

approfondire il concetto di istituzione e di disegno istituzionale, dall'altro, stabilire i criteri in base ai quali sia possibile (o secondo alcuni impossibile) progettare il disegno ottimale delle istituzioni. È qui impossibile analizzare dettagliatamente ogni singolo saggio – anche perché alcuni di questi sono particolarmente impegnativi – e ci limiteremo quindi, da un lato, a segnalare l'eccellente introduzione di Goodin che offre una sintesi sistematica dei temi trattati dai vari autori e, dall'altro, a individuare i nodi teorici affrontati nel libro rilevanti per chi si occupi di analisi empirica delle istituzioni. Si tratta, infatti, di questioni che stanno al centro della teoria istituzionale, quali la natura del fenomeno istituzionale (Goodin, Offe), il rapporto tra componente formale e informale delle istituzioni (Dryzek), il ruolo che l'intenzionalità, la progettazione e la selezione naturale hanno nella genesi e nel cambiamento delle istituzioni (Offe, Pettit, Brennan), il rapporto tra valori e istituzioni (Hardin, Luban), la relazione tra discorso politico e mutamento istituzionale (Dryzek, Luban), la funzione che le istituzioni hanno nel regolare le transazioni nell'arena politica (Shepsle, Talbot Coram), ed altre ancora. Il libro, ovviamente, non dà una risposta organica a tutti questi problemi, ma fornisce una serie di strumenti per muoversi in questa direzione.

La lettura di questi due volumi dà un'idea della situazione in cui si trova oggi l'analisi istituzionale: da un lato, analisi teoriche rigorose, evolute e talvolta anche sofisticate, che tuttavia ignorano come le istituzioni effettivamente operano; dall'altro, indagini empiriche che analizzano, a volte anche accuratamente, come concretamente nascono, funzionano e cambiano le istituzioni ma che, quando non sono meramente descrittive, poggiano su presupposti teorici alquanto deboli. La speranza è che questi due percorsi di ricerca convergano, creando quel nesso tra speculazione teorica e ricerca empirica che dovrebbe caratterizzare ogni intrapresa scientifica.

[Luca Lanzalaco]

GIGI GRAZIANO, *Lobbying, Pluralismo, Democrazia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995, pp. 295.

È possibile conciliare l'esigenza di eguaglianza propria della democrazia con la difesa puntuale di interessi settoriali che è il fattore propulsivo dell'imponente sviluppo delle *lobbies* nelle nostre democrazie? Il tema, come si sa, ha rilevanza cruciale perché, a seconda della risposta fornita, derivano diverse e opposte interpretazioni della validità dei fondamentali procedurali, dell'equità distributiva, della legittimità dei regimi democratici.

Gli studiosi di teoria democratica hanno finora dedicato all'argomento un'attenzione limitata o distratta. Graziano con il suo lavoro

intende contribuire a colmare la notevole lacuna evitando, tuttavia, di avanzare soluzioni di ingegneria istituzionale, che non esistono, o peggiorative affermazioni prescrittive. L'A. offre un utile contributo al dibattito scegliendo la strada della rivisitazione sistematica, empirica e teorica, del fenomeno delle *lobbies*, partendo dall'analisi del lobbismo negli Stati Uniti. Questa è la prima tappa di una trilogia che comprenderà anche l'esame del lobbismo nell'Unione europea e, successivamente, in Italia per arrivare, infine, a identificare in forma compiuta i connotati teorici del fenomeno.

