

# I Gruppi di interesse nelle democrazie contemporanee

**Liborio Mattina\***

I Gruppi di interesse concorrono utilmente al buon funzionamento delle nostre democrazie oppure la loro azione ostacola il pieno sviluppo delle istituzioni democratiche? Il quesito si giustifica con il fatto che è diffusa, nell'opinione pubblica e in certi settori delle scienze sociali, l'idea secondo la quale i gruppi operino all'ombra delle istituzioni democratiche per promuovere interessi particolaristici, non di rado a spese della maggioranza dei cittadini.

Si può rispondere al quesito contestualizzandolo all'interno delle democrazie occidentali per il periodo relativo agli ultimi cinquant'anni nel corso dei quali si è registrata nelle democrazie mature una crescente disaffezione dei cittadini sia nei confronti dell'operato dei governanti che del funzionamento delle istituzioni democratiche [Put-

nam, Pharr e Dalton, 2000].

I fattori elencati per spiegare la disaffezione sono diversi. Il primo imputato è la avvenuta trasformazione dei maggiori partiti politici in *cartel parties*, cioè in organizzazioni collusive scarsamente distinguibili le une dalle altre sul piano programmatico [Katz e Mair 1995]. È stata inoltre ipotizzata un'aumentata distanza tra le aspettative crescenti dei cittadini e le insufficienti capacità attuative della democrazia, alle prese con società sempre più complesse. Si è anche puntata l'attenzione sul più elevato livello di istruzione che genera scetticismo nei cittadini a fronte di una retorica democratica periodicamente smentita dai fallimenti dei governi. Né va dimenticata l'accresciuta capacità dei media di registrare in modo sempre più puntuale l'attività dei governanti, che espone all'imme-

\*) Liborio Mattina insegna Scienza politica e Politica comparata all'Università di Trieste. È autore di saggi e volumi sui temi del potere locale, del mutamento politico, dei partiti, delle elezioni, dei gruppi di interesse. Tra le sue principali pubblicazioni ricordiamo *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana* (il Mulino 1991); (con A. Pappalardo) *Democrazie e decisioni. Un'analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee* (Carrocci, 1999); *La sfida dell'Allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale* (il Mulino 2004); *I gruppi di interesse* (il Mulino 2010).

## O P I N I O N I

diato giudizio dei cittadini le frequenti inadempienze del ceto politico. Insomma, la disillusione dei cittadini nei confronti dei governanti e del funzionamento delle istituzioni democratiche sembrerebbe, plausibilmente, il risultato del concorso di più fattori tra i quali l'operato dei gruppi di interesse non è necessariamente quello più rilevante.

In questo contributo tenteremo, però, di andare oltre il pregiudizio diffuso nei confronti dei gruppi per sottolineare che i gruppi di interesse possono ostacolare il buon funzionamento della democrazia, ma possono altresì contribuire a migliorarne le prestazioni. I gruppi di interesse sono cioè parte del problema del cattivo funzionamento della democrazia ma sono anche parte della soluzione del problema della ri-legittimazione dei governanti e delle istituzioni democratiche. Una migliore conoscenza della loro azione all'interno delle democrazie mature può aiutare a valorizzare quel molto di buono che i gruppi sono in grado di offrire per migliorare il nostro vivere associato.

Procederemo, nel prossimo paragrafo, a identificare la platea dei gruppi di interesse che è molto più vasta di quella solitamente associata in modo riduttivo con le organizzazioni economiche promotrici di "interessi speciali". Procederemo, poi, nei paragrafi successivi, ad esaminare l'azione dei gruppi in quattro diversi ambiti del processo politico democratico: partecipazione, rappresentanza, rispondenza, responsabilità (*accountability*) per tirare alcune brevi conclusioni di sintesi nel paragrafo finale.

**Tipi di gruppi.** I casi empirici a cui si può attribuire l'appellativo di gruppo di interesse sono tanti. I gruppi di interesse si possono infatti riscontrare all'interno della platea di organizzazioni che rappresentano il mondo del lavoro, della produzione, dei servizi, nelle istituzioni sociali, nelle attività di volontariato e in segmenti delle stesse istituzioni pubbliche. La varietà dei casi è dunque così vasta che non sorprende l'assenza di un qualsiasi censimento volto a quantificare il fenomeno dei gruppi. Sono disponibili, invece, diverse tipologie che tentano di classificare i gruppi distinguendoli in base a criteri differenti. Nel nostro caso adottiamo una tipologia basata sul contenuto dell'*inter-esse*, del collante che induce diversi individui a mettersi insieme e distinguiamo tra gruppi *sezionali* o *economici* e gruppi *promozionali* o *per una causa*, cioè organizzati per manifestare particolari preferenze di *policy* [Salisbury 1975, 182].

