. He edited or co-edited the following volumes: *Administrative law in the Balkans. Case studies of comparative administrative law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia*, Kluwer-Cedam, 2010; with Werner Menski, *Islamic Symbols in European Courts*, Kluwer-Cedam, 2010.

ROBERTO SCARCIGLIA

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: ROBERTO.SCARCIGLIA@dispes.units.it

## ***Cultural diversity in complex societies and new integration strategies: the role of intercultural mediators in institutions***

### **La diversità culturale nelle società complesse e le nuove strategie di integrazione: il ruolo dei mediatori interculturali nelle istituzioni**

*Ornella Urpis*

#### **Abstract**

*In a society characterized by the intermingling of many and different cultures, two options are open to the policy-makers: multiculturalism, for which every culture is, to say, like an island segregated from the others cultures and commanding an exclusive identification on the part of its members; and interculturalism, which allows for more flexible and dynamic relations between cultures, each of them been so thought as an integral part of a wider and inclusive setting of common beliefs and values. In the framework of the intercultural politics the problem arises of the ways in which an effective network of relationships between cultures may be built in order to promote their integration, i.e. the problem of intercultural mediation. The essay deals with the role that the key figure (that of the intercultural mediator) should play in this process. He should possess a high degree of education and professionalism in order to operate according to effective universalistic standards and promote the integration of immigrants. This implies that his recruitment must be completely independent of any origin or ethno-cultural affiliation. To date, at the national level the figure of the mediator has not been regulated and the whole sector is mostly managed by social cooperatives, cultural associations or immigrants' associations that offer their services to the institutions with positive effects, but also with inevitable negative implications.*

In una società caratterizzata dalla molteplicità/compresenza di molte e diverse culture, al policy-maker si aprono due opzioni: il multiculturalismo, per il quale ogni cultura è, per così dire, un'isola separata dalle altre e alla quale va l'identificazione esclusiva dei suoi membri; e l'interculturalismo, che consente rapporti più flessibili e dinamici tra le culture, ognuna delle quali è pensata come parte di un unico e più inclusivo ambiente di credenze e di valori comuni. All'interno della politiche interculturali si pone il problema dei modi in cui costruire una effettiva rete di rapporti fra le culture al fine di promuoverne l'integrazione, ossia il problema della mediazione interculturale. Il saggio si occupa del ruolo che dovrebbe svolgere la figura chiave in questo processo, quella del mediatore interculturale. Questo dovrebbe possedere un elevato grado di istruzione e di professionalità al fine di poter operare secondo efficaci standard universalistici e favorire l'integrazione degli immigrati. Ciò comporta che il suo reclutamento prescindano del tutto da ogni provenienza o appartenenza etno-culturale. A tutt'oggi, a livello nazionale, la figura del mediatore non è stata normata e l'intero settore è gestito per lo più da cooperative sociali, da associazioni culturali o di immigrati che offrono i loro servizi alle istituzioni con effetti positivi, ma anche con inevitabili distorsioni.

#### **Keywords**

*Immigration, Interculturalism, Intercultural Mediation, Integration, Female Genital Mutilations*  
Immigrazione, interculturalismo, mediazione interculturale, integrazione, mutilazione dei genitali femminili

## **Introduzione. Due modelli contrapposti: il multiculturalismo e l'interculturalismo**

La società contemporanea tende sempre più a trasformarsi in un crogiuolo di culture dove il principio della diversità diviene il nucleo costitutivo del processo democratico. La costruzione di una società interculturale implica il superamento dell'idea della diversità basata su determinanti culturali quali la provenienza, la razza, il sesso, la religione, ecc.; un concetto dinamico di cultura, suscettibile di ridefinirsi e di riplasmarsi continuamente. Una società il cui fondamento ultimo sta nell'idea che tutte le culture abbiano una base comune, cioè l'appartenenza al genere umano (Cammarosano e Urpis 2012).

In tal senso la società interculturale rappresenta l'esatto opposto della società multiculturalista che si fonda sul primato e sulla irriducibilità di culture date, e alimenta una identificazione esclusiva con queste e non con il quadro istituzionale che circonda e innerva l'intera comunità politica. Come il multiculturalismo, riconosce e valorizza i gruppi culturali, ma non invoca la tutela e la promozione dei diritti collettivi se questi sono incompatibili con i diritti individuali e con i principi universalistici da cui essi discendono (Urpis 2014; 2017).

Nella visione di trasformazione continua e di rapporto dialettico volto non solo alla convivenza, ma anche al reciproco cambiamento alimentata dalla società interculturale, emerge una nuova figura sociale capace di collegare e reinterpretare le diverse realtà culturali: Il mediatore interculturale.

Questo breve saggio percorrerà lo sviluppo di questa nuova figura nel mondo sociale contemporaneo, le relazioni fra le persone di culture diverse e le istituzioni, il ruolo professionale, le difficoltà di formazione e di operatività in mancanza di una legislazione nazionale.

## **Lo sviluppo della mediazione interculturale nelle società complesse**

Da quando i flussi migratori in Italia sono diventati consistenti è sorto il problema fondamentale della relazione fra le persone di culture "altre" e gli operatori delle istituzioni italiane.

Al problema linguistico infatti si è aggiunto il problema della conoscenza delle regole, dei significati delle azioni istituzionali del paese di accoglienza e la conoscenza delle culture "altre" da parte degli operatori del sistema sanitario, giudiziale, scolastico, ecc. con l'intento anche di evitare la frattura fra i nuovi migranti e la società di accoglienza, nonché lo stigma della differenza (Bourdieu 1990).

In Italia la mediazione interculturale fece la sua comparsa agli inizi degli anni '90, quando mutò il quadro politico e si passò dalla fase di inserimento dei singoli immigrati all'accoglienza e integrazione dei nuclei familiari, con un sostanziale mutamento di ruolo e di status.

I gruppi culturali passarono dalla condizione di "immigrati" a quella di "minoranza etnica". Questa modificazione provocò una stabilizzazione e una crescente consapevolezza politica della popolazione immigrata, assieme a un crescente riconoscimento dei diritti da parte delle istituzioni italiane.

La mediazione interculturale prese avvio, prima in modo circoscritto e poi in modo sempre più diffuso, con una certa prevalenza nelle regioni del Nord del Paese. Furono proprio i centri del Nord a sperimentare l'utilizzo della nuova figura di mediatore interculturale. Era una partenza che aveva tutte le connotazioni della novità, della sporadicità dell'inserimento e della casualità.

Divenne così sempre più necessaria la presenza di una nuova figura professionale dotata di conoscenze linguistiche e soprattutto di conoscenze del patrimonio culturale dei migranti, poiché le differenti rappresentazioni cognitive potevano influire negativamente nei rapporti con le istituzioni: "Identificare le differenze tra stili comunicativi, codici linguistici, modalità di apprendimento e costruzione della realtà è il primo passo verso la possibilità di creare quel ponte tra le culture che le renda amiche, pur nella divergenza degli orientamenti, e non ostili, pur nella preservazione delle differenze, per realizzare l'obiettivo della mediazione, che è quello di farle convergere verso obiettivi condivisibili, sociali, economici, umani, e verso il superamento dei conflitti più gravi per una migliore e pacifica convivenza" (Sportelli 2008, 33).

La mediazione interculturale ha rappresentato, e oggi rappresenta ancor più, una funzione sociale utile per agevolare il processo di integrazione degli immigrati, nonché una forza per il mutamento della società di accoglienza; un cosiddetto "ponte" fra le due parti capaci di favorire la conoscenza reciproca di culture, valori, tradizioni, diritti e sistemi sociali, in una prospettiva di interscambio e di arricchimento reciproco. Infatti, le differenze fra le rappresentazioni cognitive nelle diverse culture possono essere anche molto rilevanti.

In certi casi le differenze tra le rappresentazioni cognitive di coloro che appartengono a culture diverse sono così marcate rispetto alle nostre che, come sostiene Bennet (2002), se per esempio dovessero rispondere alla domanda: "Da dove derivano i concetti?", gli europei risponderebbero "dalle teorie", i nordamericani "dai dati", gli asiatici "dalla persona e dalle sue percezioni". Comprendere le differenze tra stili comunicativi, codici linguistici, modalità di apprendimento e costruzione della realtà è il

passo fondamentale verso la possibilità di raggiungere una comunicazione fra persone di mondi diversi.<sup>1</sup>

In questo senso la mediazione interculturale va considerata una dimensione costante delle politiche di integrazione sociale, sia per l'accrescimento della consapevolezza dei migranti e l'esercizio dei diritti fondamentali, sia per la trasformazione della società grazie all'incontro di culture, tenendo sempre presente il concetto che ogni individuo è portatore di una cultura e di una diversità. La società nel suo pieno significato infatti non è mai una entità separabile dagli individui che la compongono e nessun individuo può attuare le proprie potenzialità senza una cultura di cui sia partecipe; per converso, nessuna cultura ha in sé neppure un elemento che non sia il contributo di un individuo. Ogni tratto culturale è il frutto del comportamento di ogni persona (Benedict 1934).

La differenza fra un individuo e un altro può però collegarsi a elementi valoriali e trasformarsi in discriminazione etnoculturale che inficia le relazioni umane, influenzando sui meccanismi di inclusione ed esclusione sociale. L'imputazione valoriale alla differenza è frutto sempre di stereotipi collettivi. Il contenuto dei diversi tipi di stereotipi ha le sue origini nelle tradizioni culturali, ed essi provengono da un processo di categorizzazione e di semplificazione della realtà. Al concetto stereotipato sono quindi associati l'ordine e la semplicità. In questo senso gli stereotipi ci aiutano a far fronte alle situazioni, tramutando le differenze sfumate tra i gruppi o tra gli individui in differenze ben chiare, o creando nuove differenze là dove non ne esistono affatto (Allport 1976).

Dagli stereotipi scaturiscono i pregiudizi o preconcetti, che coinvolgono anche un atteggiamento pro o contro, ossia l'attribuzione di un valore positivo o negativo motivata da una qualche componente affettiva. Il pregiudizio può essere definito come un pre-giudizio immotivato da parte di un individuo o di un gruppo, di carattere favorevole o sfavorevole, e tendente a una azione sociale.

Gli individui quando osservano la realtà con i loro occhi raccolgono tutte le informazioni dall'ambiente in modo meccanico, ma poi è "la mente che 'vede', concentrandosi sui particolari che ritiene significativi e interpretandoli alla luce delle proprie categorie concettuali. Quando ci troviamo dunque di fronte a oggetti o immagini non familiari e la nostra organizzazione mentale non ha sufficienti informazioni cultura-

---

<sup>1</sup> Anche nella psicologia transculturale viene evidenziato come in culture diverse il concetto di persona varia. Nella cultura indiana, per esempio, l'individualità non è data alla nascita, ma è un punto di arrivo alla fine del cammino della vita, quando la persona riesce a distaccarsi dai suoi legami e relazioni. Nell'immagine dominante le persone sono costituite da relazioni; tutti gli affetti, bisogni e moventi sono relazionali e i loro disagi sono disordini di relazione, non solo di relazioni con il contesto umano, ma anche con gli ordini naturali e cosmici (Kakar 2017). La persona non è quindi una monade, ma una diade, la sua natura è interpersonale (Marriott 1976).

li per interpretare il senso, potremmo percepire come ‘pericolosi’ o ‘fastidiosi’ alcuni particolari di un oggetto, una immagine o un comportamento, semplicemente perché essi sfuggono alla nostra ‘categorizzazione’ della realtà” (Sportelli 2008, 21).

La mediazione interculturale, nella sua funzione relazionale, tende a stemperare le differenze nella società multiculturale, influenzando positivamente sulle rappresentazioni stereotipate delle persone, funzionando da antidoto a ogni comportamento discriminatorio; ma anche contemporaneamente rafforzando i modelli di condivisione di alcuni tratti culturali, sia a livello di rappresentazioni simboliche, sia di prodotti materiali, che stanno alla base del sistema di relazioni sociali della società di accoglienza. Il sistema culturale infatti rappresenta una *memoria sociale* imprescindibile nella struttura di ogni società (Rossi 1988; Crespi 1996).

In estrema sintesi, potremmo definire i processi di mediazione interculturale funzionali a:

1. rimuovere gli ostacoli culturali che impediscono la comunicazione tra i servizi/istituzioni italiani e l’utenza straniera;
2. promuovere un più esteso e razionale utilizzo dei servizi e delle istituzioni italiane da parte dell’utenza straniera;
3. migliorare la qualità e l’adeguamento delle prestazioni offerte dai servizi all’utenza straniera;
4. favorire l’integrazione sociale della popolazione immigrata nella comunità locale, nelle istituzioni scolastiche e culturali, nel settore della sanità e del mondo del lavoro, intervenendo nelle situazioni di conflitto tra le comunità immigrate e le istituzioni italiane;
5. individuare le opportunità e i percorsi positivi di prevenzione e superamento delle tensioni sociali;
6. creare una nuova cultura comunicativa;
7. stemperare il razzismo.

Il rapporto con la diversità che, come abbiamo visto, è sempre problematico e oscilla spesso tra la paura e la diffidenza può tramutarsi rapidamente in disprezzo. Una delle esperienze interessanti condotte in Italia sul livello di sedimentazioni razziste nell’immaginario infantile è lo studio della ricercatrice Tabet (1997), nel quale emergono con chiarezza, nelle risposte degli studenti, tutte le emozioni negative e di repulsione in relazione all’ipotesi formulata dall’intervistatrice di avere un genitore nero (domanda prevista nel questionario)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L’analisi ha fatto emergere che i ragazzi (dai 7 ai 13 anni) che hanno risposto alla ricerca appaiono in un buon numero spaventati dall’eventualità di cambiare genitori e la paura delle pelle nera produce

La diversità è sempre il frutto dell'ideologia etnocentrica che contraddistingue gli esseri umani secondo una distinzione automatica tra gruppi interni – quelli con cui il soggetto si identifica - e gruppi esterni. I gruppi esterni sono oggetto di opinioni negative e di atteggiamenti ostili, mentre quelli interni, al contrario, sono oggetto di atteggiamenti acriticamente favorevoli.

Dal punto di vista psicologico, come ci descrive Jervis, il concetto di etnocentrismo è collegato a un meccanismo proiettivo di difesa. “L'immagine di noi viene modificata nell'altro, acquista significato e caratteristiche ben diverse. Nella dinamica intrinseca della proiezione emerge una componente che fa apparire l'immagine prestata all'altro come assai più negativa di ogni nostra intenzione immediata ed evidente; entra in gioco una componente di più profonda aggressione, la quale fa sì che nell'altro non si ritrovi solo il nostro volto, ma anche il fantasma di una negatività più minacciosa, che può essere concepita sia come incarnazione della alterità stessa, sia come l'incubo di una nostra possibile distruttività [...]. In molte situazioni di gruppo, soprattutto quando esistano forti componenti di lotta, di pericolo e di mobilitazione ideale, o anche nei casi di singole persone [...] si riscontrano meccanismi proiettivi di tipo decisamente delirante, o paranoico, caratterizzati da una negazione di taluni aspetti della realtà in funzione di una sua reinterpretazione aggressivo-persecutoria o maniacale” (Jervis 1997, XXIV-XXV).

La figura di mediatore interculturale straniero può dunque stemperare le aggressività nei confronti del diverso e attenuare la stereotipia e l'immagine negativa dell'altro creando quella *relazione* che avvicina le distanze. “Lo sapeva bene Simmel che, nel suo celebre *Excursus sullo straniero* [...] aveva scorto nella spazialità l'ambito in cui si situa lo straniero che, in quanto tale, non appartiene all'interno, provenendo bensì dall'esterno. In quella reciprocità di lontananza e vicinanza, che scandisce i rapporti umani, se il distanziarsi è 'l'essere lontano del vicino', al contrario lo straniero è 'l'essere vicino del lontano’” (Di Cesare 2017; 151).

## Profili e ruolo del mediatore interculturale

Riguardo al profilo e al ruolo del mediatore esistono non poche divergenze di opinioni. I soggetti che da anni lavorano nel settore della mediazione hanno, comunque, cercato di concordare alcuni tratti distintivi di questa figura professionale. La mancanza di un

---

pensieri sconcertanti di questo tipo: “se i miei genitori fossero neri avrei paura per sempre”; “li troverei disgustosi e preferirei genitori allo stato moderno e non primitivo”; “se io chiedessi qualcosa a mia madre e lei lo porta con qualche parte del suo corpo e lo toccasse, io non lo berrei perché se uno è negro non posso distinguere se è sporco o no”.

quadro giuridico che regolamenti la professione, comunque, impedisce una definizione esatta.

L'efficacia del mediatore, secondo le sue capacità, può esprimersi a livelli diversi.

Il primo livello è di ordine pratico-orientativo a questo livello fanno riferimento i compiti e le funzioni che il mediatore svolge nei confronti del proprio gruppo di appartenenza e nei confronti degli operatori del servizio presso cui si trova a operare. Il mediatore informa, traduce le informazioni, avvicina il servizio, lo rende al tempo stesso più accessibile e più trasparente. Informa gli operatori del servizio rispetto a specificità culturali, differenze e tratti propri della comunità d'origine.

Il secondo livello si riferisce invece agli aspetti *linguistico-comunicativi*: la mediazione riveste un ruolo di traduzione, interpretariato, prevenzione e gestione dei fraintendimenti, malintesi, blocchi comunicativi. Il mediatore non si limita solo a tradurre fedelmente messaggi e informazioni, ma chiarisce ciò che è implicito, svela la dimensione nascosta, dà voce alle domande silenziose e al non detto.

Infine, a livello *psico-sociale* il mediatore può assumere un ruolo di cambiamento sociale, di stimolo per la riorganizzazione del servizio, di arricchimento della programmazione e delle attività per avvicinare gli utenti con maggior facilità ed efficacia nella relazione. Il servizio diventa così più accessibile e accogliente, un luogo di riconoscimento e di identificazione. In questo senso la mediazione diventa essa stessa agente di cambiamento dinamico che promuove lo scambio e/o il mutamento di valori e di significati assegnati a parole, gesti, azioni, comportamenti considerati fino a quel momento tabù o invece insostituibili. Uno strumento per dimostrare e aumentare la porosità della cultura, che si trasforma in relazione ad altri sistemi culturali.

Purtroppo, dobbiamo dire però che l'uso dei termini di "mediazione" e "mediatori" rischia di essere inflazionato e, in assenza di una norma giuridica precisa sul tipo di professionalità nei servizi, spesso accade che un cittadino immigrato che conosca bene l'italiano si trovi, suo malgrado, a svolgere un'attività di mediazione interculturale.

Per Bertolini (1996) il mediatore interculturale corrisponde a una nuova "figura professionale in via di definizione". Infatti, da molti anni si dibatte sul ruolo e sulla professionalità, ma non esiste a tutt'oggi una norma che ne specifichi la professionalità e questa carenza ha prodotto una vera giungla del settore.

In molti casi le prime associazioni/cooperative di stranieri (o che lavoravano con gli stranieri) che si sono avvicinate ai progetti delle istituzioni scolastiche o socio-sanitarie, con il tempo hanno monopolizzato il settore, facendo lavorare persone straniere sovente dotate di una dubbia preparazione sul delicato argomento della mediazione interculturale e/o senza i requisiti scolastici minimi. È accaduto che i laureati italiani in mediazione linguistica interculturale siano rimasti esclusi, nonostante le loro comprovate conoscenze linguistiche, antropologiche, storiche e sociologiche. Così alcune

regioni a statuto speciale hanno iniziato a legiferare sulla materia. In Friuli Venezia Giulia si è tentato di ovviare al problema della mancanza di professionalità e di formazione dei mediatori culturali istituendo un Elenco regionale ma, in seguito all'annullamento della legge sull'Immigrazione con il cambio di Giunta, anche l'Elenco è sparito e la mediazione ha continuato a essere un settore gestito in proprio da associazioni e cooperative. Anche l'aggiornamento professionale (60 ore con obbligo di frequenza), previsto dalla regione Friuli Venezia Giulia per coloro che erano stati selezionati e inseriti ufficialmente nell'Elenco, si è dissolto nel nulla.

Gli studenti italiani che sono stati formati nei Master o nelle Università sono rimasti esclusi in buona parte anche perché concettualmente si è sempre riconosciuto il ruolo del mediatore interculturale a senso unico, pensando cioè all'importanza di avvicinare la popolazione italiana alla conoscenza del fenomeno migratorio, piuttosto che avvicinare gli stranieri ai contenuti valoriali che sottintendono le leggi e le consuetudini italiane, e dando per scontato che solo il fatto di esser straniero aiutasse a comprendere il significato delle diverse culture. Si è arrivati addirittura ad affermare che solo lo straniero riesce, in virtù della sua differenza, ad avvicinare modi culturali e sistemi sociali secondo un principio di automatismo, a prescindere dalla formazione personale raggiunta attraverso lo studio e la formazione nelle discipline interculturali<sup>5</sup>.

In uno dei tanti studi sulla mediazione interculturale si legge infatti: "Il tratto fondamentale del mediatore culturale è senza dubbio quello di *appartenere a una cultura "altra"* che entra in relazione con la cultura maggioritaria della società di accoglienza, essendo in possesso della *capacità di far interagire i due sistemi*, valorizzando per entrambi i loro punti di forza e creando un sistema di reciprocità e di scambio tra le diverse regole di vita e di organizzazione sociale" (Fiorucci 2000, 101).

In molti casi i contributi intellettuali sulla funzione e sul ruolo del mediatore risentono notevolmente dell'ideologia imperante in questo settore che porta a identificare il migrante quale unico depositario della conoscenza dei fenomeni di adattamento psicologico, di integrazione sociale, di identificazione ai modelli culturali, ecc. : "Un altro tratto distintivo del mediatore culturale è dato dal suo *essere stato "immigrato"*, prima di esser diventato cittadino residente nel Paese di accoglienza: questa biografia personale è il presupposto per una comprensione profonda dei problemi degli immigrati, oltre a rappresentare un grande potenziale di risposta" (ivi).

<sup>5</sup> Già Erikson (1950), studiando le minoranze americane, osservò le difficoltà dei processi di identificazione delle minoranze, individuando nelle madri immigrate la perdita di fiducia in sé stesse e le forti ripercussioni sulla salute e sul benessere dei figli. I processi di integrazione sono molto complessi e necessitano di una politica e di una azione sociale precisa. Anche se gli individui lavorano e vivono stabilmente, i processi di adattamento non si verificano spontaneamente.

Si noti come queste osservazioni non tengano conto di alcuna etica professionale, indispensabile all'esercizio di un mestiere, e semmai tendano a confondere il piano dell'aiuto umanitario con quella di una azione professionale che necessita di una formazione specifica<sup>4</sup>. La comprensione empatica, pur essendo importante, di fatto non deve rappresentare l'unico "sapere professionale". Così come la comprensione profonda, base di questo mestiere, non può essere di appannaggio solo di coloro che hanno vissuto l'esperienza della immigrazione: si immagini cosa direbbero gli operatori sociali che operano nel settore della prostituzione riguardo al fatto che prima di agire in un settore professionale bisogna provare l'esperienza!