Per il momento l'A. presenta un'articolata riflessione che centra l'attenzione sull'«idealtipo» del lobbismo statunitense di cui vengono descritte le modalità d'azione, le arene in cui esso viene praticato, le tecniche di cui si avvale e le questioni di etica professionale e di disciplina giuridica che ne derivano. L'analisi è stata svolta con il riesame della produzione delle ricerche disponibili e con l'osservazione partecipante dell'A. alle attività di due *lobbies* rappresentanti associazioni universitarie, cioè promotrici di interessi settoriali ma «con una missione pubblica»; e di due «gruppi d'interesse pubblico». L'attenzione rivolta ad associazioni solitamente trascurate consente a Graziano di sottolineare la grande ricchezza e varietà del fenomeno lobbistico e di ricordare che le *lobbies* rappresentano gli interessi di milioni di persone, molte delle quali vengono talvolta attivamente coinvolte nell'iniziativa rivolta al Congresso e all'opinione pubblica. Insomma, lungi dall'essere un fenomeno patologico o elitario, le *lobbies* vanno considerate parti integranti della fisiologia e del funzionamento della democrazia statunitense. Allo stesso tempo l'A. segnala, con ricchezza di dati, fenomeni distorsivi provocati dalle attività delle *lobbies* sul sistema della rappresentanza democratica. Per esempio, l'accresciuta selettività nell'accesso ai decisori pubblici, la sclerosi del ricambio del personale parlamentare, la vertiginosa crescita delle spese elettorali per quanti desiderano (ri)candidarsi al Congresso o al Senato, vengono collegate alla diffusione dei *Political Action Committees* (Pacs), cioè ai potenti comitati di raccolta di fondi elettorali organizzati e coordinati dai gruppi.

I contrastanti effetti prodotti dall'attività delle *lobbies* sulla partecipazione politica e sul sistema di rappresentanza nella democrazia americana sollevano inevitabilmente il quesito sul giudizio complessivo da dare sugli interessi organizzati. L'A. affronta l'argomento nella seconda parte del volume ricostruendo il percorso compiuto dal fenomeno del lobbismo nell'ambito della storia delle idee, in particolare nella tradizione di pensiero da cui è derivata la concezione del pluralismo liberal-democratico. All'interno di tale tradizione, l'A. riconsidera, con un'attenzione forse fin troppo minuziosa, sia i contributi dei classici (Montesquieu, Madison, Tocqueville) che quelli dei contemporanei (Bentley, Truman, Laski,) e lascia la parola conclusiva a Dahl che nel suo modello qualifica i gruppi come uno dei fattori fondanti e

vitali della democrazia poliarchica. Ma, ricorda Graziano, il modello di Dahl ha attirato rilevanti critiche che hanno revocato in dubbio la validità dell'assunto basilare secondo cui la poliarchia sarebbe governo di minoranze che si muovono all'interno dei parametri definiti dalla condivisione di comuni valori democratici e dalle preferenze espresse dalle maggioranze in occasione delle elezioni politiche. Per diversi autori, tra i quali Schattsneider e Lowi, i gruppi più organizzati ed economicamente potenti hanno da tempo travalicato quei confini e operato in modo arbitrario, tanto da compromettere il corretto funzionamento del sistema della rappresentanza democratica.

Nella terza parte del libro Graziano «ritraduce» in termini di teoria empirica le suggestioni concettuali emerse nella seconda per controllare se il pluralismo democratico statunitense sia riuscito a produrre dal proprio interno un qualche sforzo riequilibratore della strapotenza dei gruppi economici e del mondo degli affari denunciata dai pluralisti revisionisti. E lo individua nella imponente crescita delle associazioni *non-profit*, avvenuta sull'onda dei grandi movimenti collettivi degli anni sessanta e settanta, e nei gruppi di interesse pubblico (ambientalisti, pacifisti, consumatori, chiese, diritti civili, ecc.) che hanno mostrato capacità e creatività nell'utilizzo delle tecniche del lobbismo non inferiori a quelle esibite dalle tradizionali associazioni economiche. Ma la vivacità dei nuovi gruppi non è stata sufficiente a ridurre l'asimmetria nella rappresentanza. È servita a dare voce a interessi in precedenza sottorappresentati e a segnalare il carattere neutro delle tecniche lobbistiche, di cui possono efficacemente avvalersi anche i gruppi più deboli. Tuttavia i grandi interessi economici hanno continuato a presidiare le arene decisionali strategiche (economia, trasporti, agricoltura, energia) e sono divenuti ancora più numerosi che nel passato. Come contenere la loro invadente presenza? Graziano, in linea con la riflessione di Michael Walzer, conclude il suo lavoro con una proposta di metodo: accogliamo «le *lobbies* nell'armamentario della democrazia (ma) solo se rafforziamo la democrazia come ambito dell'eguaglianza» (p. 270). D'accordo. Ma con quali mezzi? E per impulso di chi?