I *gruppi economici* riflettono i "grandi interessi" della società e rappresentano individui che aderiscono all'organizzazione in base all'interesse derivante dalla loro occupazione (operai, insegnanti, infermieri, ecc.). Oppure, rappresentano una determinata categoria di produttori (industriali, agricoltori, ecc.) o di erogatori di servizi (istituti finanziari, commerciali, ecc.). I tre tipi più importanti di gruppi di interesse economici sono i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali e le associazioni professionali (avvocati, medici, ingegneri, ecc.) (Fig. 1).

I *gruppi per una causa* sono organizzazioni volontarie i cui membri sono accomunati da un interesse che non è direttamente correlato alla loro condizione occupazionale. Ne fanno parte, cioè, persone che condividono una qualche comune aspirazione che prescinde dalla loro attività lavorativa. La categoria dei gruppi per una causa è suscettibile di numerose suddivisioni in quanto copre un ampio spettro di organizzazioni volontarie, tra le quali numerose sono le associazioni di volontariato dedicate a svolgere compiti di pubblica utilità in misura complementare o sostitutiva dell'intervento pubblico e anche le associazioni dei consumatori, le associazioni culturali, ricreative, dei reduci di guerra, scientifiche, ecc. Inoltre, sono gruppi per una causa anche i *gruppi di interesse pubblico* (Fig. 1). Tali organizzazioni perseguono l'ottenimento di beni pubblici, i cui benefici possono essere fruiti in eguale misura da tutti i cittadini, anche se non militano o non sostengono le organizzazioni mobilitate [Berry 1978, 385]. Perciò, dei gruppi di interesse pubblico non fanno parte i sindacati perché, sebbene possano anche battersi per ottenere beni pubblici, sono per lo più impegnati in attività indirizzate a favorire la loro membership [*ibidem*, 386]. Sono, invece, gruppi di interesse pubblico in senso proprio le organizzazioni per la promozione dei diritti umani (per l'abolizione della pena di morte, contro l'uso della tortura, ecc.), quelle impegnate nella tutela ambientale, per la promozione della pace, le or-

ganizzazioni dei consumatori che chiedono prodotti sicuri a prezzi ragionevoli. Tutte queste associazioni si distinguono dai gruppi economici, oltre che per il tipo di obiettivi perseguiti, per la loro inclusività nel senso che sono aperte a tutti i cittadini indipendentemente dalle loro credenziali occupazionali o professionali [Walker 1983, 392].

Tra i gruppi per una causa bisogna considerare anche i *gruppi identitari* (Fig. 1) di cui fanno parte persone che si attivano per ottenere il riconoscimento legittimo e la tutela di una qualificazione distintiva della loro personalità che deriva dalla nascita o è il risultato di una scelta individuale: i diritti delle donne, la professione di una fede religiosa, l'uso di una lingua, il riferimento a certe tradizioni culturali, il proprio orientamento sessuale.

Tra i gruppi per una causa vanno, infine, segnalati anche quelli etichettabili con l'acronimo *Nimby – Not in my back yard* – per la diffusione che hanno avuto nelle nostre democrazie. I *Nimby* sono gruppi di natura ibrida a metà strada tra i gruppi sezionali e per una causa (Fig. 1). Sono in parte apparentabili ai primi perché la motivazione che spinge la membership a mobilitarsi è di carattere materiale e prevede un beneficio immediato solo per gli appartenenti al gruppo. L'obiettivo principale è più o meno sempre la difesa del territorio in cui è insediata la membership. I *Nimby* chiedono, spesso con forme clamorose di protesta, che la costruzione di una centrale nucleare, di un

## O P I N I O N I

impianto di incenerimento dei rifiuti, di una prigione, di un aeroporto o di una autostrada, vengano realizzate “ovunque tranne che qui”. Ma gli obiettivi promossi dai *Nimby* possono trovare sostegno anche in persone esterne al territorio “minacciato” in nome della condivisione di un diverso modello di sviluppo ambientale e di forme più dirette di partecipazione politica. Per questo secondo aspetto i *Nimby* riecheggiano tematiche familiari ai gruppi per una causa; in particolare, ai gruppi di interesse pubblico.