Certamente il soggetto che emigra presenta delle caratteristiche particolari e diventa "demiurgo di sé stesso", raggiungendo "un sentimento di identità rimodellato" (Grimberg e Grimberg 1984), che riesce a tenere insieme il passato, il presente e i progetti per il futuro. Tutto deve esser riconosciuto in maniera nuova e necessariamente "sincretica", tuttavia il percorso migratorio produce anche una "sofferenza d'identità" (Algini 1997) e una alterazione della cornice culturale e della stessa interiorità. L'immigrato è infine un uomo alla ricerca della identità, di una sua posizione nella nuova società, di un riconoscimento in un mondo difficile, con conseguenze che lo possono portare all'alienazione e a una rappresentazione distorta della realtà (Sayad 2002).

Per queste ragioni al mediatore dovrebbe essere richiesta una particolare formazione e un accertamento delle competenze e delle conoscenze di cui dispone. In caso contrario lo si abbandona agli eventi, lasciando a questi la responsabilità della sua formazione.

Oltre a ciò, il fatto che il mediatore interculturale debba, oltre a essere immigrato, provenire da una comunità culturale insediata sul territorio, favorisce in certi casi l'omertà fra il mediatore e i rappresentanti della comunità, esponendolo inoltre a pericoli di esclusione o di stigmatizzazione. Nelle parole di una mediatrice culturale del pordenonese: "Io ho lavorato tanto tempo come mediatrice e seguivo molte donne in ospedale. Davo consigli anche sull'educazione dei figli, sul rapporto con gli insegnanti, ecc. La mia comunità mi vedeva che parlavo bene con i medici e con gli insegnanti. Un giorno mi dissero che io, a forza di stare con i bianchi, ero diventata come loro. Mio marito per paura di sentire i commenti dei suoi amici mi ha detto che non dovevo più lavorare. Così ho lasciato per non aver problemi con mio marito e con la comunità" (mediatrice burkinabé).

---

<sup>4</sup> La discussione sulla figura e sui requisiti in assenza di una legislazione viene demandato a seminari e incontri di associazioni di volontariato, Onlus, ecc. Ricordiamo i primi seminari sul tema organizzati dal COSPE (1996) o quelli dell'associazione Alma Terra (1999) che hanno aperto e segnato il dibattito successivo.

Il problema infatti sta proprio nella contiguità del professionista con la comunità e nel mancato riconoscimento ufficiale del suo ruolo presso le istituzioni.

Così per la comunità il mediatore è un interprete, ma anche persona che serve alla comunità stessa per conoscere i benefit sociali, le indicazioni mediche, ecc., e soprattutto non deve mai tradire la sua appartenenza, pena l'allontanamento e la gogna pubblica (in particolare se è una donna).

In altri casi il mediatore interculturale, invece di soccombere alla comunità, può trasformarsi in un leader temuto: per le sue capacità linguistiche, per il rapporto con le istituzioni sanitarie, scolastiche, giuridiche e della sicurezza, assume a un ruolo importante e viene a conoscere, con il tempo, tutti i segreti dei membri della comunità.

Questa posizione gli conferisce una notevole autorità (soprattutto se maschio) che, se messa al servizio delle istituzioni, può produrre benefici cambiamenti, altrimenti rimane una risorsa di potere del mediatore spesa all'interno del suo gruppo di riferimento.

Infatti, una delle caratteristiche delle alcune comunità culturali è la loro chiusura. Esse non permettono a nessuno di entrare, né tanto meno consentono che altre idee possano mettere in discussione i nuclei valoriali costitutivi grazie ai quali esse si autorappresentano: "le comunità sono delle rocce e non lasciano entrare nessuno e nessuno può modificare i comportamenti del gruppo che si basa sulla tradizione" (donna ciadiana).

Per queste comunità i mediatori culturali sono molto preziosi poiché rappresentano l'unico punto di contatto. In molti casi essi riescono a intervenire efficacemente nella lotta per i diritti umani, a patto naturalmente che interiorizzino il sistema di valori e le norme vigenti del paese ospitante. Quando ciò non accade, il rischio è anche che essi si trasformino in alfieri dei diritti "collettivi" del proprio gruppo di riferimento contro i "soprusi" degli italiani e delle istituzioni italiane. Questi mediatori infatti, non avendo ricevuto una formazione standardizzata per il ruolo che ricoprono, pur vivendo da molto tempo in Italia continuano a vedere nella società ospitante un "contro sé", se non un nemico, e si ergono a guida del proprio gruppo grazie alle loro conoscenze della realtà italiana (legislazione, percorsi istituzionali, ecc.). Essi, tipicamente, propugnano le specificità e le differenze, anche quando queste possono isolare, o mantenere isolate, le comunità: il che, come è ovvio, rafforza l'orgoglio culturale dei propri rappresentati nel momento stesso in cui li priva delle risorse di integrazione indispensabili a promuovere autonomamente i propri interessi.

## Focus sulla mediazione interculturale nel settore sanitario sui temi della salute sessuale e riproduttiva

Dal lavoro della ricerca svolta per il programma del Ministero delle Pari Opportunità in relazione al tema delle mutilazioni dei genitali femminili (MGF)<sup>5</sup>, emergono molti aspetti che tendono a confermare tutte le perplessità già menzionate in riferimento alle azioni dei mediatori interculturali, la loro preparazione e le difficoltà che essi incontrano con le istituzioni che operano nel settore sanitario.

Come riferisce una mediatrice egiziana: “Sulle mutilazioni dei genitali non si sa molto, non c’è conoscenza. Molti fanno dei corsi organizzati nei progetti, ma sono tutte un po’ chiacchiere. Poi spesso i mediatori assunti sono ignoranti. Per soddisfare le esigenze di appalto, l’ente gestore mette persone anche non qualificate”. Sembra quindi che, oltre a conoscere poco o nulla delle MGF, in generale gli operatori non siano preparati sufficientemente -anche per mancanza di istruzione- ad affrontare il delicato problema della mediazione fra culture diverse.

Se approfondiamo gli approcci che più frequentemente sono adottati dai mediatori interculturali in riferimento alle MGF, scopriamo una certa diversità e approssimazione. Prendiamo alcuni casi.

Primo caso. Una mediatrice congolese intervistata a Pordenone interpreta il proprio ruolo in modo molto complesso. Da una parte, dimostra di offrire in modo oggettivo informazioni agli utenti, dall’altro usa queste informazioni per favorirne la responsabilizzazione, per farli pensare e ragionare sulle soluzioni che essi possono dare ai loro problemi. La sua idea del rapporto che il mediatore deve avere con l’utente è contemporaneamente di fiducia personale e di rispetto per le leggi e per le istituzioni. Questo approccio dimostra tutta la sua ambivalenza nei casi di violenza. Da una parte la mediatrice non può permettersi di perdere la fiducia, costruita con tanto lavoro, dei suoi concittadini o degli immigrati (di cui è riconosciuta come esponente di rilievo); dall’altra, davanti al reato dovrebbe denunciare, ma questo le è molto difficile. La persuasione sembra essere la strada indicata: “... di fronte a una violenza [riferito alle MGF] cercherei di farle capire, di farla ragionare, cercando di spiegare perché ci sono tante informazioni false, sbagliate... le direi che tu devi valutare, quando ti fanno delle cose...”.

---

<sup>5</sup> Il progetto finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, era finalizzato alla prevenzione e al contrasto delle mutilazioni dei genitali femminili presso le popolazioni migranti originarie dei Paesi dove la pratica è diffusa, attraverso un coinvolgimento attivo di tutti gli attori in contatto diretto, *in primis*, i mediatori culturali, vedi: Degani P., De Stefani P., Urpis O. (a cura di), *Mutilazioni dei genitali femminili e diritti umani nelle comunità migranti*, Roma, AIDOS, 2009.

La sua conoscenza delle leggi è vaga. Per lo più si basa su conoscenze della legislazione francese. Sa però che la pratica delle MGF è illegale anche in Italia e ricorre a questo argomento per dissuadere le donne dal seguirla. Ma non si ferma qui, perché usa tutti gli strumenti necessari, anche la sua “negritude”, per avvicinarsi alle persone e scoraggiarle: “... e allora da mediatrice e soprattutto da africana, da sorella, cercherò proprio in tutti i modi di far vedere alla mamma, alla persona che non è così. Poi c'è anche il rischio della legge: facendo questo tu rischi, questo, questo, questo”.

Secondo caso. Dall' intervista a una mediatrice egiziana risulta che questa conosce in qualche modo la pratica, ma non sa qualificarla appropriatamente, né in arabo, né in italiano; e solo con grande difficoltà definisce a parole il tipo di intervento. Questa mediatrice interculturale dimostra una scarsa conoscenza della questione e, soprattutto, un disinteresse verso l'approfondimento culturale. È come se fosse un argomento tabù: si sa che c'è, ma non se ne parla. La donna è una persona colta, e questo è particolarmente stridente. Che in generale le MGF siano un argomento tabù anche nella classe colta lo si capisce dal fatto che in un certo momento l'intervistata incomincia a parlare della pratica nel proprio nucleo familiare ed emerge che la stessa madre è portatrice di MGF.

La scarsa conoscenza della pratica ritorna quando la mediatrice racconta l'episodio di una donna eritrea che, confidatasi con lei per alcuni problemi agli organi genitali, era stata inviata all'ospedale di Gorizia per un intervento chirurgico. Da quanto risulta dall'intervista, sembra che la giovane donna sia stata sottoposta a un intervento di defibulazione, ma la mediatrice non usa il termine e spiega che “ha subito quando era piccola questo taglio alle labbra ed è successo che le due parti delle labbra, dopo l'operazione, si sono legate e lei non poteva avere un rapporto perché era quasi chiusa e quando è venuta qua in Italia, come richiedente asilo, l'abbiamo aiutata a andare in ospedale ad aprire questa chiusura”.

La natura del tabù affiora anche nella terminologia usata, poiché nel discorso la pratica delle MGF non è mai menzionata e viene definita in modo allusivo e indiretto.

Terzo caso. Un mediatore del Burkina Faso non conosce le differenze fra i tipi di MGF, ma sa benissimo che nel suo Paese si pratica l'escissione alle bambine e la circoncisione ai bambini. No sa e non si era mai posto il problema di che cosa facciano alle bambine, sa solo che “tolgono qualcosa alla donna come anche agli uomini”. C'è un parallelismo di rituale che segna l'avvio alla fase di adulto degli esseri umani. Questi argomenti non sono mai stati trattati nella sua attività di mediazione perché sono “cose di donne”.

Quarto caso. In una mediatrice etiope è invece palese la difficoltà estrema (che sconfinava nell'impotenza) ad aprire un discorso su questi temi con le persone assistite: “L'anno scorso c'erano delle ragazze arrivate dalla zona del Tigrai che erano state in-

fibulate e le abbiamo portate in ospedale. Ma non abbiamo affrontato l'argomento per timidezza e per paura da parte loro. Non si può affrontare questo tipo di argomento”.

Il tratto che accomuna tutti gli approcci, pure diversi, è comunque la netta avversione a ricorrere alla denuncia, o alla segnalazione alle istituzioni, e la spiccata propensione a tentare in ogni caso la via della persuasione, alla quale però si accompagna frequentemente un atteggiamento di rassegnazione. Solo i mediatori italiani intervistati sull'argomento sembrano più propensi a percorrere senza eccessivi indugi la strada della denuncia ai servizi socio-assistenziali.

La mediazione, se svolta bene, potrebbe invece aiutare a sradicare il fenomeno. I mediatori competenti e convinti della nocività delle MGF potrebbero diffondere una cultura contraria, con testimonianze di persone che hanno vissuto questa esperienza.

Il rapporto di confidenza che il mediatore riesce a instaurare con l'utente è la chiave che, se bene manovrata, può fare emergere i problemi e i fatti culturali rilevanti legati al tema delle MGF; ma anche la consapevolezza dei diritti umani e, in particolare, dei diritti dei bambini costituisce un grande elemento di forza di ogni azione di mediazione su questo tema. Affinché la mediazione sia efficace per lo sradicamento delle pratiche di violenza, sono quindi importanti due fattori, che devono operare in modo congiunto e complementare: la vicinanza del mediatore all'utente, il pieno riconoscimento del suo ruolo e la convinta e consapevole adesione del mediatore a un'etica universalistica fondata sui diritti dell'uomo, indipendentemente dalla sua appartenenza e dalla sua cultura.

## **Interventi da attuare nel settore della mediazione culturale**

L'intervento fondamentale nel settore della mediazione culturale riguarda l'inquadramento giuridico nazionale della professione al fine di inserire la figura del mediatore interculturale fra le professioni riconosciute e istituzionalizzate, attraverso un Albo nazionale o degli Elenchi regionali, dopo aver superato una prova e possedendo dei requisiti specifici (diploma di Laurea o di Master). Senza una definizione precisa delle funzioni e delle regole di comportamento non sarà mai possibile attuare un servizio ottimale per le istituzioni e per gli utenti dei servizi socio-sanitari, giuridici e della formazione in questo Paese.

Inoltre, è fondamentale una preparazione degli operatori attraverso un aggiornamento professionale continuativo, che abbia come oggetto i temi giuridici, sociali e della salute, con particolare attenzione alla salute sessuale e riproduttiva delle donne. Vi è una grande necessità di formazione, soprattutto per gli uomini, affinché possano intervenire su altri uomini per una cultura del rispetto e di parità fra gli uomini e le donne.

## Bibliografia

AA.VV.

1993 *La figura del mediatore culturale, le prime esperienze e i percorsi formativi a confronto*, Bologna, Atti del Seminario promosso dal COSPE.

Algini, M.L.

1997 'Sul non luogo dell'origine. Transgenerazionale e transfert infantile', *Psicoterapia psicoanalitica*, IV, 2.

Allport, G.W.

1976 *La natura del pregiudizio*, Firenze, La Nuova Italia.

Associazione Alma Terra

1999 *La professione di mediatrice/mediatore culturale. Ricerca comparata sulle tipologie concettuali e pratiche di utilizzo della risorsa immigrata in campo sociale nell'area dell'intercultura*, Torino, Associazione Alma Terra.

Balsamo, F.

2011 *Famiglie di migranti. Trasformazione dei ruoli e mediazione culturale*, Roma, Carocci.

Benedict, R.

1934 *Patterns of Culture*, Boston and New York, Houghton, Mifflin and Company.

Bennett, M.J. (a cura di)

2002 *Principi di comunicazione interculturale*, Milano, Franco Angeli.

Bertolini, P.

1996 'Voce Mediatore (culturale)', in Bertolini P., *Dizionario di Pedagogia e Scienze dell'Educazione*, Bologna, Zanichelli.

Bourdieu, P.

1990 *Il ritorno delle differenze*, Milano, Franco Angeli.

Cammarosano, P. e Urpis, O.

2012 *Patrie, migrazioni e culture*, Udine, Casamassima.

Crespi, F.

1996 *Manuale di sociologia della cultura*, Roma-Bari, Laterza.

Degani, P. e De Stefani e Urpis, O. (a cura di)

2009 *Mutilazioni dei genitali femminili e diritti umani nelle comunità migranti*, Roma, AIDOS.

Di Cesare, D.

2017 *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri.

Erikson, E.H.

1950 *Childhood and Society*, New York, Norton.

Fiorucci, M.

2000 *La mediazione culturale. Strategie per l'incontro*, Roma, Armando.

Grimberg, L. e Grimberg, R.

1975 *Identidad y cambio*, Buenos Aires, Ediciones Kargiemen.

Kakar, S.

2017 *Cultura e psiche*, Roma, Alpes Italia.

Jervis, G.

1997 'Introduzione', in Adorno, T.W. e Frenkel-Brunswik, E. e Levinson, D.J. e Nevitt-Sanford, R. *La personalità autoritaria*, Milano, Edizioni di Comunità.

Marriott, M.

1976 'Hindu Transactions: Diversity without Duality' in Kapferer, B. *Transactions and Meaning*, Philadelphia, Institute for Study of Human Issues.

Rossi, P.

1988 *La memoria del sapere*, Bari, Laterza.

Sayad, A.

2002 *La doppia assenza*, Milano, Cortina.

Simmel, G.

1998 *Sociologia*, Torino, Edizioni di Comunità.

Sportelli, M.

2008 *La mediazione culturale. Strategie di integrazione in una società multi-etnica*, Milano, Xenia.

Tabet, P.

1997 *La pelle giusta*, Milano, Einaudi.

Urpis, O.

2017 'Ethnicity: Some Conceptual Definitions', in Baldin S. and Zago M. (eds.), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Trieste, EUT.

2014 'Etnia e conflitto: il lessico della ricerca', in Delli Zotti (a cura di), *Children's Voices. Etnicità e bullismo nella scuola*, Roma, Bonanno.

2009 'Gli operatori della mediazione culturale di fronte al fenomeno delle mutilazioni dei genitali femminili', in Degani P., De Stefani P., Urpis O. (a cura di), *Mutilazioni dei genitali femminili e diritti umani nelle comunità migranti*, Roma, AIDOS.

## About the Author

Ornella Urpis, PhD in Sociology of Territorial and International Phenomena, is currently Research Officer at the Department of Political and Social Sciences (DiSPeS), University of Trieste where she teaches Sociology. Her main research topics are: Social Integration, Cultural Identity, Gender Studies. Her more recent publications include: G. Delli Zotti, G. Porcelli, O. Urpis, *Interethnic violence in Italian schools: a marginal phenomenon?*, in M. Sedmak, Z. Medaric, S. Walker, *Children's Voices. Studies of Interethnic Conflict and Violence in European Schools*, London and New York, Routledge (2014); *Ethnicity: Some Conceptual Definitions*, in S. Baldin, M. Zago (eds.), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Trieste, EUT (2017); G. Delli Zotti, O. Urpis, *Sexual and reproductive health of migrant women and impact on the health system: the role of culture and family traditions*, in AA.VV. *(Un) Making Europe. Capitalism, Solidarities, Subjectivities*, Athens, European Sociological Association (2017); *Pellegrinaggio e dialogo interreligioso: la presenza islamica a Trieste*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Luoghi dell'anima, anime in cammino. Riflessioni su eredità culturale e turismo religioso*, Milano, Franco Angeli (2017).

ORNELLA URPIS

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: ORNELLA.URPIS@dispes.units.it

# FORUM

## ***The Evolution of the Supply System of the Italian Trade Unions after World War II***

### **L'evoluzione del sistema di offerta dei sindacati italiani nel dopoguerra**

*Paolo Feltrin*

#### **Abstract**

*Trade union ideology, which is also embraced by many scholars, sees the trade unions as a “political and bargaining subject” only. However, trade union practice, as concretely embodied by the supply system offered to the workers, is centred on individual (and collective) defence and on the provision of services, while sectorial and confederal collective bargaining only comes third. Trade unionism is thus like a two-faced coin: the first face, that of the “political and bargaining subject”, is declining both in the perception of the public opinion and in the picture outlined by quantitative indicators; the second face, that of paid defence and services, seems to be, at least up to today, constantly growing. This article explores in depth these old and new dimensions of the trade union supply system, proposing a quantitative measure for each element of the supply basket in terms of turnover, number of activities carried out, and personnel involved.*

L'ideologia sindacale, fatta propria anche da molti studiosi, vede il sindacato unicamente come “soggetto politico e contrattuale” ma la pratica sindacale, come concretamente incarnata nel sistema di offerta proposto ai lavoratori, è centrata sulla tutela individuale (e collettiva), sui servizi, e solo al terzo posto sull'attività contrattuale/negoziata di settore e confederale. La medaglia sindacale ha dunque due facce: la prima, quella del “soggetto politico e contrattuale” è in declino, sia nella percezione dell'opinione pubblica sia nel riscontro offerto dagli indicatori quantitativi; la seconda faccia, quella delle attività di tutela e dei servizi svolti “a remunerazione”, appare, almeno fino ad oggi, in costante crescita. Il saggio esplora in dettaglio queste dimensioni vecchie e nuove del sistema di offerta sindacale, proponendo per ogni elemento del paniere di offerta una misurazione quantitativa in termini di fatturato, numero di pratiche svolte, personale coinvolto.

#### **Keywords**

*Trade unions, interest groups, membership, collective bargaining, trade union services, neo-corporatism*  
Sindacati, gruppi di pressione, membership, contrattazione, servizi sindacali, neocorporativismo

## Il paradosso di un sindacalismo che continua a “declinare crescendo”

Appare improbabile che quasi quarant’anni fa Bruno Manghi (1977) avesse immaginato il futuro del sindacalismo così come poi si è davvero svolto. Certo, all’epoca, il titolo del suo libro fu ad un tempo azzeccato e profetico, non fosse altro perché ancora oggi, decennio dopo decennio, la profezia mantiene intatta la sua forza: il sindacato sembra aver fatto propria la *mission* indicata nel titolo – non nel contenuto – del libro di Manghi, e con ammirevole tenacia preterintenzionale persegue l’obiettivo di *declinare crescendo*.

Ma quale significato dare oggi, con il senno del poi, a distanza di quarant’anni a quest’espressione sì evocativa ma al contempo ambigua? Nessuno nega l’affanno del sindacalismo oggi: perdita di prestigio sociale (Ricolfi 2015; Di Vico 2015), sfiducia nei *leader* assimilati alla “casta” dei politici da *talk show* (Livadiotti 2008), calo dei tassi di sindacalizzazione (Feltrin 2005; 2010)<sup>1</sup>, *merger* territoriali e di categorie<sup>2</sup>, minore ruolo nelle arene contrattuali e politico-sociali (Ichino 2005): tutte queste dimensioni convergono nell’indicare il fenomeno sindacale come in declino. Tuttavia, se guardiamo al “sindacato come organizzazione” e lo osserviamo con gli strumenti delle discipline del settore, buona parte delle misure di solito adoperate per valutare lo stato di salute di un’azienda, per quanto particolarissima come può esserlo il sindacato, hanno il segno positivo. In questo saggio proveremo a dare conto dell’ampiezza “aziendale” dei sindacati oggi in Italia (paragrafo 4), facendola precedere dalla descrizione del modello di analisi (paragrafo 2), da una valutazione del tesseramento nell’ottica organizzativa (paragrafo 3) e da una conclusione sul “sistema di offerta” associativo (Normann 1984; Feltrin e Zan 2014) e sulle sue implicazioni strategiche. Si tratta di un primo commento ad una raccolta di dati ancora in corso, inevitabilmente frammentaria, non semplice, suscettibile quindi di ulteriori affinamenti futuri delle stime elaborate fino a questo momento.

### Cosa fa e cosa offre il sindacato

<sup>1</sup> In realtà il calo degli iscritti è molto più contenuto e da un punto di vista organizzativo il valore assoluto delle tessere conta altrettanto quanto i tassi di sindacalizzazione (Ebbinghaus e Visser 2000).

<sup>2</sup> La confederazione che con maggiore decisione si è spinta sul terreno degli accorpamenti provinciali è la Cisl che ne ha condotti a termine ben 42 negli ultimi tre anni, passando da 115 a 72 strutture territoriali. E’ ancora troppo presto per dare una valutazione sull’efficienza di questa scelta, ma va sottolineato che per la prima volta viene abbandonato il tradizionale riferimento provinciale, in genere un caposaldo di tutte le organizzazioni di rappresentanza degli interessi.