Allo stato attuale delle ricerche è ancora prematuro pretendere una risposta operativa alla prima domanda. Riguardo alla seconda mi sembra evidente che spetterà ai decisori pubblici, cioè ai rappresentanti dell'interesse politico della comunità nazionale, che in questo caso è l'interesse a mantenere inalterata la principale qualità distintiva della democrazia. Del resto chi altri potrebbe individuare soluzioni che consentano di «presidiare i confini distributivi» in modo da impedire che risorse «lecite» in un campo vadano ad inquinare il gioco in un altro» (p. 273)? Naturalmente una qualsiasi iniziativa dello Stato intesa a disciplinare in modo sostanziale il sistema della rappresentanza degli interessi in base al principio dell'«eguaglianza complessa», distintiva delle democrazie contemporanee, susciterebbe forti reazioni

nella società; e alcune sarebbero molto negative. Ma tale consapevolezza non può far da alibi all'indugio. Uno dei tanti meriti del libro di Graziano è di aver ricordato che il ritardo accumulato dalla teoria democratica sul tema della rappresentanza politica degli interessi non è più oltre giustificabile.

[*Liborio Mattina*]

STEPHEN GUNDLE E SIMON PARKER (a cura di), *The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi*, London, Routledge, 1996, pp. 334.

Nel predisporre un lavoro dedicato alla complessa e contraddittoria transizione vissuta dal sistema politico italiano, le esigenze di coprire molti aspetti tematici e di vagliare le ipotesi esplicative più diverse possono generare spesso una certa confusione stilistica e metodologica. A questo rischio si può aggiungere l'uso eccessivo di descrizioni più o meno «orientate» o prevenute, spesso scarsamente sostenute dall'evidenza empirica, e quindi inutili per i fini interpretativi. Questi limiti sono evidenti nel libro di Gundle e Parker, dedicato ad una *nuova repubblica* che, almeno nel quinquennio coperto dai saggi inclusi nel volume, ha mostrato soprattutto le proprie incertezze. Gli argomenti ed i contributi del libro (riuniti in quattro sezioni sostantive dedicate al vecchio sistema partitico, alle nuove formazioni, alla società ed alle problematiche economiche) costituiscono infatti un terreno vastissimo anche per un *text book*, che può generare qualche senso di smarrimento nel lettore. È vero d'altra parte che i curatori hanno fatto ricorso ad uno stile adatto all'iniziativa, con capitoli molto brevi e descrittivi, reclutando un gruppo di contributori di tutto rispetto, ma non tutto può e deve essere ridotto a poche pagine, soprattutto quando si parla di fenomeni, come appunto quelli italiani recenti, necessariamente legati l'uno con l'altro e capaci di generare continue retroazioni.

L'analisi sui nuovi partiti italiani, per esempio, incentrata soprattutto sui due saggi relativi a Lega Nord e Forza Italia (Diamanti e McCarthy), risente in alcune sue parti di giudizi ed analisi affrettate, oltre ad essere di fatto già oggi «superata», in virtù degli accadimenti successivi al 1994. Tra le carenze di questa sezione, l'assenza di una analisi sulla tumultuosa vicenda dei partiti cattolici e di quelli racchiusi nell'area centrale, liquidati invece, nella parte precedente dedicata alla «fine» della Dc e del vecchio sistema. Altri aspetti non sufficientemente sviluppati sono quelli dell'influenza, giocata sulla trasformazione degli anni novanta, delle problematiche della politica economica ed in particolare dei vincoli pressanti del «fattore Maastricht».

I limiti del libro non cancellano tuttavia i meriti dei singoli contri-