Ai due tipi finora considerati, vanno aggiunti i *gruppi istituzionali* che possono essere pubblici o privati (Fig. 1). I primi sono i governi locali e regionali e i diversi rami dell'amministrazione centrale che entrano in competizione tra di loro, e con i gruppi privati, per procurare risorse alla propria struttura, difenderla dal rischio di chiusura o ridimensionamento di funzioni. I secondi sono istituzioni sociali – aziende industriali o finanziarie, università, chiese, ospedali – che, in certe circostanze, per svolgere meglio la loro attività o per superare una condizione di difficoltà, possono impegnare una parte delle loro risorse organizzative per chiedere sostegno ai *decision-makers*. A differenza dei gruppi economici e per una causa, i gruppi istituzionali sono organizzazioni gerarchiche, gestite in forma manageriale da leader la cui maggiore preoccupazione è garantire la continuità dell'istituzione. Perciò, la decisione delle istituzioni di entrare nell'arena politica viene a-

bitualmente adottata dai leader indipendentemente dagli interessi individuali degli operatori interni o degli utenti. Nonostante il loro contributo irrilevante all'incremento della partecipazione dei cittadini, i gruppi istituzionali occupano un posto importante negli studi dedicati all'analisi del *policy-making* perché sono sempre presenti nelle arene decisionali che contano.

**Gruppi e partecipazione.** Delineate le differenze interne alla vasta platea dei gruppi di interesse, vediamo ora come si comportano concretamente all'interno del processo democratico cominciando con esaminare il contributo offerto dai gruppi alla partecipazione politica dei cittadini.

I gruppi sostengono la democrazia quando favoriscono un tipo di partecipazione che può rendere la membership attenta, informata, politicamente attiva e consapevole. Una elevata partecipazione facilita, per altro, la formazione e il mantenimento di un patrimonio di capitale sociale fondato su tradizioni associative, fiducia reciproca e disponibilità individuale ad impegnarsi [Putnam 1993, trad. it. 1993, 196–208]. E questo alimenta un impegno civile moderato, garantisce il rispetto dell'autorità politica pur senza sacrificare l'indipendenza organizzativa e di giudizio dei cittadini [Almond e Verba 1963].

D'altra parte nelle democrazie contemporanee i gruppi possono incontrare difficoltà a garantire una parte-

cipazione effettiva alla membership potenziale e a quella regolarmente organizzata per le distorsioni elitiste che si manifestano periodicamente i rapporti tra leader e base. Per i leader l'obiettivo primario è acquisire e mantenere potere migliorando la capacità dell'organizzazione di esercitare influenza nel sistema degli scambi proprio della democrazia pluralista. Invece, la base può avanzare richieste che spesso presentano un livello di conflittualità a stento assorbibile da una struttura organizzativa prevalentemente indirizzata alla mediazione [Pizzorno 1981, trad. it. 1983, 366].

Del resto, una partecipazione carente della membership si riscontra sia nei gruppi di economici che in quelli per una causa [Skocpol 2003]. Nei gruppi di interesse pubblico, in particolare [Berry 1984, 93], la carente partecipazione è anche più accentuata perché la membership viene prevalentemente reclutata in via "indiretta" utilizzando *mailing lists* contenenti gli indirizzi di persone che per certe loro caratteristiche sociologiche – ceti benestanti, istruiti, di orientamento liberale – sono presumibilmente inclini a sostenere cause di ampio respiro civile: battaglia per la protezione dell'ambiente, abolizione della pena di morte, bando degli esperimenti sugli animali, ecc.. I risultati della ricerca empirica documentano, dunque, la distanza che esiste tra la visione della partecipazione improntata all'idea del coinvolgimento diretto, continuo e tra eguali della membership ed il funzio-

namento reale della vita interna dei gruppi di interesse nelle democrazie contemporanee.

Nonostante tali limiti, i gruppi di interesse appaiono in grado di favorire una qualche forma di socializzazione politica della membership attraverso la partecipazione se appena teniamo a mente l'ovvia considerazione che la leadership, per prevenire il rischio di defezioni, non ha interesse ad ignorare completamente le preferenze della base. Tale esigenza induce la leadership ad agire in conformità alla "regola delle reazioni previste" di Carl Friedrich [2002, 133]; cerca, cioè, di comprendere quali siano gli orientamenti della membership per evitare di effettuare decisioni che incontrerebbero l'opposizione della base. A tal fine la leadership attiva un circuito informativo che favorisce un certo coinvolgimento della membership nelle decisioni. Diverse ricerche mostrano che le cose stanno in questi termini [Schlozman e Tierney 1986, 143–145].

La necessità di mantenere attiva la comunicazione con la base è viva sia nei gruppi di interesse economico che nei gruppi per una causa. Tra questi ultimi sono degni di nota i metodi adottati dai gruppi di interesse pubblico la cui organizzazione è spesso costituita solo da una struttura centrale guidata da una leadership coadiuvata da consulenti tecnici e da una burocrazia di supporto di numero variabile a seconda della dimensione delle donazioni e degli aiuti finanziari esterni che queste organizzazioni riescono ad ottenere. Privi

## O P I N I O N I

solitamente di strutture regionali e locali, i gruppi di interesse pubblico raggiungono la loro “base” attraverso sondaggi effettuati via internet con i quali chiedono ai soci sostenitori di esprimersi su tematiche specifiche o su scelte di *policy* di ordine generale. Il ricorso alle *surveys* è stato documentato sia negli Stati Uniti che in Inghilterra dove organizzazioni quali la *National Wildlife Federation*, *Common Cause* e la *Royal Society for Protection of Birds* – quest’ultima accreditata di 1 milione di membri – dichiarano di utilizzare il sondaggio per “ascoltare” la base ed ottenere la loro opinione su una varietà di questioni [Jordan e Maloney 2007, 179].