Le tendenze del mercato del lavoro e della sindacalizzazione mettono in luce dinamiche altamente differenziate, come pure molto altalenanti sono le *performances* delle singole organizzazioni sindacali, a seconda dei territori e dei settori. Si tratta di spie dell'insufficienza delle dinamiche strutturali, le più citate dalla letteratura di settore e dai sindacalisti, nel dare completamente conto del fenomeno della sindacalizzazione. I volumi e i trend delle adesioni sono condizionati anche da fattori endogeni, direttamente controllabili dal sindacato. Sotto il profilo analitico si possono distinguere due macro dimensioni: 1) la dimensione politica, relativa alle strategie sindacali (centralizzazione/decentralizzazione della contrattazione; atteggiamento antagonista/cooperativo; e così via); 2) la dimensione organizzativa, che dal nostro punto di vista trova la sua esplicitazione nel *sistema di offerta* che il sindacato propone agli iscritti e ai non iscritti in cambio di un sistema di prezzi. In questo ambito acquistano rilievo particolare i cosiddetti "servizi": essi contrastano il declino delle entrate da tesseramento fornendo ai sindacati un canale di finanziamento aggiuntivo di sempre maggiore rilievo; offrono motivazioni strumentali, non ideologiche, per quella parte di iscrizioni al sindacato che non dipendono dall'offerta di beni di identità e/o contrattuali; ma anche, come vedremo, assolvono sempre di più ad un ruolo strategico fino ad oggi poco o male messo a fuoco.

L'approccio basato sulla (nuova) centralità dei servizi rappresenta probabilmente, a livello europeo, il principale strumento attraverso cui i sindacati hanno affrontato la diffusa tendenza alla contrazione delle adesioni (Feltrin e Maset 2007; Leonardi 2005). L'analisi dei tassi di sindacalizzazione europei evidenzia in particolare come la rappresentatività dei sindacati sia più forte laddove essi compensano il declino del ruolo negoziale occupandosi della fornitura di servizi individuali ai lavoratori. Tuttavia difficilmente il sindacato è pensato come un "fornitore di servizi" e il tema dei servizi costituisce un aspetto pochissimo frequentato dagli autori che si occupano di sindacato. Mentre per quanto riguarda le associazioni di rappresentanza datoriali la riflessione sul ruolo dei servizi appare tutto sommato consolidata<sup>3</sup>, anche in considerazione della diversa salienza che gli incentivi materiali<sup>4</sup> rivestono come leva per l'adesione delle imprese, lo stesso non vale per i sindacati dei lavoratori. Eppure, nel 1980, il bilancio della ricerca condotta dal gruppo coordinato da Guido Romagnoli, steso da Maurizio Carbognin e Alessandro Castegnaro (1980), "*Conclusioni. La sindacalizzazione tra ideologia e pratica*" affermava in modo inequivocabile il rilievo delle tutele individuali e dei servizi come fulcro del successo dell'azione sindacale. Anche in questo

<sup>3</sup> Si rinvia alla discussione bibliografica contenuta in Feltrin e Zan 2014.

<sup>4</sup> Si pensi ad esempio ai servizi di adempimento, alla promozione di iniziative economiche, ai diversi servizi di tipo *union* e *trade* offerti dalle organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale.

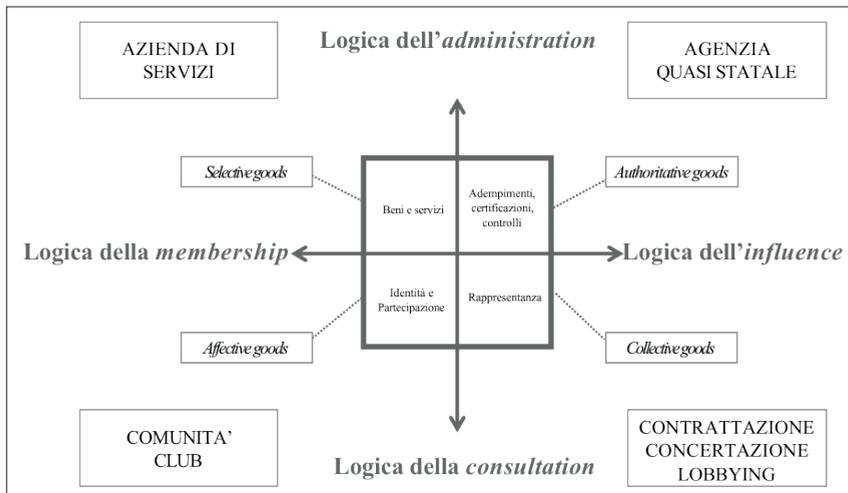
caso si trattava di un contributo che sollevava dilemmi e nodi per molti versi ancora sorprendentemente attuali, come quando affermava che “il sindacato non organizza i lavoratori *solo* per promuovere la loro autotutela collettiva; anzi, in alcune situazioni il sindacato è prevalentemente occupato a fornire servizi, informazioni, assistenza e comunque benefici di tipo individuale” (pp. 330-331), oppure quando metteva in luce il peso determinante per favorire la sindacalizzazione di quelle che vengono chiamate le “facilitazioni istituzionali”. Tuttavia, a dispetto della evidente crescita del ruolo dei servizi nella sindacalizzazione, il filone di ricerca non è stato approfondito nei decenni successivi, tranne rare e sporadiche eccezioni<sup>5</sup>.

Prima di addentrarci nello specifico, è opportuno disporre un *frame* concettuale utile ad inquadrare il tema dei servizi nell'alveo delle attività e delle logiche di azione sindacale. Per definire che cosa è e che cosa *fa* un sindacato utilizzeremo il modello ripreso e adattato da Schmitter e Streeck (1981). A partire da questo modello tratteremo quindi le caratteristiche del sistema d'offerta sindacale, descrivendo in particolare le tipologie di beni prodotti dall'attore associativo in riferimento alle diverse arene in cui si realizza la sua azione.

La Fig. n. 1 rappresenta graficamente il modello di interpretazione delle associazioni di rappresentanza degli interessi proposto da Schmitter e Streeck (1981) e parzialmente riadattato all'attualità da chi scrive (Feltrin 2007). Il modello, originariamente formulato in riferimento alle associazioni datoriali, può essere proficuamente applicato ai sindacati dei lavoratori. Come è noto, un sindacato non esaurisce le sue funzioni nella tutela degli interessi contrattuali dei lavoratori, anche se le relazioni industriali costituiscono la sua arena elettiva. Gli autori individuano quattro logiche di azione: 1) la logica della *membership*, tesa ad espandere la base associativa, che muove il sindacato alla ricerca della massima inclusività; 2) la logica della *consultation*, attraverso cui si rielaborano gli obiettivi espressi dalla propria base associativa, attraverso un meccanismo partecipativo in grado di produrre strategie condivise, consenso interno, ridefinizione dei confini dell'identità collettiva; 3) la logica dell'*influence*, che si sviluppa sul piano negoziale e istituzionale, volta a tradurre la forza associativa, misurata attraverso le adesioni e la rappresentatività, in risultati collettivi; 4) la logica dell'*administration*, interna alla “macchina organizzativa”, tesa a riprodurre e salvaguardare l'organizzazione, anche attraverso una oculata gestione amministrativa del tesseramento, la produzione di incentivi selettivi per favorire le adesioni, la realizzazione di servizi a pagamento.

<sup>5</sup> Ad esempio, per quanto riguarda i Caaf si veda Feltrin e Maset 2007; sugli enti bilaterali Leonardi 2005 e Perulli e Sabel 1996. Molto più costante e cospicua la letteratura giuridica anche se di scarso aiuto ai nostri fini.

FIGURA 1 – Cosa fa il sindacato: arene, logiche d'azione e tipi di beni offerti



FONTE: nostra rielaborazione da Schmitter e Streeck 1981

La compresenza di queste logiche d'azione fa del sindacato un'organizzazione complessa, chiamata ad essere al contempo "comunità", all'incrocio di *membership* + *consultation*; "agente contrattuale", all'incrocio di *consultation* + *influence*; "agenzia" quasi pubblica, all'incrocio di *influence* + *administration*; "azienda" di servizi, all'incrocio di *administration* + *membership*. Nello specifico: 1) *la comunità* è intesa come luogo di costruzione delle identità collettive, con il sindacato impegnato ad alimentare tra i suoi aderenti il senso d'appartenenza ad una comunità elettiva (*ThiGMOO: This Great Movement Of Ours*). È stato uno dei principali ruoli del sindacato nel Novecento, e si è venuto affievolendo con l'attenuazione delle connotazioni ideologiche negli ultimi decenni del secolo scorso; 2) *la contrattazione* riguarda le attività relative alla regolazione negoziale del rapporto di lavoro, e ha come interlocutori le imprese e le loro associazioni di rappresentanza, più *la concertazione* e il *lobbying* che comprendono tutte le attività del sindacato sul piano politico-istituzionale, in cui i primi interlocutori sono il governo e le istituzioni pubbliche. Oltre alla concertazione, vi è lo scambio politico (Pizzorno 1977), entro cui possono essere ricomprese altre forme di azione politica rilevanti per il sindacato (gli scioperi politici, il *lobbying* parlamentare, il sostegno elettorale); 3) *l'agenzia* costituisce il diretto portato della capacità di trasformare in attività remunerative il rapporto con lo stato, grazie alla possibilità di svolgere una serie di attività su delega delle pubbliche amministrazioni. Attraverso la concertazione

e il *lobbying* i sindacati ottengono in cambio della loro moderazione la “licenza” (più o meno) esclusiva ad operare in nome e per conto dello stato attraverso un rapporto – appunto – di agenzia; 4) *l'azienda* di servizi, la cui gamma si sta allargando e specializzando negli ultimi anni, riguarda la produzione di incentivi selettivi materiali per gli iscritti oppure di servizi a pagamento per iscritti e non iscritti, il più delle volte in competizione con altri attori associativi o privati che operano in questi mercati<sup>6</sup>.

Le trasformazioni del welfare e le evoluzioni intervenute nel sistema produttivo e occupazionale e nelle relazioni industriali hanno prodotto importanti mutamenti e stratificazioni nel *sistema d'offerta* sindacale. Con il concetto di *sistema d'offerta* il piano d'analisi si sposta da “cosa fa il sindacato” al “cosa offre il sindacato”. Sotto questo profilo, sono possibili più classificazioni. Una prima tipologia di classificazione fa riferimento alla natura dei beni offerti (Fig. n. 2) che possiamo distinguere in: 1) beni di identità, a valore simbolico. Nel caso dell'associazionismo sindacale, l'identità può fare riferimento a dimensioni diverse e riguardare l'identità professionale, l'identità associativa, l'identità politica; 2) beni collettivi, a valore indivisibile, come il contratto nazionale e aziendale, oppure una politica fiscale o un provvedimento previdenziale; 3) beni individuali, a valore divisibile, come nel caso di una pratica pensionistica o la compilazione della dichiarazione dei redditi.

A seconda del tipo di organizzazione sindacale, del segmento socio-occupazionale di riferimento e del periodo storico i beni di identità assumono maggiore o minore valore in quanto leve all'adesione e si modifica peso e significato associato a ciascuna componente identitaria. La prospettiva storica pone in evidenza il declino dell'identità politica quale bene di scambio connesso all'adesione sindacale. Questo declino sembra – almeno in parte – trascinare con sé anche la componente dell'identità associativa: tuttavia qui la dialettica è resa più complessa dalla pluralità di livelli di cui è costituito il sindacato confederale, al contempo sigla unitaria e insieme di categorie, queste ultime relativamente autonome anche sul piano della strumentazione simbolica (valga su tutti il caso della FIOM). La compresenza – che in taluni casi assume tratti di concorrenza – di più soggetti in grado di competere sul mercato delle identità collettive evidenzia un elemento di complessità organizzativa, con evidenti ripercussioni anche sul piano della coerenza dell'immagine associativa.

Il piano dei beni collettivi a valore indivisibile individua l'insieme dell'offerta disposta dalle organizzazioni sindacali in virtù della loro stessa esistenza e del loro ruolo

<sup>6</sup> I principali attori associativi che competono con le confederazioni sindacali sono le Acli e Mcl, seguiti ad una certa distanza dalle strutture delle associazioni datoriali che erogano servizi (Feltrin e Zan 2014). Il caso più clamoroso di successo di un'azienda privata in questi particolarissimi mercati rappresentato dalla Cgn di Pordenone, nata nei primi anni 2000, che opera attraverso una piattaforma *online* offerta agli studi professionali convenzionati e che nel 2014 si è insediata al quarto posto nelle dichiarazioni 730, subito dopo Cgil, Cisl e Acli.

FIGURA 2 – Il sistema di offerta: una classificazione dei beni offerti

Tipi di beni offerti		
Beni d'identità	Beni a fruizione collettiva	Beni a fruizione individuale
Identità politica	Contratti nazionali di lavoro	Tutela giuridica/contrattuale
Identità associativa e partecipazione	Contratti di secondo livello	Ingresso/uscita dal mercato del lavoro
Identità di categoria	Legislazione sul lavoro	Formazione professionale
Identità professionale	Sicurezza sul lavoro	Immigrati
(...)	Welfare contrattuale	Adempimenti fiscali
	Concertazione centrale	Tutela cittadini / consumatori
	Concertazione periferica	Tempo libero
	Sanità	Beni e servizi di mercato
	Assistenza	(...)
	Previdenza	
	Fisco	
	(...)	

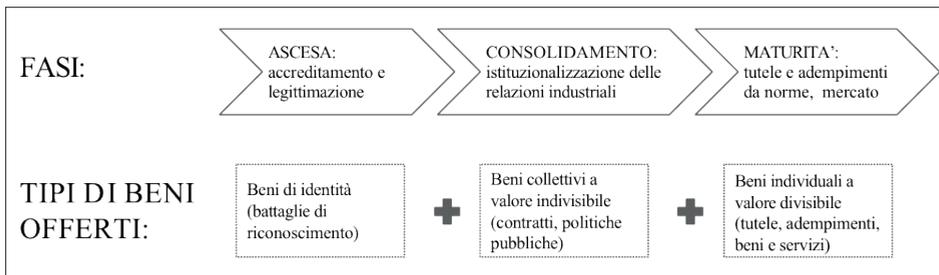
di soggetti legittimati e rappresentativi nell'ambito del sistema di welfare. L'operato complessivo del sindacato nell'arena politica istituzionale e sul piano delle relazioni industriali produce tali beni collettivi, che costituiscono pilastri fondamentali dei sistemi di welfare. Tra questi beni possiamo elencare: i contratti di primo e secondo livello; le leggi o le disposizioni normative che attengono le condizioni di lavoro (si pensi ad esempio alla normativa sulla sicurezza sul lavoro); gli strumenti della bilateralità; la possibilità di esercitare la lobbying.

I risultati ottenuti attraverso l'azione collettiva danno luogo – a volte in modo involontario – ad un'altra tipologia di beni, la cui fruizione non è automatica e collettiva ma individuale e spesso *on demand*, quella dei beni individuali a valore divisibile. Questa tipologia di beni comprende: l'assistenza individuale (da legge/contratto); la tutela individuale; i servizi adempimentali; i servizi derivanti dalla bilateralità; i servizi connessi ad entrata e uscita dal mercato del lavoro; i servizi connessi alla valorizzazione delle carriere; i servizi connessi al secondo pilastro previdenziale; le attività di tempo libero. La fruizione di alcuni di questi beni è subordinata all'adesione sindacale. Ciò vale ad esempio per il servizio vertenze, dove l'iscrizione al sindacato costituisce un prerequisito del mandato di rappresentanza legale. Altri servizi non sono riservati agli iscritti ma chi è in possesso della tessera sindacale dispone di agevolazioni (sconti, gratuità). Infine, nel caso soprattutto dei servizi derivanti dalla bilateralità o

dalla contrattazione integrativa (welfare contrattuale, previdenza, ecc.), la possibilità di beneficiare individualmente del bene è legata al fatto di appartenere al segmento occupazionale coperto da uno specifico ente bilaterale.

I servizi pesano in tutti i sistemi sindacali occidentali. Ciascun paese ha un modello suo proprio, strettamente intrecciato alla storia del sindacato e frutto delle evoluzioni maturate nell'ambito della lobbying e delle relazioni istituzionali del sindacato, prima che nel mercato. Il tratto comune più importante riguarda probabilmente la funzione di assistenza e tutela, che, pur in forme diverse il sindacato esercita pressoché ovunque nei diversi paesi occidentali. Abbastanza diffuso è anche il ruolo del sindacato nell'ambito dei servizi di previdenza complementare, con forme che vanno dalla gestione diretta in via esclusiva di fondi e assicurazioni (è il caso della Svezia) alla partecipazione a istituti previdenziali e assicurativi di natura integrativa (Regno Unito, Belgio). In Belgio e Stati Uniti il sistema di offerta sindacale ricomprende il versante sanitario, tramite forme assicurative. Il sistema di offerta di servizi dei sindacati si estende poi in numerosi paesi a ricoprire servizi meno centrali al *welfare to work* e più aperti alla concorrenza di mercato. Questa tipologia di servizi assume comunque ovunque un carattere accessorio, di completamento dell'offerta. L'offerta e il ruolo del sindacato come agente del welfare si rafforza notevolmente laddove esso partecipa direttamente alla gestione ed erogazione dei sussidi di disoccupazione. È il caso ad esempio di Belgio e Svezia. In questi casi, definiti *closed shops*, la scelta di adesione al sindacato – e il relativo costo – si configura innanzitutto in termini di investimento assicurativo, contro il rischio associato alla perdita del lavoro e del reddito. La partecipazione diretta del sindacato al sistema di protezione sociale implica peraltro un maggior ruolo dello stesso nell'ambito delle politiche attive del lavoro (orientamento, incrocio domanda offerta di lavoro, supporto alla riqualificazione delle competenze) in una logica di corresponsabilità.

FIGURA 3 – Ciclo di vita dell'organizzazione sindacale ed evoluzione del sistema di offerta



Un modo per affrontare il tema dell'evoluzione dell'offerta è quello di stilizzare il ciclo di vita di un'organizzazione sindacale (Fig. n. 3): in una prima fase il sindacato conduce le cosiddette "battaglie per il riconoscimento" (Pizzorno 1977), ricerca la legittimazione delle controparti e il suo sistema di offerta è limitato a beni di identità, pochi servizi, pochi beni collettivi di tipo contrattuale; nella seconda fase, l'offerta di beni collettivi di tipo contrattuale e da "scambio politico" egemonizza il sistema di offerta sindacale in parallelo con il processo di istituzionalizzazione di un vero e proprio sistema di relazioni industriali. Nella terza fase, il declino del peso politico del sindacato viene compensato dalla capacità di offrire beni individuali indispensabili alle proprie *constituency*.

### **Le iscrizioni al sindacato come calco del sistema di offerta**

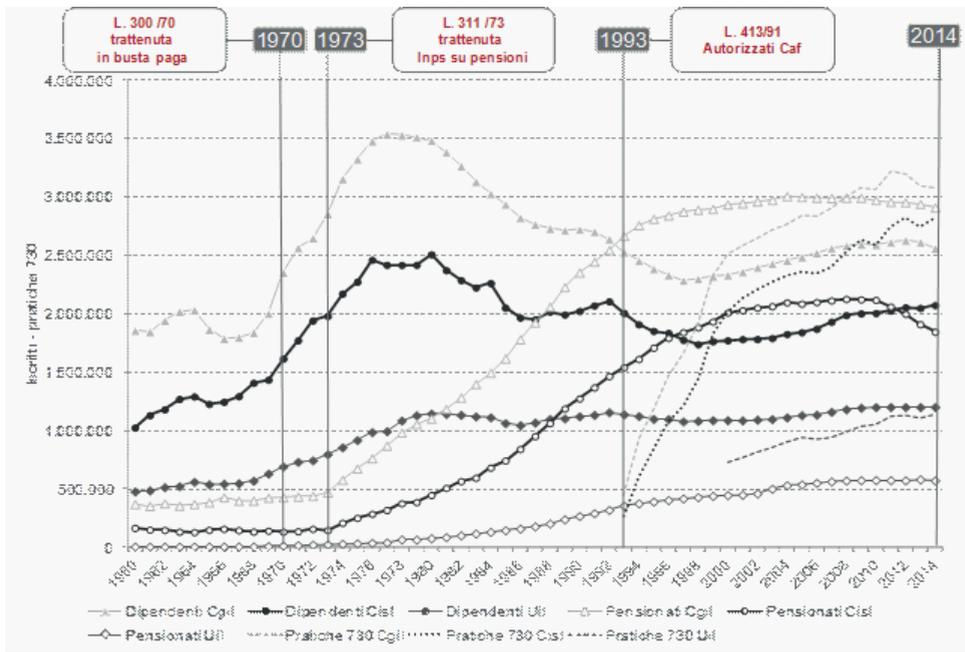
Un altro modo attraverso cui guardare al sistema di offerta e alle sue evoluzioni è quello di metterlo in relazione ai mutamenti nel volume e nella composizione degli iscritti. Gli iscritti ai tre sindacati confederali sono aumentati complessivamente di quasi il 33% nel corso degli ultimi trent'anni, passando dagli 8.800.000 circa del 1981 agli oltre 11.700.000 del 2011<sup>7</sup>. Parallelamente la sindacalizzazione dei lavoratori dipendenti, raggiunto l'apice a fine anni settanta, è declinata costantemente, tranne negli ultimissimi anni. Come si vede dal Graf. 2, la crescita sindacale del periodo è ad opera dei pensionati, aumentati continuamente sino al 2004, quando hanno subito una battuta d'arresto tramutatasi più di recente (2008) in una tendenza alla decrescita. A fine periodo tuttavia i pensionati iscritti ammontano a quasi 4 volte quelli rilevati nei primi anni '80 e il loro peso eguaglia quello degli iscritti attivi.

Negli stessi anni le adesioni dei lavoratori mostrano sul lungo periodo una traiettoria opposta: il complessivo calo delle tessere degli attivi avviato con i primi anni '80 si inverte solo dalla fine degli anni '90, quando inizia una fase di ripresa che si protrae fino ad oggi, complice anche la crisi, e che riporta i volumi di iscritti occupati ai livelli registrati alla fine degli anni '80. Va ricordato che, contrariamente al postulato classico dei modelli economici della sindacalizzazione secondo cui il tesseramento è prociclico, la possibilità di offrire beni specifici ai lavoratori in difficoltà (l'autorizzazione alla cassa integrazione, l'assistenza alla mobilità, le vertenze in caso di licenziamento per motivi economici, ecc.) fa sì che una parte del tesseramento dei lavoratori attivi del settore privato venga realizzato con maggiore facilità nei momenti di crisi economica.

---

<sup>7</sup> Le elaborazioni sono state effettuate sui dati del tesseramento forniti dai dipartimenti organizzativi di Cgil, Cisl e Uil, che ringraziamo per la disponibilità e la collaborazione.