Un’altra condizione favorevole che consente ai gruppi di superare parzialmente le difficoltà di partecipazione della base derivanti è la periodica competizione interna tra le elite delle organizzazioni che contribuisce a riaprire il dibattito sui fini dell’organizzazione, offrendo opportunità di partecipazione alla base altrimenti più limitate. I conflitti tra le elite sindacali in Italia, dentro la CGIL, e Germania, dentro il DGB, negli anni ’70 e le nuove opportunità di partecipazione che essi offrirono alla membership testimoniano la concreta possibilità di questo scenario [Sabel 1981; trad. it. 1983, 293–305]. Più di recente, in Italia, la democratizzazione della concertazione ha consentito ai lavoratori di esprimere attraverso referendum e consultazioni la loro valutazione sulle decisioni a-

dottate dai leader [Carrieri 2003, 36–38]. Iniziative analoghe sono state adottate anche in Germania e Svezia, tradizionali roccaforti della concertazione centralizzata [Baccaro 2000].

Nei casi, inoltre, di competizione tra organizzazioni concorrenti, che Schumpeter elegge a qualificazione centrale della democrazia, la membership ha la possibilità dell’*exit*, cioè di abbandonare il proprio gruppo per ritirarsi dall’impegno politico o passare ad un gruppo concorrente nel caso in cui la protesta contro le scelte non gradite effettuate dalla leadership rimanesse inascoltata [Hirschman 1970; Jordan e Maloney 2007, 186].

Ferme restando le limitazioni sopra indicate, la partecipazione attraverso i gruppi può coinvolgere nel processo democratico milioni di persone che altrimenti limiterebbero il loro impegno politico al voto in occasione delle elezioni. E si pone anche come un’ alternativa alla partecipazione nei partiti politici che appaiono sempre meno interessati al reclutamento di una membership attiva. Il numero dei partecipanti nei gruppi è, per altro, cresciuto ulteriormente attraverso la partecipazione via Internet, favorita da molti gruppi di interesse pubblico; ed insieme ad essi è aumentato il numero delle nuove tematiche che i cittadini organizzati sono riusciti a far entrare nell’agenda politica dei governi: ambiente, diritti dei consumatori, tutela giuridica delle diversità, regolamentazione delle nascite, ecc.

**Gruppi e rappresentanza.** La rappresentanza è il meccanismo politico attraverso il quale i cittadini utilizzano appositi canali di comunicazione per informare i *decision-makers* dei loro bisogni e per controllare – attraverso i loro rappresentanti – che le loro richieste vengano prese in considerazione. I gruppi di interesse, insieme ai partiti politici, hanno consentito, fin dagli albori della democrazia [Mattina 2010, cap. I], ai cittadini di avanzare proposte per la soluzione dei problemi che concernono il loro lavoro e le loro convinzioni, e per opporsi alle decisioni pubbliche non gradite.

La rappresentanza attraverso i gruppi – in particolare di quelli più grandi può, cioè, svolgere una *funzione di supplenza* rispetto a quella offerta dai partiti quando questi ultimi si rivelano inadeguati nell'intercettare domande di riforma che vengono dalla società civile.

Alcuni aspetti dell'attività di rappresentanza dei gruppi suscitano, tuttavia, fondate preoccupazioni. Innanzi tutto, i notevoli margini di autonomia dei leader dei gruppi nel selezionare le preferenze più facilmente negoziabili con i decisori pubblici offrono ai dirigenti la possibilità di manipolare le preferenze della base oltre che, più in generale, di concorrere a decisioni che possono avere un forte impatto su tutta la comunità pur non avendo ricevuto alcuna investitura popolare.

Un altro aspetto preoccupante della rappresentanza attraverso i gruppi è dato dal fatto che essa premia solita-

mente i gruppi provvisti di maggiori risorse organizzative. Ne deriva uno squilibrio nelle opportunità di influenzare le decisioni pubbliche che torna a vantaggio dei gruppi imprenditoriali e delle associazioni professionali che si organizzano con maggiore facilità dei gruppi promozionali, si attivano più tempestivamente quando si sentono minacciati e rappresentano le persone con più elevato status sociale, reddito ed istruzione. Sono, inoltre, dominanti nelle aree di *policy* che rivestono una particolare rilevanza strategica per l'intera comunità politica.

Le rigidità rilevate nel circuito della rappresentanza sono comunque attenuabili perché nessun gruppo è in grado di neutralizzare da solo i tanti elementi di incertezza che contraddistinguono il processo decisionale [*ibidem*, cap. X, par. 2.1]. E, del resto, è numerosa la platea degli attori che concorrono a determinare le decisioni – legislatori, leader partitici, burocrati, esperti, i media – all'interno delle diverse comunità di *policy*, mentre è cresciuto il numero dei gruppi che negli ultimi decenni è entrato a far parte del circuito della rappresentanza. Non bisogna, inoltre, dimenticare che talvolta i governi e le burocrazie pubbliche si adoperano per rafforzare i gruppi più svantaggiati e favorirne l'accesso alle sedi decisionali. Per di più, lo squilibrio può essere attenuato, anche se non colmato, dalla pluralità dei luoghi decisionali in cui si svolge la competizione [*ibidem*, cap. VI]. L'insieme di questi fattori lascia supporre che la

## O P I N I O N I

struttura della rappresentanza varia in relazione al tempo, all'area di *policy* e alla singola *issue* sulla quale i gruppi e i decisori pubblici si confrontano. Di conseguenza, il grado relativo di squilibrio può essere più significativo in un certo periodo in una specifica area di *policy* mentre lo è meno nella stessa area in un periodo successivo [Baumgartner e Leech 1998, 98–99].

A tutto ciò va aggiunta la plausibilità di una lettura più problematica della onni-presenza dei gruppi imprenditoriali e professionali nelle diverse arene decisionali nel senso che essa non è necessariamente un manifestazione della loro forza, ma può derivare da una reazione difensiva alla gamma più estesa di interventi regolativi pubblici su materie che toccano i loro interessi [Walker 1991, 28; Berry 1993, 38; Salisbury 1990, 229]. Inoltre, i grandi gruppi economici e le professioni devono sempre fare i conti con le preferenze di *policy* dei legislatori che possono opporsi a richieste che contrastino con gli orientamenti prevalenti dell'elettorato dal quale dipende la loro rielezione [Mitchell 1997]. In ogni caso, la *business community* è spesso attraversata da divisioni interne che possono offrire ai sindacati e ai gruppi dei cittadini l'opportunità di coalizzarsi con alcuni interessi "speciali" per promuovere politiche contrapposte a quelle avanzate da altri potenti gruppi della *business community* [Heinz et al. 1993, 63].

Inoltre, va tenuto conto del fatto che la complessità delle moderne so-

cietà democratiche crea molteplici problemi di *policy* per la cui soluzione si confrontano gruppi diversi all'interno di comunità di *policy* differenti. Secondo i pluralisti, l'autonomia delle diverse arene di *policy* e le specifiche platee di attori che operano all'interno di ciascuna di esse, attenuano il rischio che le disuguali capacità di influenza esistenti tra i gruppi si accumulino nel passaggio da un problema di *policy* all'altro [Regonini 2001, 214].

In conclusione, diversi fattori attenuano i vantaggi di cui godono i gruppi imprenditoriali e le professioni e offrono opportunità di successo anche ai gruppi meno influenti. Non bisogna, d'altra parte, dimenticare che lo squilibrio permanente penalizza i gruppi di interesse pubblico e i rappresentanti dei gruppi marginali perché è generato dalla competizione pluralistica che riflette nella dimensione politica le differenti inclinazioni alla mobilitazione politica e le disuguaglianze esistenti nella società. Per tale ragione lo squilibrio può essere attenuato ma non ridotto in misura significativa. Un riequilibrio importante può, comunque, essere generato dall'esterno, attraverso i cambiamenti nelle politiche promossi dal circuito classico della rappresentanza politica – costruito sull'asse elezioni-partiti-parlamento-governo [Mattina 2010, cap. X, par. 2.3].

**Gruppi e rispondenza.** La rappresentanza attraverso i gruppi di interesse, di cui ci siamo occupati nella sezione precedente, torna utile ai go-



vernanti per testare la rispondenza (*responsiveness*) tra le scelte effettuate e le aspettative dei cittadini perché aiuti il governo ad evitare l'adozione di politiche che, al momento della loro applicazione, i cittadini organizzati potrebbero non accettare né sostenere. Il tema della rispondenza chiama in causa i risultati della democrazia, cioè le politiche pubbliche che in una buona democrazia i governanti dovrebbero adottare in sintonia con ciò che i cittadini vogliono [Sartori, 1987, 156].