GRAFICO 1 – I tre “motori” della sindacalizzazione in Italia (Cgil, Cisl e Uil, 1961-2014, valori assoluti)

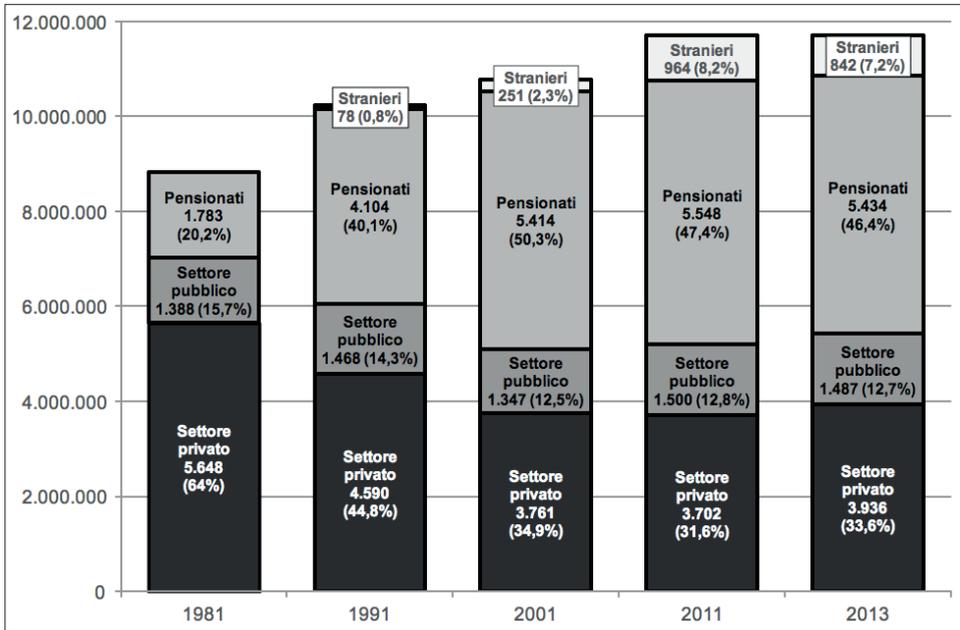


Fonte: nostre elaborazioni su Istat, anni vari; Agenzia delle entrate, anni vari; Romagnoli, 1980; Feltrin, 2005; banche dati iscritti Cgil, Cisl e Uil

Nel complesso l’esperienza italiana ricalca, a suo modo, la dinamica tendenzialmente depressiva della sindacalizzazione dei lavoratori che sta segnando quasi tutti i paesi occidentali. La *performance* italiana è comparativamente più positiva grazie ad una maggiore tenuta organizzativa, confermata dal permanere anche a fine periodo di tassi di sindacalizzazione superiori al 30%, dalla vivacità dei servizi sindacali, dalla capillarità dell’inseadimento territoriale, dalla solidità della struttura patrimoniale e degli equilibri finanziari. Seppur con qualche cautela, si può avanzare l’ipotesi che questa diversa tenuta organizzativa possa essere all’origine degli indizi di recupero delle iscrizioni ai sindacati negli anni a noi più vicini.

La netta diminuzione degli iscritti italiani nel settore privato rimane tuttavia impressionante: in trent’anni di secolo (1981-2013) sono scomparsi 1,7 milioni di associati nonostante i dipendenti del settore privato siano cresciuti di quasi tre milioni. Il successo relativo del sindacato si spiega pertanto solo con la tenuta nel pubblico

GRAFICO 2 – Composizione degli iscritti ai sindacati confederali (Cgil, Cisl e Uil, 1981-2013, valori in migliaia e in %)



Fonte: nostre elaborazioni su Istat, anni vari; Agenzia delle entrate, anni vari; Romagnoli, 1980; Feltrin, 2005; banche dati iscritti Cgil, Cisl e Uil; Caritas, anni vari

impiego, l'iscrizione di quasi 1 milione di immigrati – per lo più responsabili anche delle *performance* positive del commercio e delle costruzioni – e i 5,5 milioni di pensionati. La riduzione del bacino sindacale del lavoro dipendente si è accompagnata ad una profonda ricomposizione dello stesso, che ha condotto i servizi pubblici e privati a detenere una posizione strategica per la sindacalizzazione. Gli andamenti degli iscritti tra gli occupati sono influenzati in primo luogo dai fenomeni di lungo periodo che hanno caratterizzato il mercato del lavoro: crisi, ristrutturazioni, declino di alcuni settori, delocalizzazioni, ecc. Ma, mentre la spiegazione del declino sindacale nei comparti manifatturieri maturi sembra *in toto* riconducibile alle crisi occupazionali, i fattori che hanno contribuito alla ripresa delle iscrizioni ai sindacati in alcuni settori e alla loro stabilizzazione in altri sono più complessi da individuare e chiamano in causa spiegazioni di tipo diverso: ciò vale in particolare per settori quali l'istruzione e il credito, dove la crescita degli iscritti non è in alcun modo riconducibile alle dinamiche del mercato del lavoro.

Quali altri fattori chiamare in causa? Si può immaginare l'entrata in gioco di una "variabile organizzativa", in grado di garantire un presidio, più o meno efficace, delle trasformazioni del mercato del lavoro a livello di settori e territori. Sembra questa la spiegazione più semplice per dare conto dei casi del settore dell'istruzione e del settore del credito, in positivo, e dei casi dei trasporti, meccanici e dell'agro-industria, in negativo. Le medesime considerazioni possono essere riproposte, *mutatis mutandis*, a livello territoriale, perché non in tutte le regioni il trend degli iscritti può essere letto esclusivamente come effetto delle dinamiche occupazionali. La variabile organizzativa, infine, potrebbe spiegare almeno in parte le differenze nel livello e nella composizione degli iscritti delle tre organizzazioni.

Un terzo fuoco di attenzione si concentra sul ruolo svolto dalla variabile "servizi sindacali", in particolare quelli più recenti, come i Caaf (legge 413 del 1991, articolo 78). Mentre inizialmente gli iscritti costituivano il bacino principale di riferimento nell'attività dei Caaf sindacali, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta cresce la quota di utenti non tesserati che si rivolgono ai servizi fiscali sindacali. La crescente eterogeneità della clientela che entra nelle sedi sindacali per fruire di un servizio può costituire un'opportunità di contatto, finanche una nuova "porta di ingresso" per aderire all'organizzazione sindacale. Ciò soprattutto nei confronti di quella parte di popolazione attiva che, lavorando in aziende non sindacalizzate, non viene normalmente intercettata dal sindacato. Per dare una dimensione di questo bacino, basti dire che a partire dal 2001 il volume di dichiarazioni 730 realizzate dai Caaf di Cgil e Cisl supera il numero di iscritti occupati delle due confederazioni e oltre il 40% di queste riguarda lavoratori non iscritti al sindacato.

Una quarta variabile influente nell'aumento delle iscrizioni ai sindacati è una "variabile politico-welfarista". Dalla metà degli anni Novanta si sono alternate al governo coalizioni eterogenee, ma tutte impegnate a ridurre la spesa pubblica e conseguentemente le politiche di *welfare* (pensioni, sanità, scuola, ammortizzatori sociali, mercato del lavoro ecc.). Ne è derivato un aumento della conflittualità sindacale, specie dopo il 2001. Con il secondo governo Berlusconi si assiste infatti ad un'amplificazione dei conflitti, in particolare di quelli legati a cause esterne al rapporto di lavoro. Nel corso del 2002, ad esempio, si rilevano ben quattro scioperi di questo tipo, che interessano complessivamente 4.553.000 lavoratori, per un totale di 27.921.000 ore lavorative perse: per rintracciare scioperi di questo tipo, paragonabili per dimensioni e durata, è necessario ritornare indietro di oltre un decennio, fino al 1990. L'accresciuta conflittualità politico-sindacale non può essere interpretata di per sé come causa diretta della crescita di iscritti alle confederazioni sindacali, ma segnala, piuttosto, un clima generale di maggiore preoccupazione per le politiche pubbliche governative, in particolare sui temi del *welfare* e delle pensioni. Se le osservazioni svolte sono plausibili,

l'azione confederale di contrasto alle politiche di riduzione della spesa e il timore di vedere ridotta l'area delle protezioni potrebbero aver agito da facilitatori delle azioni di proselitismo sindacale.

## **I servizi nel sistema di offerta sindacale in Italia: una (prima) quantificazione**

Dalla descrizione delle tipologie di beni e servizi di cui alle pagine precedenti, emerge una specificità dei servizi di natura sindacale, quella di porsi al crocevia tra “Stato”, “contratto” e “mercato”. I beni disposti dalle organizzazioni sindacali originano direttamente o indirettamente da disposizioni normative, facilitazioni istituzionali, ottenute via lobbying e volte ad agevolare e regolare l'esercizio di ruolo nel sistema di welfare da parte del sindacato. Ma le facilitazioni istituzionali non agiscono soltanto sul versante dei servizi: alcune di esse costituiscono e hanno costituito storicamente meccanismi diretti di impulso alla sindacalizzazione.

Come già osservato in altre occasioni, alla trattenuta in busta paga dei contributi sindacali, intervenuta con la legge 200 del 1970, si deve buona parte della crescita e del consolidamento del sindacato tra i lavoratori dipendenti. Analogo esito ha avuto la legge 311 del 1973, che ha introdotto la trattenuta dei contributi sindacali operata alla fonte dall'Inps, per i pensionati iscritti al sindacato. L'ultima facilitazione istituzionale di rilievo risale al 1993 e riguarda il versante dei servizi: con l'autorizzazione dei Caaf sindacali, le organizzazioni dei lavoratori incamerano un nuovo ruolo istituzionale, che seppure non si traduce direttamente in adesioni, costituisce tuttavia una fonte importante di introiti e un canale differenziato di contatto con i cittadini, potenzialmente rilevante anche ai fini della sindacalizzazione e più in generale, della risorsa consenso.

La configurazione dei servizi sindacali nell'esperienza nazionale assume, nel confronto con quella di altre realtà europee, una forte specificità, la cui evoluzione appare fortemente condizionata dal peso crescente assunto dalla componente dei pensionati negli ultimi decenni. Questa preponderanza spiega innanzitutto – in buona misura – l'anomalia del patrocinio sindacale nell'ambito dell'assistenza fiscale: un servizio a basso costo che, soprattutto nella fase iniziale, era destinato principalmente a supportare anziani e pensionati, privi di sostituto d'imposta, nelle pratiche di denuncia dei redditi e deduzione delle spese. Allo stesso modo, la funzione del patronato sindacale, che ha in Italia uno degli esempi più sviluppati e universalistici, è rivolta in buona misura ad un target in uscita dal mercato del lavoro, e si esplica prevalentemente attraverso il supporto alla definizione delle pratiche di pensionamento. Il ruolo dei servizi

sindacali (patronato, ufficio vertenze) assume inoltre un peso significativo in alcuni momenti critici della vita del lavoratore, connessi al rischio di disoccupazione e/o alla perdita di reddito. Sono questi soprattutto i casi in cui si accende una relazione diretta, volta alla tutela giuridica e/o all'espletamento delle pratiche di accesso all'indennità di disoccupazione.

Un capitolo a parte è quello che riguarda le strutture e i servizi della bilateralità, che intervengono con prestazioni – fondi sanitari integrativi, previdenza complementare, fondi professionali per la formazione continua, sostegno al reddito – centrali alla logica del *welfare to work*. L'arena della bilateralità ha costituito per decenni un pilastro secondario del welfare nazionale, fatta eccezione per l'esperienza del settore edile e per le pratiche maturate in ambito artigiano, limitatamente ad alcuni territori. Tuttavia negli anni recenti la bilateralità ha costituito un notevole terreno d'investimento – sia in termini di risorse che di produzione normativa. Questo tumultuoso interesse ha prodotto in pochi anni una proliferazione di soggetti e strumenti, operanti nei diversi ambiti di servizio, della cui entità e risultati è tuttavia difficile dare conto. L'assenza di un sistema di monitoraggio comune – condiviso quantomeno a livello artigiano – delle prestazioni costituisce un limite evidente, non solo rispetto a fini analitici o valutativi, quanto soprattutto riguardo alla capacità, da parte del sindacato e delle parti sociali, di dare visibilità e peso – anche politico – al welfare di natura contrattuale.

Di seguito si presentano alcuni dati, riferiti a servizi sindacali o a partecipazione sindacale, utili ad evidenziare da un lato limiti e opportunità dell'attore sindacale sul piano dell'acquisizione delle risorse – dal momento che i servizi rappresentano anche una fonte di rilievo per il sindacato; dall'altro il crescente peso del sindacato nell'arena del welfare.

## ***I Caaf sindacali***

Oltre al supporto alla compilazione e alla trasmissione della denuncia dei redditi (730; modello Unico) e alle dichiarazioni di successione, le attività attualmente svolte dai Caaf si estendono ad altri ambiti, tra cui: il calcolo di Ise e Isee, la dichiarazione reddituale RED, nonché altre attività in convenzione con gli enti previdenziali. Questo segmento di servizio si può considerare un mercato maturo, che ha attraversato più fasi e tuttavia permane una fonte di introiti di tutto rilievo per i sindacati: nel primo periodo, dalla costituzione all'incirca fino al 2000 questo mercato è cresciuto con tassi di variazione a due cifre ed era dominato dalle strutture sindacali e associative. Successivamente l'espansione del mercato prosegue, pur attestandosi su ritmi più contenuti, mentre entrano nel sistema di offerta nuovi *competitor*, che erodono progressi-

vamente le quote dei Caaf sindacali. Al 2013, con quasi 7 milioni di pratiche, i Caaf del sindacato confederale valgono il 38,6% delle pratiche assistite (costituivano il 41,9% del mercato solo nel 2011). In calo non è soltanto la quota di mercato, ma anche il numero assoluto di pratiche elaborate, in un mercato che invece continua ad espandersi e che oggi, con oltre 18milioni di unità, interessa il 36,8% dei cittadini maggiorenni. Analoghe dinamiche si riscontrano nella gestione delle pratiche Isee (37,2% del mercato) e delle pratiche Red (44,8% del mercato), come si può osservare nella Tab. 1.

TABELLA 1 – Numero di pratiche 730, Isee, Red e relative quote di mercato per soggetto promotore (2013, valori in migliaia e in %)

Caaf	Numero pratiche (x 1.000)			Quote di mercato (%)		
	730	Isee	Red	730	Isee	Red
Caaf Cgil	3.096	943	741	17,2	15,8	22,3
Caaf Cisl	2.745	860	570	15,3	14,4	17,2
Caaf Uil	1.107	420	178	6,2	7	5,3
<i>Totale Caaf sindacati confederali</i>	<i>6.948</i>	<i>2.222</i>	<i>1.489</i>	<i>38,6</i>	<i>37,2</i>	<i>44,8</i>
Caaf Acli + Mcl	1.743	556	326	9,7	9,3	9,8
Altri Caaf	9.291	3.199	1.508	51,7	53,5	45,4
<i>Totale complessivo</i>	<i>17.982</i>	<i>5.977</i>	<i>3.322</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche fiscali, anni vari

Aldilà dei numeri, il caso dei Caaf è di interesse anche per un altro motivo, ovvero per l'evoluzione delle strategie che hanno accompagnato lo sviluppo del servizio, tipiche appunto di un servizio maturo. Sotto questo profilo la *ratio* evidenzia l'assunzione, da parte degli organismi di emanazione sindacale, di una logica di mercato *tout court*, resa possibile solo dall'autonomia funzionale delle società di servizio, rispetto al soggetto sindacale. Tale strategia si è declinata attraverso: 1) obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi e promozione; 2) tentativi di ampliamento dei servizi secondo logiche di economia di scopo (ad es. visure catastali, contratti di affitto, pratiche di successione, compilazione dei bollettini ici, contratti per colf e badanti); 3) valorizzazione del capitale di esperienze e competenze nei confronti delle strutture sindacali, proponendosi come soggetto qualificato, per capacità tecniche e infrastrutture, a gestire grandi moli di dati; 4) ricerca di sinergie con gli altri servizi nell'uso delle sedi, nella promozione, nella gestione del personale, nella formazione.

## *I patronati sindacali*

Riconosciuti nelle loro funzioni con decreto legislativo nel lontano 1947<sup>8</sup>, i patronati sono istituti preposti a svolgere assistenza e tutela in favore dei lavoratori, dei pensionati e di tutti i cittadini presenti sul territorio dello Stato. Il servizio è reso ai cittadini a titolo gratuito. L'attività dei patronati è finanziata attraverso uno specifico fondo alimentato dai contributi dei lavoratori dipendenti, che attualmente vale lo 0,226% dei contributi previdenziali complessivi. Allocated presso il Ministero del Lavoro, tale fondo è ripartito pro quota tra i patronati, in base all'attività svolta, verificata dal Ministero del Lavoro attraverso i propri ispettori. Va specificato che non tutti i servizi erogati dai patronati sono ammessi al finanziamento, il quale viene erogato tramite un sistema "a punteggio". Un apposito decreto ministeriale (D.M. n. 193 del 2008) dispone la tipologia di pratiche ammesse al finanziamento e il numero di "punti" conseguibili per ciascuna di esse. Va inoltre specificato che, sebbene non tutte le pratiche siano utili ai fini del finanziamento ministeriale, i patronati sono tenuti a prestare assistenza gratuita con riguardo a tutte le tipologie di prestazioni tabellate, in modo indiscriminato.

TABELLA 2 – Numero pratiche aperte dai patronati Cgil, Cisl e Uil, complessive e "finanziabili" (Italia, 2005-2012, valori assoluti e percentuali)

Anno	Inca Cgil			Inas Cisl			Ital Uil		
	N. pratiche aperte	di cui finanziabili		N. pratiche aperte	di cui finanziabili		N. pratiche aperte	di cui finanziabili	
		v.a.	quota %		v.a.	quota %		v.a.	quota %
2005	1.279.999	379.964	30	788.395	296.639	38	n.d.	n.d.	n.d.
2006	1.336.044	391.310	29	811.278	258.504	32	n.d.	n.d.	n.d.
2007	1.524.773	411.069	27	1.044.096	306.049	29	n.d.	n.d.	n.d.
2008	1.514.318	378.338	25	1.069.166	294.841	28	n.d.	n.d.	n.d.
2009	1.741.909	n.d.	n.d.	1.095.282	445.862	41	404.744	n.d.	n.d.
2010	1.978.606	879.758	44	1.223.963	549.393	45	477.051	236.466	50
2011	2.264.533	848.777	37	1.434.119	553.468	39	562.078	n.d.	n.d.
2012	2.335.754	761.986	33	1.491.723	548.676	37	684.442	253.069	37

FONTE: nostre elaborazioni su Inca-Cgil, anni vari; Inas-Cisl, anni vari; Ital-Uil, anni vari

<sup>8</sup> Successivamente riformati con la legge 152/2001.

Passando ai dati, la dinamica complessiva vede un continuo e sostenuto incremento negli anni delle pratiche aperte dai patronati di natura sindacale. A fronte di tale crescita di operatività tuttavia, negli anni più recenti si assiste ad una riduzione del numero e della quota di pratiche ammesse al finanziamento ministeriale. Tale dinamica (incremento del numero di pratiche complessive e riduzione del numero di pratiche riconosciute al finanziamento) è in buona misura dovuta da un lato all'esplosione delle prestazioni di sostegno al reddito (non finanziate), dall'altro al ridotto afflusso di pratiche pensionistiche (che costituiscono una quota importante delle pratiche finanziabili). Il segmento di attività è fortemente condizionato dalle disposizioni normative. Sotto questo profilo il dato su cui si porta l'attenzione è proprio quello che riguarda le pratiche pensionistiche. La sensibilità alle variazioni legislative è resa qui particolarmente evidente da un semplice dato: in soli due anni, tra il 2011 e il 2013, il numero delle pratiche (patrociate e non) subisce un calo del 21%, passando da 409.400 a poco meno di 324mila. È chiara qui l'influenza della cd. Legge Fornero, che posticipando l'età pensionabile, ha ridotto provvisoriamente i contingenti in ingresso. In un mercato che cala, cresce di converso la quota di pratiche patrociate, che passa dall'87 al 92%, effetto probabilmente anche questo indotto dalle modifiche del sistema di calcolo, che introducono elementi di novità, ovvero di complessità, accrescendo di conseguenza il ricorso alle pratiche assistite. Nel complesso tuttavia, in valore assoluto la nuova legge si traduce in un calo di entrate per i patronati: le pratiche patrociate al 2013 sono infatti 298mila a fronte delle quasi 357mila del 2011.

### ***Le vertenze e le procedure concorsuali***

Il servizio vertenze assiste il lavoratore in tutte quelle problematiche che riguardano il rapporto di lavoro – con particolare riguardo al rispetto dei vincoli contrattuali – o che intervengono a seguito della cessazione dello stesso (licenziamento; procedure concorsuali). La disponibilità di un dato soltanto parziale sulle vertenze e sulle procedure concorsuali – riferito alla sola Cisl<sup>9</sup> – non consente di trarre generalizzazioni, ma aiuta comunque a stabilire il valore di questa specifica tipologia di servizio nell'assetto complessivo dell'offerta sindacale e a tratteggiarne alcune dinamiche. Al 2014 la Cisl ha gestito oltre 79mila vertenze (a tutela di poco meno di 104mila lavoratori) e 17mila procedure concorsuali (oltre 94mila i lavoratori coinvolti). Per dare una dimensione della mole di attività si evidenzia come le pratiche per accesso alla pensione gestite dal patronato Cisl (al 2013) siano state circa 52.500: questo dato rende chiara la diversa

---

<sup>9</sup> Fonte: Cisl, coordinamento nazionale uffici vertenze (2014).

portata del tema vertenzialità – anche da un punto di vista meramente quantitativo – che interessa nel complesso un numero di lavoratori quattro volte superiore. Il servizio vertenze costituisce un canale importante di adesione al sindacato, se si considera che a tale servizio si rivolgono per il 46% lavoratori non ancora iscritti al sindacato e che l'iscrizione costituisce pre-requisito di legge all'esercizio del mandato di tutela giuridica. Non a caso questo servizio è alimentato in buona misura da categorie quali il commercio (Fisascat), in forte crescita sindacale negli ultimi anni, che costituisce il 41% dei lavoratori in vertenza (e il 18,8% di quelli coinvolti in procedure concorsuali).

### ***Le strutture e i servizi della bilaterali***

La contrattazione collettiva può determinare la costituzione di organismi bilaterali che, terzi rispetto alle Parti Sociali costitutive e da queste gestiti pariteticamente, sono finalizzati a erogare a lavoratori e datori di lavoro servizi e prestazioni. Essi formano, nel loro complesso, un sistema organizzato di welfare contrattuale, alimentato dalla contribuzione degli aderenti (datori di lavoro e lavoratori).

Operando una semplificazione, gli organismi bilaterali possono essere distinti in due macrotipologie: “multiscopo” e “monoscopo”. I “multiscopo”, in netta prevalenza, erogano prestazioni mutualistiche che si collocano nel solco storico di una tradizione consolidata. Il riferimento è in particolare agli Enti Bilaterali settoriali, soggetti giuridici paritetici non sottoposti a controllo istituzionale. Gli enti bilaterali costituiscono un universo estremamente frammentato, in relazione a settori e assi contrattuali. Il primo censimento nazionale in materia conta, ad aprile 2013, 29 enti bilaterali nazionali e 386 Enti Bilaterali territoriali, afferenti ai nazionali di riferimento<sup>10</sup>. Come noto, gli ambiti di maggiore sviluppo dello strumento della bilateralità sono il settore edile<sup>11</sup> e l'artigianato<sup>12</sup>. In tema di bilateralità artigiana in particolare, l'Accordo interconfederale del 30.06.2010 è intervenuto a sancire il vincolo per tutte le imprese artigiane con dipendenti (ad esclusione dei settori edile e autotrasporto), aderenti e non aderenti alle associazioni di categoria firmatarie degli accordi, di erogare i trattamenti previ-

<sup>10</sup> Vedi Italia Lavoro, 2014.