Su questo aspetto importante del rapporto tra gruppi e democrazia la letteratura propone conclusioni controverse. Per i pluralisti "classici" la rispondenza delle politiche pubbliche è adeguata alle preferenze espresse dai gruppi. Per altri il rapporto si è progressivamente deteriorato a causa di un'eccessiva rispondenza alle tante domane e alla necessità di sedare la protesta [Crozier Huntington e Watanuki 1975]. Per altri ancora [Rose 1980] l'esposizione dei governi alle richieste provenienti dalla società civile è aumentata ma non in misura tale da sacrificare la responsabilità (v. prossimo paragrafo) alla recettività. Per gli studiosi neo-corporativisti il grado di rispondenza dei governi alla domanda politica va tarato introducendo una distinzione tra paesi con assetti pluralisti e paesi con assetti neo-corporativi, per arrivare alla conclusione che i secondi riescono meglio dei primi a coniugare rispondenza e responsabilità [Schmitter 1981; trad. it. 1983, 454-455].

Le conclusioni sono controverse anche perché è divenuto sempre più difficile individuare una qualche logica unitaria nell'azione dei governi centrali i cui poteri si sono dispersi nei tanti intrecci tra gruppi privati e le diverse sezioni delle burocrazie pubbliche bisognose di aiuti esterni per assolvere le loro funzioni. In più, l'erosione della capacità di azione autonoma dei governi è stata alimentata anche dalle trasformazioni intervenute nel sistema economico internazionale che hanno accresciuto i vincoli esterni alle politiche economiche nazionali [Pizzorno 1981; trad. it. 1983, 386-389].

Fin qui arrivano le sollecitazioni ricavabili da lavori in cui l'ampiezza delle ambizioni generalizzanti è spesso compromessa da inadeguati riscontri empirici. Risposte più empiricamente fondate, sebbene prive di ambizioni comparate, si possono riscontrare nei *case studies* che esaminano l'incidenza del lobbying nella determinazione delle politiche pubbliche approvate dai governanti. Da questi studi [Mattina 2010, cap. X] emerge una certa rispondenza tra le politiche adottate e le richieste avanzate dai gruppi. I riscontri ricavabili da quelle ricerche mostrano, tuttavia, che l'agenda di lobbying non corrisponde all'agenda pubblica, perché differenti sono le priorità manifestate dai cittadini rispetto a quelle espresse dai gruppi. Il *policy-making*, inoltre, tende a confermare le politiche esistenti. La rispondenza inclina, insomma, a vantaggio dei difensori dello *status quo* che, per prevenire o

## O P I N I O N I

neutralizzare gli sforzi degli sfidanti, presidiano le arene di *policy* nelle quali si discutono le *issues* di grande e di minore rilevanza per la collettività. La ricettività dei legislatori non è, comunque, a senso unico. Il processo decisionale è abbastanza aperto da favorire anche scelte di cambiamento che avvengono a conclusione di una lunga attività di lobbying, e sono facilitate dall'alternanza al governo.

### Gruppi e responsabilità democratica.

Una importante caratteristica delle democrazie contemporanee è il fatto che i governanti si rendono responsabili [*accountable*] delle loro decisioni sottoponendosi periodicamente al giudizio degli elettori [Schmitter e Karl 1991, 76]. Questa forma di controllo dell'operato dei governanti viene chiamata *accountability verticale* per sottolineare che è basata sul controllo dal basso esercitato dai cittadini con il voto. *La accountability verticale* è però insufficiente al buon funzionamento della democrazia perché i governanti possono abbastanza facilmente sottrarsi ai controlli sulle scelte che effettueranno dopo essere stati eletti. I cittadini non hanno il tempo e le informazioni adeguate per controllare in quale misura i governanti operino secondo le regole del gioco democratico rispettando l'autonomia dei vari organi dello stato, senza minacciare le prerogative delle opposizioni, evitando di porsi al di sopra della legge o di approvare provvedimenti che dilapidano il denaro pubblico.

Per evitare che la democrazia diventi una *democrazia delegata* [O'Donnell 1994] nella quale i governanti, forti del successo elettorale, abusino del loro potere a danno delle istituzioni e della libertà dei cittadini, è necessario che insieme alla *accountability verticale* sia operante anche la *accountability orizzontale*, cioè quell'insieme di controlli effettuati da una serie di istituzioni pubbliche – tra cui la magistratura, la corte dei conti, la banca centrale, le diverse *authorities*– e organizzazioni private (partiti, giornali, gruppi di interesse) che sono in grado di vigilare con maggiore efficacia di quanto non possano fare i semplici cittadini [Morlino 2003, 225–253].

I partiti e i parlamentari, principalmente quelli che stanno all'opposizione, sono incentivati a monitorare l'azione del governo perché dalla denuncia dei suoi abusi o errori possono ricavare vantaggi elettorali. Ma i gruppi di interesse in quale misura sono in grado di controllare i governanti? Secondo i pluralisti, quando i comportamenti delle élite entrano in stridente contrasto con i valori incorporati nelle “regole del gioco” i gruppi potenziali si mobilitano per ottenere comportamenti conformi alle norme condivise dalle maggioranze altrimenti quiescenti [Truman 1951, 503–516].

La debolezza della posizione di Truman risiede nel meccanicismo che è alla base della spontanea mobilitazione dei gruppi potenziali e che la critica di Olson [1965] ha dimostrato logicamente indifendibile aprendo

la strada alla ricerca sulle pre-condizioni dell'azione collettiva che richiedono presenza di leadership, disponibilità di risorse organizzative e di incentivi materiali per la membership potenziale che sono spesso merce rara nell'arena politica.

Inoltre, l'analisi empirica mostra alcune difficoltà che ostacolano il contributo dei gruppi alla *accountability orizzontale*. In particolare, appare ricorrente tra i gruppi la tentazione di stabilire relazioni riservate con i governanti che possono sfociare nella collusione, cioè in una relazione preferenziale tra il gruppo e le agenzie pubbliche che hanno titolo a decidere sulle questioni oggetto dell'attenzione delle organizzazioni interessate. La collusione altera il corretto funzionamento del processo democratico perché induce i *decision-makers* ad identificare la loro missione pubblica con l'adozione di decisioni favorevoli ai gruppi collusi.

Il rischio della collusione si presenta dunque come un impedimento ricorrente all'esercizio di un ruolo attivo dei gruppi nel controllo democratico dei governanti. Tale rischio è accentuato dall'avvenuta segmentazione dello stato in una rete di apparati amministrativi concorrenti che spesso si alleano con i gruppi sui quali dovrebbero esercitare regolazione e controllo [Mattina 2010, cap. II, par. 3 e cap. VI, par. 6]. Se un siffatto sistema prevalessse i gruppi avrebbero pochi incentivi ad esercitare una qualche forma di controllo democratico sull'operato dei governanti. Per altro, le alleanze collusive possono

minare alla base la legittimazione della democrazia perché uno stato irretito nella ragnatela di relazioni che lo collegano ai gruppi, in particolare ai più ricchi di risorse [*ibidem*, cap. X], comprometterebbe il suo status di arbitro al di sopra delle parti a cui il cittadino è tenuto ad obbedire [Patnam 1979, 173 ss].

Come è possibile evitare il proliferare di intrecci collusivi tra le diverse agenzie pubbliche e i gruppi? Alcune risposte a tale quesito le troviamo nella proposta di riforma della "democrazia associativa" che suggerisce di "alleggerire" la presenza dello stato nella economia e nella società affidando gran parte delle sue funzioni a gruppi interesse indipendenti, ma democraticamente responsabili, perché capaci di disciplinare i comportamenti dei loro associati in funzione della promozione dell'interesse generale [Hirst 1997, trad it. 59-72].

Tuttavia, diversi problemi di attuazione rendono impraticabile la proposta della democrazia associativa: non vengono indicati i criteri in base ai quali le istituzioni dovrebbero devolvere le loro funzioni a certi specifici gruppi escludendone altri; oppure vengono proposte soluzioni, come quelle avanzate da Cohen e Rogers [1992, 425-430], che attribuiscono ai governanti una irrealistica capacità di valutazione neutrale nell'attribuzione delle competenze la quale presuppone, a sua volta, una straordinaria capacità, da parte del circuito legislativo, di assorbimento ed elaborazione della enorme quantità di informazioni necessarie ad in-

## O P I N I O N I

dividuare le più appropriate collocazioni per le migliaia gruppi che si candiderebbero all'esercizio di funzioni pubbliche [Schmitter 1997, 169–170].

Non esistono, dunque, ricette colaudate che consentano ai gruppi, come auspicato dalla teoria democratica, di contribuire efficacemente al controllo dei governanti. Gli ostacoli delineati non giustificano, tuttavia, una diagnosi solo negativa perché il funzionamento delle democrazie offre ai gruppi l'opportunità di rendersi utili nell'azione di monitoraggio dei comportamenti dei governanti. Va, per esempio, ricordato che i gruppi operano in regime di aperta competizione la quale scoraggia la diffusione delle pratiche collusive perché attenua la posizione di vantaggio che certe organizzazioni hanno con i *decision-makers*. La maggior parte dei gruppi entra frequentemente a far parte di alleanze "involontarie" o di coalizioni intenzionalmente stipulate [Mattina 2010, capp. VIII e X] la cui composizione cambia secondo combinazioni imprevedibili – che non escludono convergenze tra attori solitamente in conflitto – che si formano in relazione alla natura della *issue* sulla quale si richiede o si vuole scongiurare un intervento dell'autorità pubblica. Il dinamismo interno del sistema dei gruppi richiede, perciò, che i governanti rispettino le regole del gioco competitivo e ne garantiscano il corretto funzionamento. Tale impegno viene spesso sottoscritto dai decisori pubblici in risposta a sollecitazioni

che provengono proprio dai gruppi, oltre che dall'opinione pubblica. Gli uni e l'altra chiedono una trasparenza sulle attività di lobbying che, quando viene anche in parte realizzata, vincola non solo i comportamenti dei gruppi ma anche quelli stessi dei decisori pubblici.