<sup>11</sup> Articolato a livello provinciale e regionale, il sistema bilaterale dell'edilizia è costituito da 119 Casse Edili e Edilcasse. Al 2011 vi aderivano 165 mila imprese e 850 mila lavoratori. I contributi versati dalle imprese ammontavano a due miliardi di euro, utilizzati per l'erogazione di prestazioni a carattere previdenziale, assistenziale e mutualistico. Fonte Italia Lavoro 2014.

<sup>12</sup> Il sistema degli enti bilaterali dell'artigianato è costituito da 21 Enti bilaterali territoriali (19 regioni + 2 province autonome) coordinati a livello centrale dall'EBNA (Ente Bilaterale Nazionale Artigiano). Fonte Italia Lavoro 2014.

sti dalla bilateralità. Tali prestazioni sono definite come diritto contrattuale, esigibile pertanto da ogni singolo lavoratore. Questa clausola non implica l'obbligo di adesione dell'impresa all'ente bilaterale, ma la rende di fatto l'unica scelta economicamente razionale, dal momento che l'alternativa (la monetizzazione diretta di questo diritto al lavoratore) risulta molto più onerosa per l'azienda.

Gli organismi bilaterali "monoscopo" in linea generale circoscrivono il loro campo d'azione a uno specifico scopo e ambito di intervento; sono quasi sempre soggetti al controllo e alla vigilanza delle istituzioni che demandano loro lo svolgimento di funzioni con finalità pubbliche. Rientrano tra i monoscopo: i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua; gli organismi paritetici per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; i fondi pensione negoziali, nell'ambito della previdenza complementare; i fondi sanitari e socio sanitari integrativi di natura contrattuale.

### ***I Fondi interprofessionali per la formazione continua***

Previsti dalla legge 388 del 2000, i fondi paritetici interprofessionali sono dedicati alla formazione professionale dei lavoratori dipendenti. Ad adesione volontaria, le attività da essi erogate sono finanziate attraverso il contributo delle 0,30% (calcolato sulla busta paga del lavoratore) che le imprese sono comunque tenute a versare mensilmente all'Inps. Al 2014 sono 18 i fondi interprofessionali, 11 dei quali vedono la partecipazione congiunta dei sindacati confederali tra le organizzazioni promotrici. Il bacino di adesione alla stessa data raccoglie il 69% delle imprese private potenziali (in termini assoluti sono oltre 920 mila), e l'83% dei lavoratori privati (ossia oltre 9,6 milioni).

### ***La previdenza complementare di natura contrattuale***

A fine 2014 erano oltre 6,5 milioni gli iscritti a qualche forma di previdenza complementare. Di questi, 1.944.304 (il 29,5%) aderiscono a un fondo pensione di natura contrattuale (fondi pensione negoziali o "chiusi"). Per quanto complessivamente in aumento, l'adesione alla previdenza complementare si mantiene bassa rispetto alle effettive esigenze di integrazione dei contributi a fini previdenziali definite dai mutati scenari normativi. Essa coinvolge solo il 24% circa delle forze lavoro, con valori particolarmente limitati proprio nei segmenti di maggiore fabbisogno (15% tra i lavoratori di età inferiore ai 35 anni) e a notevolissima distanza dagli standard ormai consolidati in altri paesi europei (Paesi Bassi, 90%).

## *I fondi sanitari integrativi*

Anche la sanità integrativa costituisce un bacino in notevole espansione, caratterizzato da problemi di frammentazione dell'offerta analoghi a quelli che si riscontrano nel segmento della previdenza complementare. Al 2012 i 293 fondi (per l'89% si tratta di fondi chiusi, di natura contrattuale) sono costituiti da 7milioni di iscritti e 12milioni di assistiti (alcuni fondi estendono infatti la copertura ai famigliari dell'iscritto).

## **Le dimensioni del sistema di offerta: una stima del fatturato e degli addetti**

Nell'arco di trent'anni sono calati gli iscritti attivi e la militanza si è ridotta, pur continuando ad esercitare un ruolo di primo piano nelle attività quotidiane delle organizzazioni sindacali. Anche le federazioni di categoria si sono afflosciate perdendo gran parte del loro *appeal politico*, con l'eccezione del caso anomalo rappresentato dalla Fiom. Eppure il sindacato come soggetto "di mercato" ha avuto uno straordinario successo, riuscendo in qualche modo a convivere – un po' in penombra – con la *line* politica che ha come architrave i funzionari politici e le centinaia di migliaia di membri eletti negli organismi dirigenti a livello aziendale, territoriale, regionale e nazionale.

TABELLA 3 – Stima degli occupati nelle strutture afferenti a Cgil, Cisl e Uil (media 2013-14, tempo pieno equivalenti, somma di addetti politici, tecnici, staff, servizi)

	<b>Cgil</b>	<b>Cisl</b>	<b>Uil</b>	<b>Totale</b>
Livello territoriale (confederazioni, categorie, servizi, associazioni)	10.200-12.000	7.200-8.000	2.500-3.400	19.900-23.400
Livello regionale (confederazioni, categorie, servizi, associazioni)	900-1.000	600-700	250-300	1.750-2.000
Livello nazionale (confederazioni, categorie, servizi, associazioni)	900-1.000	700-800	250-300	1.850-2.100
<i>Totale occupati</i>	<i>12.000-14.000</i>	<i>8.500-9.500</i>	<i>3.000-4.000</i>	<i>23.500-27.500</i>

Fonte: nostre stime su fonti interne a Cgil, Cisl e Uil

In base alle nostre stime<sup>13</sup> il sindacato italiano, inteso come somma delle tre confederazioni Cgil, Cisl, Uil occupa direttamente intorno ai 23-27.000 addetti (tempo pieno equivalenti), una minoranza in ruoli politici, la maggioranza in ruoli tecnici, di staff, o nei servizi: si tratta quasi sicuramente di un numero stimato per difetto, ma che – con ogni probabilità – non è mai stato raggiunto prima in passato. In un qualche momento degli ultimi vent'anni è avvenuto lo scambio di proporzioni tra il numero dei dipendenti “politici” e quelli “tecnici”, ma il declino dei primi non deve fare velo al fatto che il complesso dei dipendenti è costantemente cresciuto. Se si pensa che quarant'anni fa Bruno Manghi (1977, p.70) stimava in circa 8-9.000 le persone stipendiate dai tre sindacati confederali non si può non riconoscere il successo aziendale della “ditta” misurata dalla più che triplicazione degli addetti. Nel contempo il forte ridimensionamento degli apparati “politici” delle federazioni di categoria a livello territoriale sta producendo una profonda trasformazione della fisionomia organizzativa del sindacalismo italiano. In primo luogo, tutte e tre le confederazioni stanno procedendo a *merger* di territorio, come si è detto in particolare la Cisl. In secondo luogo, l'idea di spostare il baricentro dell'azione sindacale a scala territoriale impone un ridimensionamento dei livelli “politici” nazionali e regionali, sia per le confederazioni sia per le federazioni di categoria. Da ultimo, il problema più spinoso riguarda come dare rappresentazione adeguata a questo cambio di pelle del sindacalismo nel nostro paese.

Se guardiamo alle entrate finanziarie, si possono stimare in quasi un miliardo di euro gli introiti dal tesseramento (Tab. n. 4), circa 300 milioni quelli dai Caaf, 200 milioni dai patronati, 130 milioni circa dalla gestione delle vertenze individuali e collettive. Una stima ancora più grossolana riguarda la bilateralità (130-150 milioni), le quote di servizio (40-50 milioni), le altre entrate da attività varie (10-20 milioni). Se si vuole avere un'idea del fatturato complessivo dei tre sindacati confederali si può azzardare l'ipotesi che esso si aggiri intorno ai 2.000 milioni di euro (Tab. 5). Anche in questo caso si tratta di un massimo storico, ancora più apprezzabile perché realizzato con un bassissimo livello di indebitamento, con stili di gestione amministrativa per lo più attenti al “conto economico”, senza fare ricorso ad astruse ingegnerie finanziarie, con un ottimo livello di patrimonializzazione vista la tradizione di acquistare appena possibile la maggior parte delle sedi.

---

<sup>13</sup> Non è questa la sede per descrivere tutte le fonti e i metodi di calcolo anche perché appesantirebbero un saggio fin troppo lungo. Rinviamo ad una futura pubblicazione il dettaglio delle note tecniche, si desidera ringraziare i numerosi dirigenti di Cgil, Cisl e Uil per la disponibilità dimostrata ad affrontare questioni ostiche e di difficile contabilizzazione.

TABELLA 4 – Stima delle entrate dal tesseramento sindacale, del fatturato dei Caaf sindacali e dei contributi ai patronati sindacali (Cgil, Cisl e Uil, media 2013-14, valori in milioni di euro)

Entrate da:	Cgil (€)	Cisl (€)	Uil (€)	Totale (€)
<b>Tesseramento sindacale:</b>				
Tesseramento attivi	320-370	260-310	150-180	730-860
Tesseramento pensionati	150-180	90-120	30-40	270-340
Entrate complessive tesseramento	470-520	350-430	180-220	1.000-1.200
<b>Caaf sindacali:</b>				
Contributi dal Ministero Finanze per dichiarazioni 730 e altre pratiche	38-41	33-37	13-15	84-93
Entrate da utenti iscritti e non iscritti per dichiarazioni 730 e altre pratiche	74-81	65-72	26-29	165-182
Entrate da Inps per dichiarazioni Isee, Red e altre pratiche	19,6-21,6	16,6-18,4	7,0-8,0	43-48
Entrate complessive Caaf	131-144	115-127	47-52	292-323
<b>Patronati sindacali:</b>				
Contributi da Inps, Inail, e Ministero del Lavoro	100-110	70-75	30-35	200-220

FONTE: nostre stime su fonti interne a Cgil, Cisl e Uil; Inps, anni vari; Inca Cgil, anni vari; Inas Cisl, anni vari; Ital Uil, anni vari; Agenzia delle entrate, anni vari

TABELLA 5 – Stima del fatturato relativo alle principali componenti del sistema di offerta di Cgil, Cisl e Uil (media 2013-14, valori in milioni di euro)

Componenti del sistema di offerta (Cgil+Cisl+Uil)	Stima fatturato (milioni di €)
1) Tesseramento	1000-1200
2) Caaf	290- 320
3) Patronati	200- 220
4) Uffici vertenze	130- 140
5) Bilateralità	130- 150
6) Quote di servizio contrattuale	40- 50
7) Altre entrate (sicurezza, consumatori, ecc.)	10- 20
<i>Totale fatturato</i>	<i>1.800-2.100</i>

FONTE: nostre stime su fonti interne a Cgil, Cisl e Uil; Inps, anni vari; Inca Cgil, anni vari; Inas Cisl, anni vari; Ital Uil, anni vari; Agenzia delle entrate, anni vari

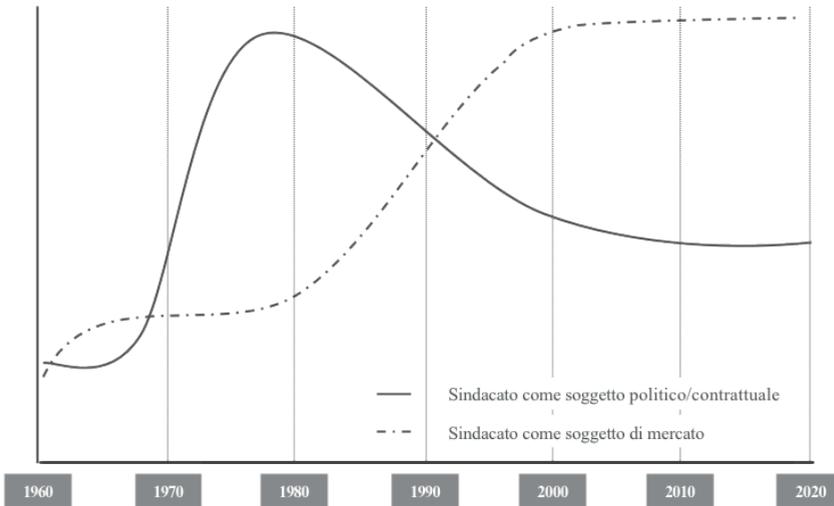
## Conclusioni

L'*ideologia* e la *retorica* sindacale, ma pure quella mediatica, sono tutte concentrate sul sindacato come "soggetto politico e contrattuale", ma la *pratica* sindacale, come concretamente incarnata nel sistema di offerta è centrata sulla tutela individuale (e collettiva), sui servizi, e solo al terzo posto sull'attività contrattuale/negoziabile di settore e confederale. Insomma la medaglia sindacale ha due facce: la prima, quella del "soggetto politico e contrattuale" è davvero in declino, sia nella percezione dell'opinione pubblica sia nel riscontro offerto dagli indicatori quantitativi; la seconda faccia, quella delle attività di tutela e dei servizi svolti "a remunerazione", appare, almeno fino ad oggi, in crescita. Certo, anche su questo versante il sindacato si trova a far fronte a molteplici sfide, relative in particolare a tre variabili: a) le tecnologie informatiche/comunicative ad alto tasso di disintermediazione; b) la concorrenza di aziende private sul mercato dei servizi alle famiglie a reddito medio-basso; c) la maggiore efficienza della pubblica amministrazione, che potrebbe diminuire il peso dei servizi adempimentali. Tuttavia si tratta di una competizione che i sindacati possono vincere o perdere a seconda delle strategie che adotteranno, non l'ineluttabile conseguenza di variabili strutturali.

La contrattazione collettiva, specie quella nazionale, costituisce uno strumento indebolito: la sua copertura aumenta fino a ricomprendere la quasi totalità dei lavoratori dipendenti ma è inversamente proporzionale all'intensità dei risultati. Il sistema di offerta sindacale ne ha implicitamente preso atto, sviluppandosi con dimensioni sempre più vaste a ridosso della produzione normativa, come pure intercettando tutte le opportunità consentite dal *lobbying* governativo-parlamentare per garantirsi una posizione privilegiata di interlocuzione con le pubbliche amministrazioni. Una sintesi di questi processi viene tentata con la modellizzazione del ciclo di vita delle organizzazioni sindacali del nostro paese proposta nella Figura n. 4.

In quella che abbiamo definito terza fase del ciclo di vita delle organizzazioni sindacali (Fig. n. 3), l'approccio basato sulla nuova centralità dei servizi rappresenta probabilmente, a livello europeo, il principale modello con cui i sindacati si propongono di contribuire alla tutela e al benessere dei lavoratori. A questo proposito i tassi di sindacalizzazione dei Paesi europei evidenziano come la rappresentatività del sindacato sia più forte laddove esso amplia la propria missione, estendendo il suo ruolo ai momenti, alle funzioni e ai servizi che regolano l'accesso al (ciò che viene prima) e l'uscita dal (il dopo) lavoro. La loro importanza è connessa al fatto di riguardare temi e momenti cruciali nella vita di ogni lavoratore. Ma questo modello, se vuole essere coerente, prevede uno *trade-off* ben preciso. In questo senso il modello svedese è paradigmatico (Steinmo 2013): alla base del suo successo vi è un chiaro scambio che sancisce la rinuncia, da

Figura n. 4: Ipotesi di modellizzazione del ciclo di vita dell'organizzazione sindacale (1960-2020)



parte del sindacato, ad esercitare ruoli di contropotere sui luoghi di lavoro, in cambio di solide garanzie per quanto riguarda: a) la gestione del mercato del lavoro, le indennità di disoccupazione e la formazione professionale (sistema *ghent*); b) la politica dei redditi, regolata con la partecipazione del sindacato tramite stabili accordi concertativi; c) un welfare fortemente egualitario e redistributivo; d) la partecipazione alle scelte strategiche delle aziende. Se nel caso svedese la rinuncia al conflitto interno ai luoghi di lavoro ha portato il sindacato a costruire il proprio ruolo quale soggetto quasi istituzionale del welfare, un po' ovunque nelle democrazie occidentali contemporanee l'approccio oppositivo che ha caratterizzato una lunga fase delle relazioni industriali mostra la corda: e a ben guardare è un approccio che sembra resistere più sul piano della strumentazione simbolica che nei fatti; nelle fabbriche e nelle aziende il lavoro del sindacato non è più improntato alla contrapposizione e all'ostruzionismo ma alla collaborazione. Nella pratica quotidiana il delegato sindacale e l'operatore svolge in parte compiti e funzioni tipiche di un mediatore, di un facilitatore dei processi – specie dei processi d'innovazione – mentre resiste una narrazione sindacale tutta giocata sul piano del conflitto e della contrapposizione, che non aiuta a accelerare il processo di trasformazione in atto.

Volgiamo ora lo sguardo al futuro. Le trasformazioni alle quali abbiamo fatto cenno rappresentano altrettante sfide per le associazioni di rappresentanza in generale, e

per il sindacato in particolare. La crisi del terreno elettivo dell'azione sindacale spinge a muoversi in più direzioni, che riguardano: 1) i baricentri dell'organizzazione sindacale, in modo da adattare al mutato contesto; 2) le relazioni industriali, ovvero il ruolo e la funzione del sindacato in azienda e sul territorio<sup>14</sup>; 3) l'erogazione di tutele e servizi –nuovi e consolidati– ai lavoratori. Si tratta di direttrici d'intervento che richiedono cambiamenti organizzativi importanti. Al contempo la dimensione organizzativa è a sua volta sottoposta a sfide e sollecitazioni. La situazione di crisi economica aggrava i vincoli di budget delle associazioni e spinge a riforme tendenti alla "sobrietà organizzativa", alla massima efficienza e quindi all'eliminazione delle spese inutili. Tale rigore è anche funzionale a una difesa della legittimità delle associazioni, che devono evitare di apparire di fronte all'opinione pubblica come parte della "casta" politica e dei suoi sprechi.

L'intervento organizzativo, imposto dalle sfide sopra richiamate, agisce su un duplice versante: da un lato rafforzando quei principi di trasparenza e *accountability*, funzionali a rendere conto di quello che è e che fa davvero il sindacato, nell'insieme e nelle sue parti (Grandori 2001; Panozzo 1996); dall'altro ponendosi l'obiettivo di adattare l'organizzazione all'ambiente in cui opera, in una logica di isomorfismo istituzionale, che richiede un rinnovato rinforzo dei livelli territoriali, ma anche un corrispettivo snellimento dei livelli nazionali e regionali. La revisione dell'architettura organizzativa sembra oggi procedere in buona misura in direzione opposta a quella realizzata negli anni successivi alla conferenza di Montesilvano del 1979, dalla quale si origina l'assetto che ancora oggi connota il sindacalismo confederale. Fu allora che prese avvio la "regionalizzazione" del sindacato, attuando un deciso rafforzamento delle strutture confederali a scapito di quelle territoriali e categoriali e concentrando molte funzioni sul livello nazionale. Da questi assetti organizzativi trae origine la stagione della concertazione e dei negoziati istituzionali dei venticinque anni successivi. Le dinamiche più recenti segnalano un mutamento di fase: la riduzione del peso della concertazione, specie a livello centrale, impone una rivisitazione del modello confederale e della sua pervasività. Per quanto riguarda il livello regionale, il declino della prospettiva federalista e la mancata istituzionalizzazione di un livello regionale di contrattazione spingono al ridimensionamento di questi livelli intermedi. Contemporaneamente cresce l'importanza dell'azione sindacale a livello di luogo di lavoro e di territorio.

Se il lento affievolirsi degli entusiasmi della fase della legittimazione e del riconoscimento può essere visto come l'evoluzione fisiologica di ogni formazione sociale,

---

<sup>14</sup> Sulle sfide che vengono sui luoghi di lavoro dalle politiche del personale *no-union* si rinvia a Gollan Kaufman e Wilkinson 2015; sulle strategie di nuova sindacalizzazione vedi Gospel e Wood 2003; infine sugli adattamenti organizzativi vedi Kelly e Willman 2004.

non si può in conclusione trascurare il diffuso e persistente sentimento di un “declino” del sindacato in apparato burocratico, efficiente nelle tutele e nei servizi ma privo di slancio ideale (Manghi 1996). Per quanto questo giudizio venga spesso formulato dai protagonisti della stagione eroica, gli anni sessanta e settanta, si tratta di una valutazione ingenerosa. Va ricordato prima di tutto che il sindacato ha raggiunto e consolidato gli obiettivi fondamentali per i quali era nato. Inoltre, nel corso dei decenni, il sindacato è arrivato a scontrarsi con i limiti immanenti all’espansione delle rivendicazioni e del suo risvolto contrattuale. Del resto, appare interessante leggere la storia sindacale anche attraverso l’evoluzione architettonica delle sue sedi per rendersi conto dell’abito di compiti e funzioni, ad esempio, tra le Camere del lavoro di ieri e quelle di oggi (Manesso e Tosi 2009).

Mentre per le imprese il riconoscimento delle diverse fasi del ciclo di vita aziendale è relativamente agevole, non fosse altro perché messo in scena attraverso la drammaturgia dell’avvicendamento del *management*, nel caso delle associazioni – dove la gestione pragmatica della “ditta” deve convivere in modo credibile con l’enfasi sulle motivazioni ideali – il problema di come far “digerire” l’approdo alla maturità segue strade più accidentate, non di rado anche dolorose. Il lento processo di disincanto, finanche di “disamoramento”, verso la prosaicità del sindacalismo vissuto finalmente come attività *normale* di tutela, assistenza e servizio ai lavoratori, alimenta tuttavia un continuo mugugno sui bei tempi andati, un filo persistente di nostalgia e di rammarico per una storia che per molti sindacalisti avrebbe dovuto continuare lungo le antiche strade (Manghi 2007).

L’interrogativo finale, che rimane senza risposta, si può proporre più o meno così: come si fa a tenere insieme in un’organizzazione di rappresentanza la vitalità degli ideali iniziali con la prosaicità di una gestione tanto efficiente quanto burocratica? Esiste un ragionevole compromesso che sappia sfuggire alla deriva delle prediche nostalgiche sui valori perduti, ma anche alla tentazione opposta del cinico realismo organizzativo che si adagia sui riconoscimenti materiali e di *status*? Si tratta di interrogativi per i sindacalisti di domani, ma se i dirigenti sindacali di oggi, invece di cercare affannosamente di inseguire la scena mediatica, con l’effetto di venire assimilati in tutto e per tutto alla “casta”, cercassero il modo di ridurre con trasparenza, attraverso gli strumenti di un’*accountability*, la distanza tra *quello che dicono di fare* e *quello che fanno* forse il loro lavoro sarebbe molto più apprezzato dalla loro base associativa e vissuto da loro stessi con maggiore orgoglio. Come mostrano i primi risultati del nostro lavoro, contrariamente a quanto sostenuto da molta stampa di parte<sup>15</sup>, i sindacati

<sup>15</sup> Si vedano le inchieste sulle finanze sindacali degli ultimi mesi di “L’Espresso” e di “Il Fatto Quotidiano”, ma anche Livadiotti 2008.

confederali non hanno nulla da temere da un rendiconto rigoroso delle loro attività, come ha riconosciuto Amato (2012) quando venne incaricato dal governo dell'epoca di fare una ricognizione sui finanziamenti pubblici ai sindacati. Anzi, se l'*accountability* diventasse una prassi costante e non un modo come un altro di fare (vuota) "comunicazione", essa potrebbe costituire una leva non secondaria nell'aumentare la fiducia e il rispetto verso i sindacati, forse perfino per incentivarne l'adesione.

## Bibliografia

Amato G.

2012 *Nota sul finanziamento diretto e indiretto del sindacato*, Roma, mimeo, pp.15, anche in [http://www.camera.it/temiap/XVI\\_0439.pdf](http://www.camera.it/temiap/XVI_0439.pdf).

Accornero A.

2014 *Quel che rimane del lavoro*, in Pirro F., *Navigazione a vista: flessibilità e relazioni industriali*, Milano, Università Bocconi Editore (posiz. 33-354, e-book Kindle).

Carbognin M., Castegnaro A.

1980 *Conclusioni. Il sindacato tra ideologia e pratica*, in Romagnoli G. (a cura di), vol. 1, pp. 319-344.

Carrieri D. e Feltrin P.

2016 *Il sindacato e il nodo della rappresentanza* (titolo provvisorio), in corso di pubblicazione, Roma, Donzelli.

Caritas italiana

anni vari *Rapporto sulle politiche contro la povertà in Italia*, Roma, s.i.p., anche in [www.caritasitaliana.it/home\\_page/area\\_stampa/00005994\\_Rapporto\\_2015\\_sulle\\_politiche\\_contro\\_la\\_poverta\\_in\\_Italia.html](http://www.caritasitaliana.it/home_page/area_stampa/00005994_Rapporto_2015_sulle_politiche_contro_la_poverta_in_Italia.html).

anni vari *Immigrazione. Dossier statistico*, Roma, Nuova Antarem.

Cisl

2014 *Relazione delle attività del coordinamento nazionale uffici vertenze*, Roma, mimeo.

Cgil

1992 *Sindacato dei diritti, etica della solidarietà. I documenti del XII congresso della Cgil*, Roma, Ediesse.

Covip

2015 anni vari, *Relazione per l'anno 2014*, Roma, s.i.p., anche in [www.covip.it/wp-content/uploads/RelazioneAnnuale2014.pdf](http://www.covip.it/wp-content/uploads/RelazioneAnnuale2014.pdf).

Cowen T.

2015 *La media non conta più. Ipermeritocrazia e futuro del lavoro*, Milano, Università Bocconi Editore.

Di Vico D.

2015 *Così siamo entrati nella società post-sindacale*, in "Corriere della sera", 27 settembre, p. 1 e ss.

Ebbinghaus B. e Visser J.

2000 *Trade unions in western Europe since 1945*, Londra, MacMillan.

Feltrin P.

2005 *La sindacalizzazione in Italia (1986-2004). Tendenze e dinamiche di lungo periodo*, Roma, Edizioni Lavoro.

2007 *La silenziosa ascesa di un diverso equilibrio*, in Baglioni G., Paparella D. (a cura di), *Il futuro del sindacato*, Roma, Edizioni Lavoro, pp. 157-180.

2010 *La sindacalizzazione nel 2010*, in Mascini M. (a cura di), *Annuario del lavoro 2010*, Roma, Edizioni Il Diario del lavoro, pp. 315-330.

2014 *Oltre la retorica dei corpi intermedi: i costi sociali dell'associazionismo forte*, in "ItalianiEuropei", n. 5, pp. 151-157.

2015 *Il fenomeno dei servizi sindacali in Italia e in Europa*, relazione presentata al seminario Airsi, Roma, 5 marzo.

Feltrin P. e Maset S.

2007 *I servizi nei sindacati*, Roma, Edizioni Lavoro.

2010 *Come resistere al declino. L'opzione dei servizi nei sindacati*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori", n. 3, pp. 177-210.

Feltrin P. e Zan S.

2014 *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci.

Fernie S. e Metcalf D.

2004 a cura di, *Trade unions. Resurgence or demise?*, Londra, Routledge.

Harcourt M. e Wood G.

2006 a cura di, *Trade unions and democracy. Strategies and perspectives*, New Brunswick, Transaction.

Gasparini G.

1978 a cura di, *Il sindacato come organizzazione*, Milano, Franco Angeli.

Grandori A.

2001 a cura di, *Responsabilità e trasparenza nelle organizzazioni sindacali*, Milano, Egea.

Gollan P. J., Kaufman B. E., Taras D. e Wilkinson A.

2015 a cura di, *Voice and involvement at work. Experience with no-union representation*, New York, Routledge.

Gospel H. e Wood S.

2003 a cura di, *Representing workers. Trade union recognition and membership in Britain*, Londra, Routledge.

Ichino P.

2005 *A cosa serve il sindacato. Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Milano, Mondadori.

## Inas Cisl

anni vari *Bilancio sociale*, Roma, s.i.p., anche in [www.inas.it/contenuti.php?idcontenuti=1252](http://www.inas.it/contenuti.php?idcontenuti=1252).

## Inca Cgil

anni vari *Bilancio sociale*, Roma, s.i.p., anche in [www.inca.it/bilancidelleattivit .aspx](http://www.inca.it/bilancidelleattivit .aspx).

## Inps

anni vari *Rendiconti generali dell'anno*, Roma, s.i.p., anche in <http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b6793%3b6794%3b&lastMenu=6794&iMenu=1&p4=2&bi=22&link=Rendiconti%20generali>.

## Isfol

anni vari *Rapporto sulla formazione continua*, Roma, s.i.p., anche [www.isfol.it/primo-piano/pubblicato-il-XV-rapporto-sulla-formazione-continua](http://www.isfol.it/primo-piano/pubblicato-il-XV-rapporto-sulla-formazione-continua).

## Istat

anni vari *Rilevazione sulle forze di lavoro-media annuale*, in [www.istat.it/it/archivio/159882](http://www.istat.it/it/archivio/159882).

## Ital Uil

anni vari *Bilancio sociale*, Roma, s.i.p., anche in [www.italuil.it/jsps/197/MenuSup/653/Pubblicazioni/656/Archivio\\_Bilancio\\_Sociale.jsp](http://www.italuil.it/jsps/197/MenuSup/653/Pubblicazioni/656/Archivio_Bilancio_Sociale.jsp).

## Italia Lavoro

2014 *Gli enti bilaterali in Italia. Primo rapporto nazionale 2013*, a cura di L. Bovina, Roma, s.i.p., anche in <http://www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/8c4822004359546bb7d9f79c2c123a81/Rapporto+Nazionale.pdf?MOD=AJPERES>.

## Leonardi S.

2005 *Bilateralit  e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse.

## Livadiotti S.

2008 *L'altra casta*, Milano, Bompiani.

## Kelly J. e Willman P.

2004 a cura di, *Union organization and activity*, Londra, Routledge.

## Manesso A. e Tosi L.

2009 *Dai primi passi alla "citt  dei servizi". Un secolo della Cgil a Treviso attraverso la storia delle sedi*, Treviso, Istresco.

## Manghi B.

1977 *Declinare crescendo: note critiche dall'interno del sindacato*, Bologna, Il Mulino.

1981 *Democrazia minima. Regole e costumi del nostro sindacalismo*, Roma, Edizioni Lavoro.

1996 *Interno sindacale*, Roma, Edizioni Lavoro.

2007 *L'organizzatore sindacale*, Roma, Edizioni Lavoro.

## Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche fiscali

anni vari *Attestazione dichiarazioni 730*, Roma, mimeo.

Normann R.

1984 *Service management: strategy and leadership in service business*, Chichester, Wiley.

Panozzo F.

1997 *L'economia delle istituzioni non profit. Il caso dell'organizzazione sindacale*, Padova, Cedam.

Perulli P. e Sabel C. F.

1996 *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 2.

Pizzorno A.

1977 *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. Crouch, A. Pizzorno (a cura di) *Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacato e stato dopo il '68*, Milano, Etas libri.

Reich R.

2015 *Come salvare il capitalismo*, Roma, Fazi.

Ricolfi L.

2015 *Il sindacato e quel prestigio perduto*, in "Il Sole24ore", 11 ottobre, p. 1.

Romagnoli G.

1980 a cura di, *La sindacalizzazione tra ideologia e pratica*, 2 voll., Roma, Edizioni Lavoro.

Schmitter P.C. e Streeck, W.

1981 *The Organization of Business Interest. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, WZB Discussion Paper IIM/LMP/ 81/13, Colonia.

Sivini G.

2013 *Compagni di rendite. Marchionne e gli Agnelli*, Viterbo, Stampa alternativa.

Steinmo S.

2013 *Governing as an engineering problem: the political economy of swedish success*, in A. Schafer e W. Streeck, *Politics in the age of austerity*, Cambridge, Cambridge Polity Press, pp. 84-107.

Trentin B.

2008 *Lavoro e libertà. Scritti scelti*, a cura di Michele Magno, Roma, Ediesse.

Zan S.

1992 *Logiche di azione organizzativa*, Roma, Carocci.

2011 *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci.

## About the Author

Paolo Feltrin (1953) is Professor of Administration Sciences at the University of Trieste. He has published essays and articles on voting behaviours and electoral systems, interest groups, and trade unions. Among his recent publications are the books *Capire i risultati elettorali*, Roma, Carocci, 2011 (with Davide Fabrizio); *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci, 2014 (with Stefano Zan); *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Roma, Donzelli, 2016 (with Mimmo Carrieri).

PAOLO FELTRIN

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: PAOLO.FELTRIN@dispes.units.it

## ***From Siamese Twins to Distant Relatives. The End of the Privileged Alliance between Pro-Labor Parties and Left-wing Unions***

### **Da fratelli siamesi a lontani parenti. La fine dell'alleanza privilegiata tra partiti e sindacati di sinistra**

*Liborio Mattina*

#### **Abstract**

*The traditional alliance between labor parties and left-wing unions improved the living conditions of workers and the development of the welfare state. This alliance also contributed to improve legitimacy and democratic stability as a consequence of the equalizers effects derived from policies aimed at an equitable distribution of the wealth produced by workers. The alliance between the labor parties and the leftist unions appears today heavily eroded because of the profound transformations that have taken place in the productive system, in the social composition and in the degree of international economic integration of the advanced democracies. This contribution analyzes the political choices to adapt to changes made by labor parties and left-wing unions. These choices caused a widening gap of the political paths of the “two wings of the labor movement”, with the consequence - in some cases - of putting at risk the maintenance of the alliance itself. In the first section the evolution of the alliance is examined in a comparative perspective. The second section is dedicated to the Italian case where recently a significant relaxation of relations between the two political actors has been registered. Again in a comparative perspective, the probable developments of the historic alliance will be examined in the conclusive section.*

La tradizionale alleanza tra i partiti del lavoro e i sindacati di sinistra ha favorito il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e lo sviluppo dello stato sociale. Tale alleanza ha contribuito anche a produrre legittimazione e stabilità democratica per gli effetti equalizzatori derivati da politiche miranti ad una più equa distribuzione della ricchezza prodotta dal lavoro. L'alleanza tra i partiti del lavoro e i sindacati di sinistra appare oggi pesantemente logorata a causa delle profonde trasformazioni avvenute nel sistema produttivo, nella composizione sociale e nel grado di integrazione economica internazionale delle democrazie avanzate.

In questo contributo vengono analizzate le scelte politiche di adattamento ai cambiamenti effettuate dai partiti del lavoro e dai sindacati di sinistra. Tali scelte hanno provocato una divaricazione crescente nei percorsi politici delle “due ali del movimento operaio”, con la conseguenza – in alcuni casi – di mettere a rischio il mantenimento stesso dell'alleanza. Nella prima sezione l'evoluzione dell'alleanza viene esaminata in prospettiva comparata. La seconda sezione è dedicata al caso italiano dove negli ultimi anni si è registrato un allentamento significativo dei rapporti tra i due attori politici. Nella sezione conclusiva si esamineranno, nuovamente in chiave comparata, i probabili, ulteriori, sviluppi della storica alleanza.

#### **Keywords**

*Left-wing parties, Trade unions, Political exchange, Catch-all party, Middle class, Electoral behavior*  
Partiti di sinistra, Sindacati, Scambio politico, Partito pigliatutto, Ceto medio, Comportamenti elettorali

## Premessa

In un saggio di alcuni anni fa Bernhard Ebbinghaus (1995) ricordava gli elementi che accomunavano fin dalla loro formazione i sindacati con i partiti di sinistra (convincimenti ideologici, legami organizzativi, sostegno reciproco, unità d'azione), e che avevano consentito alle "due ali del movimento operaio" di impegnarsi nella lotta comune per l'emancipazione politica ed economica della classe lavoratrice. D'altra parte, una vasta letteratura, sviluppatasi fin dagli inizi degli anni novanta del XX secolo, ha esaminato i cambiamenti intervenuti nei rapporti tra sindacati e partiti di sinistra come conseguenza delle numerose sfide ambientali che hanno interessato negli ultimi trent'anni i paesi dell'Europa occidentale. I contributi più recenti, hanno fatto tesoro delle conoscenze accumulate nei lavori precedenti e raffinato l'indagine sull'evoluzione dei rapporti tra partiti di sinistra e sindacati con un taglio comparato più accurato (Gumbrell-McCormick e Hyman 2013; Poguntke 2015). Le conclusioni abbastanza condivise a cui sono giunte tali ricerche segnalano che i cambiamenti sono stati meno rilevanti in alcuni casi (paesi scandinavi ed Austria) perché i legami tra i due attori politici, pur indeboliti, hanno comunque retto grazie all'elevato grado di istituzionalizzazione della presenza sindacale nel governo del welfare sociale (Arndt e Rennwald 2016; Visser 2007). Invece, nel resto dell'Europa occidentale, e nei paesi dell'Europa mediterranea in particolare, le storiche alleanze tra partiti di sinistra e sindacati appaiono logorate (Morlino 1998).

A partire da tali premesse, una riflessione sui cambiamenti nei rapporti tra partiti di sinistra e sindacati pare utile perché il tema è di interesse generale in quanto l'alleanza tra il sindacato e il Partito pro-labour – PpL (laburisti, socialdemocratici, socialisti, comunisti) – è positivamente correlata allo sviluppo dello stato sociale e al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori (Korpi 2006). Ciò significa che la relazione virtuosa tra PpL e sindacato ha contribuito a produrre legittimazione e stabilità democratica, alimentate da una robusta partecipazione politica derivante dalla militanza sindacale (D'Art e Turner 2007). Inoltre, l'alleanza tra PpL e sindacati è stata decisiva per il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e ha, perciò, influito positivamente sulla qualità della democrazia, per gli effetti equalizzatori che sono derivati da politiche miranti ad una più equa distribuzione della ricchezza prodotta dal lavoro. Questa alleanza è oggi messa in forse. Ed è dunque motivo di preoccupazione per quanti desiderano vivere in democrazie stabili impegnate sui temi dell'eguaglianza e della giustizia sociale. Naturalmente l'attenzione prestata alla relazione virtuosa che si è stabilita nel corso del tempo tra partiti di sinistra e sindacati non ignora l'importanza che per lo sviluppo dello stato sociale e dei diritti dei lavoratori hanno avuto in Europa i legami tra i partiti cristiani e i sindacati ad essi collegati. Basti pensare al caso

olandese, al Belgio, alla Svizzera, al Lussemburgo (Ebbinghaus 1993; Pasture 1994), ai rapporti tra la Democrazia cristiana e il sindacato in Italia (Cattaneo 1968; Feltrin 1991), per dirne alcuni. In questo contributo l'analisi rimarrà, comunque, centrata sulle relazioni tra i partiti di sinistra e i sindacati ad essi alleati.

L'argomento dell'evoluzione dell'alleanza tra PpL e sindacati è anche di interesse specifico perché negli ultimi anni si è registrato in Italia un allentamento significativo dei rapporti tra questi due attori. In Italia si è manifestato più tardi che in altri paesi e per certi aspetti in maniera più traumatica. Ma rientra in una tendenza che, come si è appena detto, ha dimensione internazionale. A tale tendenza viene prestata attenzione nella prima parte di questo contributo. Il caso italiano sarà esaminato nella seconda parte. Nella parte conclusiva si esamineranno in chiave comparata i possibili, ulteriori, sviluppi di un rapporto che è in rapido mutamento.

## Gli anni migliori

L'alleanza tra partiti di sinistra e sindacati si è sviluppata lungo tre diversi periodi. Il primo è stato il periodo "eroico" compreso tra la fine del XIX secolo e la fine della seconda guerra mondiale (Bartolini 2000). In tale periodo i PpL divennero partiti di massa impegnati ad integrare i loro aderenti all'interno del sistema politico. Promossero, cioè, l'ingresso delle grandi masse nella politica favorendo la democratizzazione dei regimi politici del tempo (Pizzorno 1983).

I rapporti tra PpL e sindacati in quel periodo furono molto solidi. I legami che li univano erano di tipo ideologico e di sintonia politica, alimentati da modalità collegate di reclutamento e da intense interazioni tra i dirigenti e i militanti delle due organizzazioni con frequenti sovrapposizioni di ruoli. L'alleanza tra i due attori era basata su un rapporto simbiotico prevalentemente sbilanciato a vantaggio del PpL, almeno nei paesi dell'Europa latina, perché il sindacato dipendeva dal partito sia per la sua tenuta organizzativa che per gli orientamenti politico-ideologici; tanto che il primo era indotto a subordinare le sue condotte d'azione alle priorità stabilite dal secondo. In altri termini, i sindacati e i partiti di sinistra marciarono di comune accordo ma, nella sostanza, i sindacati operarono come organizzazioni ancillari dei PpL<sup>1</sup>.

Il secondo periodo ha coinciso con i "trent'anni gloriosi" (1945-1975) durante i quali i governi del tempo si diedero l'obiettivo della piena occupazione e della lotta contro le disegualianze. L'incidenza della politica sul funzionamento del mercato fu tale da

<sup>1</sup> Una importante riflessione comparata sulle caratteristiche dei sistemi politici della prima parte del XX secolo che in Europa favorirono le diverse forme di alleanza realizzate tra sindacati e PpL si trova in Lipset (1983) e Luebbert (1991).

indirizzare l'economia senza subirne il condizionamento. Quelli furono gli anni della socialdemocrazia che celebrò la sua vittoria avendo di fatto raggiunto i più importanti traguardi per i quali si era battuta<sup>2</sup>. In quegli anni si consolidarono i rapporti politici ed organizzativi dell'alleanza tra PpL e sindacati. A questi ultimi i governi pro-labour riconobbero il ruolo di partner nella gestione dell'economia mentre, facendo leva sulla crescita economica continuata, si impegnarono a promuovere politiche pubbliche di tutela dei lavoratori nel mercato del lavoro e di avanzamento dello stato sociale. I sindacati, da parte loro, si impegnavano – in occasione delle elezioni – ad offrire sostegno organizzativo e ad incanalare i voti dei loro iscritti sulle liste elettorali del PpL; in certi paesi offrendo anche contributi finanziari. In sostanza, nel secondo periodo i sindacati operarono come attori politici perché il loro operato aveva conseguenze sistemiche che interessavano l'intera collettività (Streeck e Hassel 2003). Il sindacato svolgeva un ruolo centrale nella gestione del conflitto tra il capitale e il lavoro imperniato nell'attività manifatturiera; e il suo impegno a mantenere in vita il compromesso politico (e di classe) con l'imprenditoria industriale, concorreva a favorire una distribuzione più equa dei benefici derivanti dalla crescita economica.

Il compromesso funzionava perché il potere dei sindacati era basato sul successo elettorale dei partiti di sinistra che governarono – da soli o in coalizione – nella maggior parte dei paesi europei, nel periodo considerato, e sulla forza dei numeri della base sindacale, insediata nell'industria manifatturiera e capace di negoziare la dinamica salariale con la controparte in cambio di welfare e buoni salari (Manin, 1989).

Nel periodo dei "trenta gloriosi" la forza elettorale dei PpL venne accresciuta dalla loro trasformazione in partiti pigliatutto (Kirchheimer 1966). I PpL si spostarono verso il centro dello spettro del sistema partitico per aumentare le loro chances di vittoria elettorale e accedere alla guida del governo. La trasformazione dei PpL in partito pigliatutto attenuò la forza dei legami del PpL con il sindacato, ma senza comprometterli perché – finché la crescita economica lo ha consentito – una caratteristica peculiare del partito pigliatutto di tradizione socialista, solitamente trascurata dalla letteratura che ha affrontato l'argomento, è stata di spostarsi al centro senza rescindere i legami con le organizzazioni sociali rappresentanti i lavoratori salariati del settore pubblico e privato. La strategia politica dei PpL trasformati in partiti pigliatutto, non diversamente dai partiti di ispirazione cristiana, è stata quella di proporre politiche che fosse-

---

<sup>2</sup> «In particolare, gli anni Sessanta e Settanta sono stati l'epoca aurea della socialdemocrazia, grazie al suo affermarsi come forza di governo nel Regno Unito (governi presieduti da J.H. Wilson, 1964-70 e 1974-76, e da J. Callaghan, 1976-79) e in Germania (prima come partner di una grande coalizione, 1966-69, poi con i governi di W. Brandt, 1969-74, e H. Schmidt, 1974-82), per non dire della prosecuzione delle esperienze scandinave e della posizione di forza raggiunta dalla s. austriaca con i governi dell'«era Kreisky» (1970-83)» (Rapone, L., *Socialdemocrazia*, in *Enciclopedia Treccani*, vol. XXXI, p. 987 ss.).

ro ispirate all'idea di comprendere la più vasta gamma di ceti sociali che non presentavano tra loro evidenti conflitti. Perciò, la maggiore attenzione prestata dai PpL alle preferenze del ceto medio in espansione è stata coniugata con successo – finché, come si è appena detto, ciò è stato reso possibile dalla crescita economica – con i programmi destinati al miglioramento delle condizioni sociali dei lavoratori salariati.

Il terzo periodo è iniziato negli anni '80 con l'accentuazione della globalizzazione dell'economia di mercato, che ha avuto il suo pieno sviluppo tra il 1980 e il 1995, sull'onda della quale si è poi sviluppata la cosiddetta economia della conoscenza. Da allora l'alleanza è divenuta più problematica perché gli ultimi quarant'anni sono stati contraddistinti da un nuovo periodo storico che ha cambiato tutti i parametri di riferimento precedenti. Inevitabilmente ne hanno risentito anche rapporti tra i PpL e i sindacati.

## **Le difficoltà attuali**

Mi soffermerò su due cambiamenti rilevanti, che hanno reso più difficile il rapporto tra sindacati e PpL. Cioè, il progressivo indebolimento del sindacato e la trasformazione delle strategie politiche ed elettorali dei partiti pro-labour.

Cominciamo dal primo. L'indebolimento è cominciato con lo sviluppo della produzione industriale post-fordista che ha colpito al cuore il sindacato, cioè la sua base operaia politicamente più attiva, contrassegnata dalle tre emme: i lavoratori manuali di sesso maschile impiegati nelle attività manifatturiere. Poi, con il post-fordismo, i cambiamenti tecnologici e lo sviluppo dell'economia dei servizi hanno contribuito ad aumentare le diseguaglianze salariali e l'insicurezza economica. L'insieme di questi cambiamenti ha ridimensionato la forza stessa del sindacato (Kitschelt 1994; Berta 2009).

Nello stesso periodo sono avvenuti importanti cambiamenti nella cultura politica dominante in tutte le democrazie mature. Si è affermata un'ideologia politica che ha propugnato la de-regolazione generalizzata di tutti i rapporti di lavoro e ha dichiarato la sua fede sulla capacità dei mercati di auto-regolarsi. Tale cultura ha tratto alimento dalle profonde trasformazioni avvenute nel sistema economico e finanziario internazionale che hanno avuto un impatto importante sul mercato del lavoro, rendendo più precaria l'occupazione dei lavoratori dipendenti; e sul sistema delle relazioni industriali che è stato interessato da un decentramento e da un'individualizzazione dei contratti di lavoro che hanno esasperato le divisioni esistenti tra i lavoratori e reso più difficile il lavoro del sindacato di rappresentare un mondo del lavoro divenuto più eterogeneo (Baccaro e Howell 2011). Né va dimenticato che dal 1993 le banche cen-

trali hanno assunto il controllo diretto dell'inflazione, con la conseguenza di minare di fatto, come è noto, l'istituto della concertazione che consentiva ai sindacati di utilizzare la volontaria moderazione salariale come strumento di contrattazione politica (Streeck 2006).