Il rischio di degenerazioni collusive è, in ogni caso, minore quando sia i gruppi che i governanti sono inseriti in un sistema di controlli incrociati che nelle liberal-democrazie funziona bene se esistono forti partiti, un parlamento che esercita con pienezza di poteri il controllo sull'esecutivo, un sistema giudiziario indipendente, burocrazie autonome e competenti, una società civile abbastanza autonoma dallo stato. In altri termini, quando i gruppi operano all'interno di una democrazia che presenta elevati standard qualitativi possono svolgere un ruolo anche significativo nel monitoraggio delle decisioni dei governanti pretendendo il rispetto delle regole del gioco indispensabili a mantenere aperto l'accesso e corretta l'attività di lobbying. Al contrario, l'apporto dei gruppi alla *accountability* democratica si riduce in presenza di standard qualitativi modesti del regime democratico.

**Conclusion.** Dalla precedente esposizione emerge che i gruppi di interesse presentano caratteristiche organizzative e obiettivi che spesso li rendono poco rilevanti per il buon funzionamento e la legittimazione delle democrazie. Anzi posso-

no contribuire ad alimentare la vischiosità di certi meccanismi di formazione delle decisioni perché tentati dalla ricerca di relazioni collusive e inclini a favorire il mantenimento dello status quo che penalizza la rappresentanza degli interessi meno organizzati. D'altra parte, i gruppi sono attori indispensabili del processo democratico perché concorrono ad alimentare le relazioni tra la società civile e le istituzioni democratiche e sono indotti dalla logica della competizione pluralistica a pretendere dai governanti di tutelare le regole del gioco competitivo, che può funzionare solo se il sistema istituzionale garantisce il rispetto della legge e la sanzione degli abusi, commessi sia dai capi dei gruppi che dal personale politico.

Più in generale i gruppi offrono ai cittadini importanti opportunità di comunicazione con i governanti che permettono di influenzare le decisioni pubbliche con maggiore efficacia di quanto avverrebbe se agissero individualmente, limitandosi ad esercitare il loro diritto di voto. Inoltre, la varietà, il numero e la presenza dei gruppi a tutti i livelli del processo di governo garantiscono la vitalità e la capacità di rinnovarsi delle liberal-democrazie. Ad esse i gruppi offrono il sostegno di organizzazioni che contribuiscono a formare cittadini migliori motivandoli alla partecipazione elettorale e al confronto sui temi di pubblico interesse. In più, la vasta gamma di posizioni espressa dai gruppi offre ai governanti utili informazioni su

certe preoccupazioni che albergano nella società civile, altrimenti trascurate dalle maggioranze politiche emerse dalla consultazione elettorale. Ancora, non va dimenticato che, in collaborazione con altri attori politici – pubblici e privati – i gruppi possono concorrere alla creazione di diritti e doveri tutelati dalla legge e forniscono spesso una *expertise* che contribuisce a migliorare la qualità del *policy-making*. Infine, è utile che diversi gruppi contribuiscono alla regolazione e attuazione di importanti politiche pubbliche. Basti pensare alla gestione sindacale, collaudata in alcuni paesi europei, delle assicurazioni contro la disoccupazione; alla disciplina dell'ingresso e dell'esercizio della professione affidato agli ordini professionali; all'accoglienza agli immigrati espletata dalle associazioni caritatevoli e religiose; al ruolo di primo piano che hanno molte Ong nella politica di cooperazione internazionale tra gli stati. Sulla base di queste considerazioni riteniamo che la valutazione complessiva del ruolo dei gruppi nel processo di legittimazione democratica penda decisamente a loro favore. Se i cittadini manifestano una crescente sfiducia nel funzionamento delle istituzioni democratiche (ma non, si badi bene, nei valori democratici!), tale fenomeno può essere attribuito in qualche misura anche alle inclinazioni collusive di diversi gruppi di interesse. Ma nella maggior parte dei casi i gruppi costituiscono la prima e

## OPINIONI

più diretta espressione organizzata della società civile che chiede alle istituzioni politiche di essere ri-

spondente alle loro aspettative e coerente nei comportamenti alle regole del gioco democratico.

Fig. 1. Tipi di gruppi di interesse