L'insieme dei cambiamenti appena elencati ha ridimensionato il potere contrattuale del sindacato nei confronti del suo storico alleato, perché il sindacato si è rivelato meno capace di canalizzare il voto dei suoi iscritti verso il PpL mentre è aumentata la difficoltà di presentare proposte unitarie che ispirassero le scelte dei governanti di sinistra. Di conseguenza, si sono indeboliti i legami di carattere politico e organizzativo che univano i sindacati con il PpL.

Dicevamo in precedenza che l'altro fattore che ha contribuito a indebolire i rapporti tra sindacati e partiti di sinistra attiene alla trasformazione delle strategie politiche ed elettorali dei partiti pro-labour. I PpL, con la trasformazione in partiti pigliatutto (v. *supra*), sono divenuti nel corso del tempo partiti elettorali con spiccata vocazione governativa. Perciò operano su un doppio registro: quello del partito elettorale, che si adopera per tenere dietro alle aspettative dei diversi segmenti del proprio elettorato di riferimento; e quello del partito di governo, che deve fare scelte che garantiscano le cosiddette compatibilità di sistema, cioè che garantiscano la stabilità del regime democratico e contemporaneamente il funzionamento dell'economia di mercato, cioè la riproduzione del sistema capitalistico. Per quanto è possibile il PpL ha cercato di recitare con successo entrambi i due ruoli.

È avvenuto, però, che i PpL, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, al fine di mantenere intatte le loro ambizioni di governo, hanno sacrificato i caratteri più forti della loro identità politica, inserendo nei loro programmi diversi elementi della vulgata neo-liberale (Scharpf 1991; Kitschelt 1999). La conseguenza di tale cambio di prospettiva politica ha portato i partiti socialisti ad attenuare le istanze di equità ed eguaglianza che li avevano caratterizzati, finendo per limitarsi – quando al potere – a una gestione modernizzatrice dell'economia; il caso estremo stato è quello della cosiddetta “terza via” (Giddens 1998) proposta dal New Labour di Tony Blair che è poi servita da riferimento ad altri PpL europei. È parso, insomma, che non vi fosse altra prospettiva che amministrare il capitalismo, assecondare l'evoluzione economica. Ma la grande recessione economica, manifestatasi tra il 2008 e il 2014 ha infranto l'illusione che la macchina dell'economia generi da sé maggior benessere per tutti; e mentre le diseguaglianze sono aumentate, i PpL non sono stati in grado di proporre soluzioni praticabili di uscita dalla crisi, con la conseguenza di offrire opportunità di guadagni elettorali alle formazioni di estrema sinistra (Schwander e Manow 2017) ma anche a quelle della destra radicale che ricevono crescenti consensi proprio dall'interno del mondo del lavoro (Kriesi e Hernández, 2016; Lindvall 2014; Oesch e Rennwald 2017).

Su quest'ultimo aspetto, particolarmente importante, della evoluzione dei rapporti tra sindacati e PpL torneremo nella sezione conclusiva di questo saggio, mentre ora volgiamo l'attenzione al caso italiano.

## **I rapporti difficili tra il PpL e i sindacati in Italia**

Una certa consonanza politica tra le tre grandi confederazioni sindacali – Cgil, Cisl e Uil – e il Partito democratico (Pd) – nato dalla confluenza in un'unica formazione politica degli eredi del Partito comunista italiano, del partito socialista e della componente sociale della Democrazia cristiana – si è registrata durante larga parte degli anni '90, fino all'inizio del primo decennio degli anni 2000. Qualche tensione ebbe a registrarsi sul tema della flessibilità del lavoro e sui tempi della verifica della riforma delle pensioni. Ma la divergenza di posizioni non è mai sfociata in contrasti permanenti<sup>3</sup>. Al contrario, come è noto, nel corso degli anni '90, costante è stata la collaborazione tra il PpL e i sindacati a sostegno dei governi tecnici e di centro-sinistra che hanno adottato riforme importanti per portare l'Italia fuori dall'emergenza finanziaria (Regini 1997). E tale collaborazione, resa operante dalla concertazione, si è riproposta durante il secondo governo guidato da Romano Prodi (2006-08)<sup>4</sup>.

L'alleanza tra i due attori è divenuta fragile come conseguenza della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, che ha messo in luce la debolezza politica del Pd e la crescente difficoltà del sindacato di rappresentare un mondo del lavoro alle prese con il pesante aumento della disoccupazione.

I rapporti tra il sindacato e il partito sono infine deteriorati, dall'inizio del 2014, piuttosto tardivamente se pensiamo ad analoghi contrasti che si sono manifestati in altri paesi, ma sostanzialmente per le stesse ragioni riscontrate – anche se con modalità diverse – in tutte le democrazie avanzate, cioè a causa dello smantellamento o dello svuotamento degli istituti della concertazione per fare strada a politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro, che riducono la sicurezza del posto di lavoro e incrementano la diseguaglianza salariale.

---

<sup>3</sup> Per una diversa periodizzazione, che individua una divaricazione crescente di posizioni tra il Pd e la Cgil già nella metà degli anni '90, si vedano Ceron e Negri 2017.

<sup>4</sup> La collaborazione tra le tre Confederazioni sindacali e il PpL, consentì in quel periodo la formazione dei governi tecnici guidati da Carlo Azelio Ciampi e da Lamberto Dini; e successivamente la costituzione delle coalizioni di governo di centro-sinistra di cui fece parte il Partito democratico. Tale collaborazione è stata abbastanza inusuale nell'Italia repubblicana, per i motivi che vengono spiegati da Ceron e Negri (2018).

Sia i sindacati che il PpL sono arrivati in condizioni di difficoltà al confronto che ha portato a quella che è forse la crisi più seria nei rapporti tra i due attori politici dalla fine della seconda guerra mondiale. I sindacati sono arrivati indeboliti al confronto perché la crisi economico-finanziaria ha indebolito notevolmente la loro presenza nei luoghi di lavoro. Inoltre, il sindacato ha dato l'impressione di subire le severe e impopolari misure adottate dal governo Monti (novembre 2011-aprile 2013) in materia di mercato del lavoro e welfare. L'atteggiamento, sostanzialmente remissivo, è derivato dalla preoccupazione dei sindacati di evitare un aperto antagonismo che avrebbe potuto danneggiare il paese a livello internazionale. D'altra parte, tale atteggiamento ha alienato ai sindacati le simpatie di non poca parte del mondo del lavoro. Infine, i sindacati sono apparsi ancora attraversati dalle divisioni che erano insorte durante i governi a guida del centro-destra (2001-2011, con l'eccezione del governo Prodi) e che avevano portato all'isolamento della Cgil rispetto alle altre due confederazioni più moderate. L'insieme di questi fattori ha fatto sì che i sindacati siano stati percepiti come più vulnerabili che in passato, e dunque più facilmente attaccabili a chi intendeva ridimensionarne le prerogative.

Riguardo al Pd va ricordato che il PpL è stato costretto all'opposizione per quasi tutto il periodo compreso tra il 2001 e il 2011, con l'eccezione, appena menzionata, della partecipazione al governo Prodi rapidamente naufragato – con un certo discredito, anche presso il proprio elettorato – a causa delle tensioni esistenti tra le sue diverse componenti. Il Pd ha poi dovuto offrire il proprio sostegno parlamentare alle severe misure di contenimento della spesa pubblica e di riforma del mercato del lavoro varate dal governo Monti. E quando ha poi vinto di stretta misura le elezioni del febbraio 2013, è stato costretto a costruire un improvvisato governo di coalizione con componenti dello schieramento di centro destra che hanno ostacolato la sua capacità di dialogo con il mondo del lavoro.

Ora, poiché due debolezze non fanno una forza, tra i sindacati e il Pd è avvenuto un progressivo allentamento dei legami, con i primi che hanno cercato di rendersi più autonomi dal loro tradizionale referente politico, mentre il Pd si è concentrato sulle politiche di risanamento economico volute da Bruxelles e sul recupero della fiducia del proprio elettorato che si era rifugiato nell'astensione o nel voto al Movimento 5 stelle.

Tenendo presente quest'ultimo aspetto dell'agenda politica del Pd è interessante sottolineare l'elemento di originalità del caso italiano, nella vicenda recente dei rapporti tra PpL e sindacato; cioè la insistita presa di distanza della nuova segreteria del Pd nei confronti dei sindacati. Tale posizione, che non ha riscontro nei pur difficili rapporti tra gli altri PpL europei e i sindacati, si spiega in parte con il tentativo del Pd di contrastare sul suo stesso terreno l'iniziativa politica del Movimento 5 stelle che ha fatto della insofferenza per tutti i corpi intermedi, compresi i sindacati, il suo cavallo

di battaglia. Del resto, la scalata di Matteo Renzi alla segreteria del Pd è stata contrassegnata dalla proposta di un radicale rinnovamento, non solo generazionale, nel modo di fare politica che ha certamente tenuto conto dell'insofferenza verso il ceto politico tradizionale di una parte dell'elettorato grillino, costituito da ex elettori del Pd.

La presa di distanza della nuova segreteria del Pd è stata percepita dal sindacato come una drammatica rottura culturale perché ha messo in discussione la sua stessa funzione di rappresentanza. All'insofferenza verso il sindacato ha fatto poi seguito la scelta del governo, guidato dal Pd, dell'approvazione del *Jobs Act* che è stato vissuto come un vulnus profondo perché nelle parole dei uno dei leader della Cgil "ha ridotto i diritti dei lavoratori, favorito la frantumazione sociale e messo in discussione la rappresentanza collettiva" (La Repubblica 2017).

## Prospettive per il caso italiano

Il contrasto è dunque serio. Tuttavia, i rapporti tra le organizzazioni sindacali e il Pd non si sono mai interrotti del tutto. Sul versante dei legami organizzativi, mancano rapporti istituzionalizzati ma hanno continuato a persistere – almeno prima dell'insediamento della segreteria Renzi – rapporti informali abbastanza frequenti tra leader di partito e sindacali, in particolare tra il Pd e la Cgil (Mattina e Carrieri, 2017). E, ogni qual volta il Pd ha organizzato incontri sui problemi del lavoro, i sindacati, soprattutto i dirigenti della Cgil, sono stati tra gli invitati più importanti. Inoltre, sebbene il sindacato non si impegni più da molti anni in campagne elettorali organizzate, a livello locale certe categorie o le camere del lavoro si sono attivate, fino alle elezioni politiche del 2013, a sostegno di qualche candidato. Del resto, i dati disponibili – per il periodo precedente le elezioni del marzo 2018 – mostrano che gli iscritti ai sindacati italiani, in particolare alla Cgil, hanno continuato a votare, sebbene con andamento sempre decrescente, per il Pd – e per le coalizioni da esso guidate – in misura maggiore di quanto abbiano fatto i non sindacalizzati<sup>5</sup>. A livello parlamentare, inoltre, una pattuglia di ex dirigenti sindacali, sempre più ridotta da una legislatura all'altra, ma di cui hanno fatto parte esponenti sindacali autorevoli, è stata ancora eletta nelle liste del Pd in occasione delle elezioni politiche del 2008 e del 2013 (*ibidem*), ed ha svolto un ruolo attivo, di concerto con i sindacati, per attenuare la severità dei provvedimenti legislativi che hanno interessato negli ultimi anni il mondo del lavoro. I parlamentari ex-sindacalisti, di concerto con il sindacato, sono stati, per esempio, tra i più attivi promotori, all'in-

<sup>5</sup> Dati elaborati dall'Autore su survey raccolte, promosse o svolte dall'*Italian National Election Studies* (Itanes), collegato all'istituto Cattaneo di Bologna e dall'*European Social Survey* (2001-2013), non ancora pubblicati.

terno del gruppo parlamentare del Partito democratico, della diversa modulazione con cui è stata realizzata la riforma del mercato del lavoro nell'Italia dei governi sostenuti o guidati dal Pd rispetto alla Spagna governata dalla destra di Mariano Rajoy. Infatti, nel caso italiano sia la riforma Fornero del mercato del lavoro che quella più radicale introdotta con il *Jobs Act* nel 2014 sono state concepite in modo da controbilanciare, almeno in parte, la accresciuta flessibilità del mercato del lavoro con il miglioramento delle protezioni previste per i lavoratori disoccupati. La stessa cosa non è accaduta nella Spagna governata dal centro-destra che, alle prese con gli stessi problemi di elevata disoccupazione e rigidità del mercato del lavoro, ha adottato politiche di flessibilità del mercato del lavoro senza migliorare le reti di protezione per i disoccupati (Picot e Tassinari 2017).

Bisogna, comunque, sottolineare che dal 2013 in poi i rapporti con i parlamentari ex-sindacalisti più autorevoli e la nuova segreteria nazionale del Pd guidata da Matteo Renzi sono progressivamente peggiorati; soprattutto a causa dei contrasti insorti relativamente all'approvazione in parlamento da parte del Pd del *Jobs Act*. Tale provvedimento, ha ricordato l'ex segretario nazionale della Cgil ed ex segretario pro-tempore del Pd Guglielmo Epifani, ha portato alla approvazione di misure contro le quali il sindacato si è sempre opposto. A causa di questo ed altri provvedimenti Epifani ha motivato – in occasione della direzione nazionale del Pd tenuta il 19 febbraio 2017 – le ragioni dell'abbandono del partito da parte del gruppo di dirigenti che avrebbe successivamente dato vita alla formazione di sinistra radicale "Liberi e Uguali". Tale formazione si è opposta apertamente al Pd durante la campagna elettorale del 2018 per la elezione dei due rami del parlamento, cercando di ottenere consensi soprattutto all'interno del *domain* elettorale tradizionalmente presidiato dal Partito democratico. In modo non dichiarato, ma abbastanza evidente, la nuova formazione di sinistra radicale ha ottenuto il sostegno elettorale della segretaria nazionale della Cgil, Susanna Camusso<sup>6</sup> e di altri dirigenti di quel sindacato.

Si registrano, dunque, segnali contraddittori nell'evoluzione dei rapporti tra il Ppl e i sindacati italiani, ma sufficientemente chiari nell'indicare la crescente precarietà dell'alleanza storica tra il principale partito della sinistra e la Cgil. La strategia elettorale centripeta del Pd, non diversamente da quanto accade agli altri Ppl dell'Europa occidentale, ha innescato una dinamica che lo allontana sempre di più dal sindacato tradizionalmente di sinistra. Inoltre, il ceto medio che sostiene a livello elettorale in misura significativa il Partito democratico sta acquistando caratteristiche sociali e culturali che lo rendono poco compatibile con le aspettative di una buona parte dei

---

<sup>6</sup> Si veda, a riguardo, l'intervista rilasciata dalla segretaria della Cgil a La Repubblica, l'11 gennaio 2018.

lavoratori rappresentati dai sindacati, aumentando la difficoltà di far coesistere dentro lo stesso referente politico una gamma di preferenze poco compatibili.

Esaminiamo più in dettaglio tali tendenze nella sezione conclusiva, che riporta l'attenzione dal caso italiano ai cambiamenti in corso nei rapporti tra PpL e sindacati nei paesi dell'Europa occidentale.

## **Sviluppi tendenziali nei rapporti tra PpL e sindacati di sinistra**

La diminuita capacità di rappresentanza dei sindacati e la revisione ideologica e delle strategie elettorali dei partiti di sinistra hanno provocato importanti cambiamenti nei rapporti tra i due attori, con variazioni significative da un caso nazionale e l'altro (Gumbrell-McCormick e Hyman 2013; Allern e Bale 2017). Sono emerse, comunque, alcune linee di tendenza comuni che vale la pena esaminare.

Una prima conseguenza provocata dai cambiamenti avvenuti negli ultimi due decenni è stata che in diversi paesi europei il sindacato di sinistra ha cessato di essere l'interlocutore privilegiato del PpL. E la seconda è che lo scambio tra voti (canalizzati dal sindacato) e politiche pubbliche promesse o realizzate dai PpL a favore della base sindacale, permane in diversi casi ma è diventato più precario. Il deterioramento del rapporto di scambio tra sindacati e PpL è avvenuto perché sono diminuiti i voti degli iscritti che il sindacato riesce a indirizzare sul PpL e perché tali voti vengono in ogni caso convogliati con maggiore difficoltà rispetto al passato, a causa della dispersione del voto del mondo del lavoro che è divenuta elevata (Rennewald e Pontusson 2017). D'altra parte, e questa è la seconda causa del deterioramento del rapporto di scambio tra i due contraenti, il PpL – quando è al governo – può ora offrire meno, dati i vincoli alle politiche economiche restrittive imposti dal nuovo contesto politico-economico internazionale. In ogni caso, il rapporto di scambio è migliore nei paesi europei nei quali il sindacato riesce a presentarsi ancora come un attore unitario, capace di formulare le sue richieste con una voce sola; e a dare una qualche coesione alle a volte contraddittorie istanze che vengono dalla base sindacale (Simoni, 2013). Lo scambio può essere ancora attivo anche quando, come nel caso del Regno Unito, il sindacato è debole, perché diviso e con le adesioni in calo, ma continua ad essere il più importante gruppo di interesse che sostiene finanziariamente il PpL (Webb e Bale 2017)<sup>7</sup>. In tali situazioni lo scambio è stato favorito dal fatto che le confederazioni storicamente

---

<sup>7</sup> Peraltro, nel Regno Unito, gli iscritti ai sindacati continuano a votare per il Labour Party in misura significativamente più elevata di quanto non facciano i non sindacalizzati (Webb e Bale 2007, p. 261).

vicine ai PpL, (in particolare in Austria<sup>8</sup> e nei paesi scandinavi) hanno continuato ad incoraggiare, con relativo successo, i lavoratori sindacalizzati a votare per quella famiglia di partiti politici. Naturalmente, per i motivi che abbiamo elencato nelle sezioni precedenti, anche in quei paesi c'è stato un declino nella membership sindacale<sup>9</sup>. Ma i sindacalizzati rappresentano ancora una parte non trascurabile dell'elettorato (Pontusson 2013; Visser 2016). E i partiti social-democratici godono di un importante sostegno da parte dei sindacalizzati senza i quali hanno ridotte *chances* di vincere le elezioni.

Più in generale, lo scambio tra i PpL e i sindacati di sinistra rimane comunque attivo, sebbene "al ribasso" perché al PpL torna utile un rapporto con un sindacato più debole, divenuto meno condizionante di quanto non lo sia stato in passato. Dall'altra parte, i sindacati cercano di mantenere un qualche rapporto con il PpL per proteggere i propri membri dalle conseguenze economiche delle riforme neo-liberali, magari spostando il peso delle conseguenze del cambiamento economico sui lavoratori non sindacalizzati. Del resto, se il sindacato assumesse una posizione di opposizione intransigente alle politiche moderate dei PpL rischierebbe l'isolamento politico perché a destra dello schieramento politico troverebbe interlocutori meno disponibili a raccogliere le sue istanze. Potrebbe, d'altra parte, tentare un'alleanza con i partiti della sinistra radicale. Tale opzione, che pure appare invitante perché gli elettori che abbandonano i PpL tendono comunque a continuare a votare per i partiti dell'area di sinistra (Rennwald e Pontusson 2017, p. 18), è stata finora adottata con cautela dai sindacati di sinistra<sup>10</sup>, anche perché sembra poco spendibile sul piano dello scambio politico in quanto i partiti della sinistra radicale hanno scarse probabilità di accedere a posizioni di governo<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Sul peculiare, stretto, rapporto tra il partito socialdemocratico austriaco (SPÖ) e la frazione sindacale social-democratica che domina nel maggiore sindacato austriaco (ÖGB) si veda Luther 2017.

<sup>9</sup> Per esempio, in Svezia, la LO, che è il più grande sindacato di orientamento socialdemocratico, è passata dal 78 % dei sindacalizzati che associava nel 1950 al 44% del 2013 (la percentuale più bassa finora mai raggiunta) (Kjelleber 2103, p. 8). Per una più ampia ricognizione sul calo della densità associativa nei sindacati dei paesi europei si può consultare il data base di Visser (2016) che contiene i dati più aggiornati sull'argomento.

<sup>10</sup> Nonostante la divaricazione crescente tra i due rami del movimento operaio, i sindacalizzati sostengono ancora oggi in misura maggiore i partiti social-democratici. Ugualmente, anche i partiti della sinistra radicale beneficiano del sostegno dei sindacalizzati, mentre tale sostegno arriva in misura minore ai Verdi (v. Arndt e Rennwald 2016, p. 717).

<sup>11</sup> In controtendenza, o battistrada di un nuovo – pragmatico – orientamento dei sindacati, è il caso tedesco. In Germania il maggiore sindacato di tradizione socialista, la DGB, ha recentemente adottato con successo una strategia di sostegno alla Spd che, in quanto partito con una spiccata vocazione di governo, è stato in grado di soddisfare alcune importanti richieste sindacali. Ma senza rinunciare a

Un altro fattore che concorre a rendere più precario il rapporto tra sindacati e PpL è il cambiamento che sta avvenendo nella base sociale dei partiti di sinistra. In passato il rapporto privilegiato con i sindacati aveva consentito ai partiti di sinistra di far fronte con successo al dilemma elettorale di dover corteggiare le classi medie per ottenere la maggioranza parlamentare senza perdere il voto dei lavoratori dipendenti. Tale difficoltà veniva in buona misura superata grazie al fatto che i sindacati alleati ai PpL rafforzavano l'identità di classe degli elettori appartenenti alla classe lavoratrice e perciò riuscivano a limitare le perdite che i partiti di sinistra lamentavano tra i lavoratori salariati (Przeworski e Sprague 1986).

Rispetto al passato, la composizione odierna dell'elettorato dei partiti di sinistra è abbastanza diversa da quella degli elettori che tradizionalmente votavano per i PpL perché è in larga misura costituita da un ceto medio che dispone di reddito e istruzione più elevati di quelli dei lavoratori dipendenti tradizionalmente rappresentati dai sindacati. Il ceto medio che in misura crescente vota per i PpL nei paesi europei è costituito da persone più acculturate, aperte alle nuove frontiere dell'economia della conoscenza, decisamente sensibili ai problemi dell'accoglienza (Gringich 2017). Al contrario, una quota importante degli iscritti al sindacato è costituita da lavoratori dipendenti con bassa qualificazione, che si sentono penalizzati dalla maggiore apertura dell'economia ai mercati internazionali e che vivono con preoccupazione i fenomeni migratori. I partiti della destra radicale hanno aggiornato i loro programmi sulle tematiche sociali e culturali in modo da farsi interpreti dei disagi di questi ceti sociali che, soprattutto nelle ultime tornate elettorali, sembra abbiano cominciato a votare in misura crescente per tali i partiti (Stöss 2017).

Peraltro, il disagio provocato dagli effetti della globalizzazione si è esteso in misura significativa, in alcuni casi nazionali – che rischiano di fare da battistrada a quanto può accadere in molti paesi europei – anche tra i quadri sindacali e gli impiegati sindacalizzati che vedono minacciato il loro status dalle incertezze derivanti dalla modernizzazione. Ricerche recenti mostrano che in alcuni Länder tedeschi i partiti *main stream* hanno subito importanti perdite di voti a favore delle formazioni di estrema destra anche tra le categorie di lavoratori sindacalizzati, meglio garantite rispetto ai lavoratori non qualificati, che si ritengono danneggiate dalle diseguali opportunità ad esse offerte dalla modernizzazione. La paura del cambiamento ha indotto, sorprendentemente, tali categorie di lavoratori sindacalizzati a votare in modo percentualmente *più sostenuto*, rispetto ai lavoratori non sindacalizzati, per le formazioni di estrema destra che dispongono di risposte apparentemente plausibili per affrontare le minacce

---

sostenere anche *Die Linke*, la formazione di sinistra radicale, nata a seguito di una scissione dalla Spd nel 2007, di cui fanno parte un gran numero di attivisti sindacali (cfr. Spier 2017).

esterne ed interne, cioè il ritorno allo stato-nazione sovrano ed etnicamente omogeneo (Stöss 2017, pp. 34-42). Orientamenti analoghi si riscontrano tra i lavoratori sindacalizzati anche in Austria, in Italia, in particolare nelle regioni del nord-est, in Olanda, in Francia ed in altri paesi europei.

Le tendenze appena menzionate indicano che i PpL traggono il loro sostegno elettorale da una coalizione attraversata da interne tensioni che riguardano il tema della redistribuzione economica ma soprattutto i temi sociali e culturali (Grincich e Hausermann 2015). E tali tensioni espongono i PpL al rischio di continuare a perdere voti a favore della destra o, nel caso migliore, a favore dei partiti di sinistra radicali.

C'è da chiedersi quale ruolo possa svolgere il sindacato per attenuare le tensioni insorte nel mondo del lavoro, e contribuire a costruire un' alleanza politica duratura tra i settori penalizzati del lavoro dipendente e i nuovi settori del ceto medio. Certamente è improbabile che il sindacato possa influenzare con efficacia i PpL, per indurli a comporre le importanti divisioni presenti nel suo elettorato, mentre continua a perdere la capacità di orientare le scelte di voto dei suoi iscritti<sup>12</sup>. D'altra parte il sindacato di tradizione socialista rimane in tutti i paesi europei un oppositore impegnato contro l'estremismo di destra e non cessa di abbinare, nelle richieste presentate ai partiti e ai governi, il tema dell'eguaglianza con quello della giustizia e della solidarietà sociale. Tali richiami ai grandi temi del movimento operaio fanno del sindacato, nonostante le trasformazioni organizzative e d'obiettivo che lo hanno caratterizzato nel corso degli ultimi decenni, il custode e testimone di una tradizione che i partiti di sinistra con ambizioni di governo non dovrebbero ignorare, pena la perdita della loro tradizionale identità politica.

In quale misura la testimonianza politica del sindacato possa condizionare l'evoluzione interna dei PpL è materia tutta da esaminare. Il sindacato potrebbe offrire un ancoraggio identitario ai PpL che intendono, almeno in parte, rimanere legati alle loro radici culturali. Al contrario i PpL maggiormente sensibili al vento della modernizzazione saranno più attratti dalla prospettiva di rappresentare il nuovo ceto medio generato dalle recenti grandi trasformazioni, dando per scontato il carattere residuale, sul piano elettorale, del lavoro salariato che – peraltro – il sindacato, come si è visto, non riesce più ad orientare politicamente. In tal caso non è da escludere che il sindacato di tradizione socialista e socialdemocratica si allontani ulteriormente dai

---

<sup>12</sup> Ma v. nota 10. Mentre i sindacati intesi come organizzazione non sono più in grado, come nel passato, di incanalare verso i partiti il voto degli iscritti al sindacato, la base sindacale, come conseguenza della socializzazione politica ricevuta, continua a votare in misura *proporzionalmente* maggiore per i partiti di sinistra di quanto non facciano i non sindacalizzati. L'argomento meriterebbe di essere approfondito. Ma non c'è lo spazio per farlo adeguatamente in questo contributo.

PpL e cerchi nuovi alleati tra i partiti della estrema sinistra<sup>13</sup>, mentre la base dei suoi iscritti continuerà a disperdersi, in termini di comportamento di voto, in diverse e anche opposte direzioni.

Indipendentemente dall'esito politico del difficile rapporto attuale tra PpL e sindacati di sinistra è, tuttavia, improbabile che questi ultimi rinuncino a recitare un qualche ruolo politico per limitarsi a svolgere la mera azione del gruppo di interesse che si attiva di volta in volta su specifici problemi nei confronti del governo di turno. Il documento costitutivo dell'*European Trade Union Confederation* ( Etuc), non sembra lasciare dubbi sulle ambizioni politiche dei sindacati<sup>14</sup> che sono state di recente ribadite dal suo vice segretario generale Peter Scherrer<sup>15</sup>.

Gli orientamenti politici dei sindacati continueranno, dunque, a far parte del dibattito politico in sede europea e all'interno dei diversi stati membri. Ed è, perciò, inevitabile che i PpL – nonostante la torsione moderata impressa ai loro programmi elettorali – dovranno in qualche modo tenerne conto.

Tali considerazioni ci portano all'ultimo punto della nostre conclusioni. Cioè a considerare lo scenario opposto a quello appena delineato: la completa spoliticizzazione del sindacato che, per i motivi appena elencati, e per quanto esporremo tra breve, ci sembra che prefiguri un'ipotesi improbabile.

La spoliticizzazione provocherebbe una rottura definitiva dei rapporti tra PpL e sindacato. Al momento questa è una strada che è stata scelta solo da alcuni sindacati inglesi e statunitensi, ma è stata auspicata anche per il caso italiano (Carrieri e Feltrin 2017).

Sostanzialmente, la spoliticizzazione avverrebbe nel caso in cui il sindacato stabilisse un rapporto permanente di partnership con la controparte imprenditoriale a livello aziendale. Tale partnership sarebbe basata sull'idea che la collaborazione procurerebbe guadagni reciproci agli imprenditori e ai lavoratori derivanti dal miglioramento della competitività dell'azienda. Il sindacato in azienda si impegnerebbe ad ac-

<sup>13</sup> Si possono menzionare, tra i più rilevanti, il caso della Germania (v. nota 11) e dell'Italia (v. nota 6).

<sup>14</sup> Tra i suoi obiettivi prioritari, l'Etuc elenca l'estensione e consolidamento delle libertà politiche e della democrazia; il riconoscimento dei diritti umani e dei diritti sindacali; l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione basate sul sesso, l'età, il colore della pelle, la razza, l'orientamento sessuale, la nazionalità, il credo religioso, filosofico o le opinioni politiche; una società libera dalla minaccia dell'esclusione e basata sui principi della libertà, della giustizia e della solidarietà (cfr. Etuc, 15 luglio 2016).

<sup>15</sup> «L'Etuc continua a combattere per un'Europa sociale. L'espressione "Europa sociale" non è un mero slogan, ma una precisa policy. I programmi di austerità accrescono l'ingiustizia sociale. E se sotto il pretesto di una riduzione della burocrazia si intendono defraudare i diritti dei lavoratori, come pure la salute e la sicurezza, e gli standard ambientali e sociali, allora sarà necessario che i sindacati europei si adoperino per difendere ciò che hanno conquistato al prezzo di dure lotte» (citato in Stöss 2017, pp. 76-77).

ettare una riduzione del numero dei lavoratori, stipulerebbe accordi più flessibili sui tempi di lavoro, accetterebbe il criterio dell'intercambiabilità dei ruoli lavorativi e in cambio otterrebbe dal *management* la garanzia (più o meno vincolante) della continuità operativa dell'azienda. Tale soluzione comporterebbe inevitabilmente una rinuncia tendenziale al ruolo del sindacato di protagonista della contrattazione nazionale e, come si diceva prima, alla archiviazione di un suo qualche possibile ruolo politico.

Alcune controindicazioni sembrano, tuttavia, ostacolare questa possibile evoluzione del percorso del sindacato. La prima deriva dal rischio, per il sindacato, di legittimare un sindacalismo aziendale che si svilupperebbe in un panorama internazionale caratterizzato da un notevole incremento della competizione tra le imprese. In tale contesto non tutte le aziende sarebbero in grado di competere con successo; e i lavoratori impiegati nelle aziende meno competitive si troverebbero esposti al rischio di dover rinunciare alle garanzie e tutele acquisite con la contrattazione nazionale e decentrata (Gumbrell-McCormick e Hyman 2013, p. 48). Tale rischio è ben presente all'interno del movimento sindacale che è alle prese con il dilemma di accettare proposte avanzatissime di cogestione aziendale o di rifiutarle per mantenere una posizione rivendicativa unitaria in rappresentanza di un'intera categoria<sup>16</sup>.

In ogni caso, c'è da considerare che un'eventuale rinuncia del sindacato ai ruoli di contropotere nei luoghi di lavoro richiederebbe – come viene riconosciuto da chi lo propone (Carrieri e Feltrin 2017, pp. 214-215) – una importante contropartita fuori dall'azienda, cioè il riconoscimento al sindacato di un ruolo istituzionale e di solide garanzie tali da consentirgli di esercitare con efficacia funzioni delegate a tutela e protezione dei lavoratori. E qui interviene un'altra controindicazione. Perché la strada per raggiungere un tale traguardo richiederebbe una battaglia politica importante che, comunque, avrebbe bisogno del sostegno legislativo dei partiti di sinistra. Si ripro-

---

<sup>16</sup> Un esempio può aiutare a chiarire i termini del dilemma con il quale si devono misurare i rappresentanti sindacali, riportando le ragioni della spaccatura che è avvenuta di recente tra i sindacati presenti nell'azienda GD-Coesia, leader mondiale nel settore delle macchine per l'imballaggio di sigarette «in occasione della firma del contratto integrativo che prevede[va] un incremento del 25% del premio di risultato e migliora[va] ulteriormente istituti di welfare aziendale già di per sé avanzatissimi (assicurazione sanitaria e palestra gratuite, scuola dell'infanzia e nido aziendale a costi calmierati, maternità facoltativa da sei a nove mesi, borse di studio per i figli...)».

L'accordo è stato approvato con 27 voti di scarto, e il delegato della Fiom che lo ha firmato, lo ha commentato con una dichiarazione che sembra una giustificazione. «Chi ha votato contro ci ha accusato di andare troppo in fretta lungo la strada dell'innovazione, ma il bivio era tra dire no e girarsi dall'altra parte, oppure fare un'intesa comunque migliorativa».

L'altro sindacato presente tra i lavoratori della GD – l'Unione sindacale di base – si è invece opposto alla firma con la motivazione che ne ha dato il suo segretario nazionale: «Capisco che può sembrare assurdo spaccarsi tra lavoratori in una fabbrica come questa. Ma ci si è spinti troppo avanti nella condivisione con l'azienda, senza pensare che il solco tracciato qui rappresenta un precedente pericoloso per fabbriche che non si trovano nelle stesse condizioni di GD» [La Repubblica (2018), 20 gennaio].

porrebbe, di conseguenza, la necessità di promuovere un'alleanza con il partito pro-labour perché non c'è da aspettarsi che i provvedimenti volti ad accreditare un ruolo istituzionale al sindacato possano venire dalla destra.

Infine, i sindacati meramente aziendali – o che si limitano ad offrire servizi per i loro membri – cesserebbero di essere le comunità di valori che sono divenuti lungo il corso della loro storia; cioè le comunità che hanno coltivato attitudini democratiche e valori libertari, riconoscendosi nell'antifascismo e nella solidarietà inter-etnica. Inevitabilmente, una evoluzione meramente aziendalista comporterebbe la rinuncia al ruolo pedagogico che – sebbene in misura più limitata che in passato – il sindacato continua a svolgere nei confronti della propria membership con il rischio di rendere più frequenti, e forse irreversibili, gli orientamenti politici di sostegno alle formazioni di estrema destra (v. *supra*) da parte delle componenti più colpite, o spaventate, dai cambiamenti sociali e culturali indotti dalla globalizzazione e dai fenomeni migratori (Stöss 2017).

Rimarrebbe per il sindacato un'altra, apparentemente, più realistica soluzione. Cioè assumere una posizione di neutralità rispetto a un qualsiasi tipo di alleanza politica. Questa, però, rischierebbe di essere controproducente per i sindacati dei paesi dell'Europa mediterranea che non dispongono di un potere negoziale adeguato nei confronti dei governi perché mancano di una rappresentanza unitaria del mondo del lavoro in quanto sono indeboliti dalle divisioni esistenti tra le confederazioni e dalla frammentazione del loro base potenziale.

In conclusione l'evoluzione dei rapporti tra i PpL e i sindacati appare condizionata dalla forza relativa di cui questi ultimi dispongono all'interno dei diversi contesti nazionali, dal grado di trasformazione della base sociale dei partiti di sinistra derivata dai cambiamenti di lungo periodo intervenuti nei diversi paesi europei e dallo stadio di avanzamento verso il centro del sistema partitico effettuato dai PpL per coltivare le loro ambizioni di governo. La configurazione derivante dalla combinazione di questi tre fattori – sebbene diversa in ciascuno dei singoli casi nazionali – sembra sfociare in un distanziamento sempre più evidente tra PpL e sindacati. Tale risultato va considerato con seria preoccupazione perché riduce la capacità di difendersi dei gruppi sociali più deboli e li espone alle suggestioni politiche dei partiti della destra conservatrice e radicale, con ripercussioni negative sulla qualità delle nostre democrazie.

## Bibliografia

- Allern E. H. e T. Bale (a cura di)  
2017 *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press.
- Arndt C. e L. Rennwald  
2016 'Union members at the polls in diverse trade union landscapes', *European Journal of Political Research*, vol. 55, n. 4, pp. 702-722.
- Baccaro L. e C. Howell  
2011 'A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism', *Politics and Society*, vol. 39, n. 4, pp. 521-563.
- Bartolini S.  
2000 *The Political Mobilization of the European Left, 1860-1980 The Class Cleavage*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berta G.  
2009 *Eclisse della socialdemocrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Cattaneo, Istituto di studi e ricerche  
1968 *La presenza sociale del Pci e della Dc*, Bologna, Il Mulino.
- Ceron A e F. Negri  
2017 'Trade Unions and Political parties in Italy (1946-2014): Ideological Positions and Critical Junctures', in *South European Society and Politics*, vol. 22, n. 4, pp.491-508.  
2018 'March Divided, Fight United? Trade Union Cohesion and Government Appeal for Concertation', *West European Politics*, vol. 41, n. 1, pp. 218-239.
- D'Art D. e T. Turner  
2007 'Trade Unions and Political Participation in the European Union: Still Providing a Democratic Dividend?', in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 45, n. 1, pp. 103-26.
- Ebbinghaus B.  
1993 *Labour Unity in Unions Diversity: Trade Unions and Social Cleavages in Western Europe, 1890-1989*, PhD thesis, Florence, European University Institute.  
1995 'The Siamese Twins: Citizenship Rights, Cleavage Formation, and Party-Union Relations in Western Europe', in *International Review of Social History*, vol. 40, n. 3, pp. 51-89.
- Feltrin P.  
1991 'Partiti e sindacati: simbiosi o dominio?', in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 293-366.
- Gumbrell-McCormick R. e R. Hyman  
2013 *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press.

Giddens A.

1998 *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Gingrich J.

2017 'A New Progressive Coalition? The European Left in a Time of Change', in *The Political Quarterly*, Vol. 88, n. 1, pp. 39-51.

Gingrich J. e S. Häusermann

2015 'The decline of the working-class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state', in *Journal of European Social Policy*, vol. 25, n. 1, pp. 50-75.

Kirchheimer O.

1966 'The Transformation of the Western European Party Systems', in J. LaPalombara e M. Weiner, (a cura di) *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-200.

Kitschelt H.

1994 *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

1999 'European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition', in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, e J. D. Stephens (a cura di), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 317-45.

Korpi, W.

2006 'Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists', in *World Politics*, vol. 58, n. 2, pp. 167-206.

Kriesi H. e E. Hernández

2016 'The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe', in *European Journal of Political Research*, Vol. 55, n. 2, pp. 203-224.

Lehdor S., Dribbusch, H. e T. Schulten (a cura di)

2017 *Rough waters. European trade unions in a time of crises*, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels.

Lindvall J.

2014 'The Electoral Consequences of Two Great Crises', in *European Journal of Political Research*, Vol. 53, n. 4, pp. 747-765.

La Repubblica

2017 'Maurizio Landini: "Un solo governo è intervenuto dall'alto. Ed era quello del regime fascista"', 1 ottobre.

2018 'I salari vanno aumentati. Gori un'opportunità per il Pd e Grasso', 11 gennaio.

2018 'Nell'Emilia delle fabbriche felici il sindacato si spacca sul welfare', 20 gennaio.

Lipset S.

1983 'Radicalism or Reformism: The Sources of Working-class Politics', in *The American Political Science Review*, vol. 77, n. 1, pp. 1-18.

Luebbert G. M.

1991 *Liberalism, Fascism, or Social Democracy. Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Luther K.R.

2017 'A Dying Embrace? Interlocked Party-Union Directorates in Austria's Cartel Democracy', in Allern, E. H. e T. Bale (a cura di), *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*. Oxford, Oxford University Press, pp. 70-92.

Manin N.

1989 *Le régime social-démocrate*, Parigi, Presses Universitaires de France.

Mattina L. e M. Carrieri

2017 'Left-of-Centre Parties and Trade Unions in Italy From Party Dominance to a Dialogue of the Deaf', in Allern, E. H. e T. Bale (a cura di), *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, pp. 170-187.

Morlino L.

1998 *Democracy Between Consolidation and Crisis Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Oesch D. e L. Rennwald

2017 *Electoral Competition in Europe's New Tripolar Political Space: Class Voting for the Left, Centre-Right and Radical Right*, EUI Working Paper, MWP 02.

Pasture P.

1994 *Christian Trade Unionism in Europe Since 1968: Tensions between Identity and Practice*, Aldershot, Avebury.

Picot G. e A. Tassinari

2017 'All of one kind? Labour market reforms under austerity in Italy and Spain', in *Socio-Economic Review*, vol. 15, n. 2, pp. 461-482.

Pizzorno A.

1983 'Il sistema pluralistico di rappresentanza', in S. Berger (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 351-413.

Poguntke T.

2015 'Living in Separate Worlds? Left Parties and Trade Unions in European Democracies', in S. Rossteutscher, R. Schmitt-Beck e S. Zmerli (a cura di), *Citizenship and Democracy in an Era of Crisis: Essays in Honour of Jan W. van Deth*, Routledge, London and New York, pp. 169-186.

Pontusson J.

2013 'Unionization, inequality and redistribution', in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 51, n. 4, pp. 797-835.

- Przeworski A. e J. Sprague,  
1986 *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago, University of Chicago Press.
- Regini M.  
1997 'Still engaging in corporatism? Recent Italian experience in comparative perspective', in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 3, n. 3, pp. 259-78.
- Scharpf F. W.  
1991 *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Schwander H. e P. Manow  
2017 'Modernize and Die'? German social democracy and the electoral consequences of the Agenda 2010', in *Socio-Economic Review*, vol. 15, n. 1, pp. 11-134.
- Simoni M.  
2013 'The Left and Organized Labor in Low-Inflation Times', in *World Politics*, vol. 65, n. 2, pp. 314-349.
- Spier T.  
2017 *Growing Apart? Trade Unions and Centre-left Parties in Germany*, in Allern, E. H. e T. Bale (a cura di), *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, pp. 130-148.
- Stöss, R.  
2017 *Trade Unions and Right-Wing extremism in Europe*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- Streeck W.  
2006 'Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo', in *Quaderni di rassegna sindacale*, vol. 7, n. 1, pp. 35-74.
- Streeck W. e A. Hassel  
2003 'Trade unions as political actors', in J. T. Addison and C. Schnabel (a cura di), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 335-365.
- Webb P. e T. Bale  
2017 'No Place Else To Go: The Labour Party and the Trade Unions in the UK', in Allern, E. H. e T. Bale (a cura di), *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, pp. 246-261.
- Visser, J.  
2007 'Trade union decline and what next: is Germany a special case?', in *Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, Vol. 14, n. 2, pp. 97-117.
- Visser J.  
2016 *ICTWSS Data base. version 5.1*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, Settembre.

## Sitografia

Etuc <https://www.etuc.org/composition-and-organisation> (15 luglio 2016).

Rapone, L., *Socialdemocrazia*, in Enciclopedia Treccani, vol. XXXI, p. 987 ss.; [http://www.treccani.it/enciclopedia/socialdemocrazia\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/socialdemocrazia_%28Enciclopedia-Italiana%29/) (gennaio 2018).

Rennwald, L. and H. J. Pontusson (2017) *Paper stones revised: class voting, unionization and the decline of the mainstream left*, WP, Archive ouverte Unige, <http://archive-ouverte.unige.ch> (gennaio 2018).

## About the Author

Liborio Mattina taught Political Science and Comparative Politics in several Italian Universities. He retired from teaching in 2014 to devote himself exclusively to research. His most recent publications include: *Il lobbying tra governo e parlamento. La continuità e i cambiamenti* (2017), *Left-of-Centre Parties and Trade Unions in Italy: From Party Dominance to a Dialogue of the Deaf* (with Mimmo Carrieri, 2017); *L'Unione Europea e i gruppi di interesse nelle politiche per l'innovazione* (with Maria Cristina Antonucci, forthcoming). At the moment he is working at a new book: *C'eravamo tanto amati. Partiti di sinistra e sindacati in Italia*.

LIBORIO MATTINA

e-mail: [liboriomattina@alice.it](mailto:liboriomattina@alice.it)

# POLIARCHIE / POLYARCHIES

## NOTA PER GLI AUTORI

Gli elaborati eleggibili per pubblicazione dovranno rispettare i seguenti requisiti:

Estensione massima di 70000 caratteri spazi, note, figure, tabelle e bibliografia incluse (corrispondenti a 9000 parole circa).

Presentare tabelle e figure nella forma grafica più semplice (solo griglia, monocromatiche, no grassetto o corsivo).

Presentare rinvii bibliografici e note nel testo in stile «Harvard», con una bibliografia finale, es.:

– nel testo: (Duverger 1951; Downs 1957);

– in bibliografia:

Downs, A.

1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.

Duverger, M.

1951 *Les partis politiques*, Parigi, A. Colin.

I riferimenti ad articoli in rivista o capitoli in libro nella forma:

Sani, G. and G. Sartori

1978 'Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 8, pp. 339-361.

1982 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in H. Daalder and P. Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage.

I rinvii ad autori multipli nella forma: (Rokkan e Lipset 1967).

I rinvii a pagine nella forma: (Downs 1957: 135).

Presentare un titolo e un abstract in lingua inglese, e una sintesi in lingua italiana.

Presentare parole chiave in lingua inglese (Key Words) e in lingua italiana.

Presentare una Nota bio-bibliografica dell'Autore in lingua inglese.

Gli elaborati vanno indirizzati in forma elettronica alla Direzione:

Prof. Giuseppe Ieraci

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Università degli Studi di Trieste Piazzale Europa 1

34127, Trieste

tel.: 040 558 3516

e-mail: Giuseppe.Ieraci@dispes.units.it