

Università degli Studi di Salerno

Facoltà di Scienze Politiche

**Corso di Laurea Specialistica in
Scienza dell'Amministrazione e dell'Organizzazione**

Lobbying e Democrazia

A.A. 2008 – 2009

**Riassunto dal testo
Dizionario di politica**

Prof. G. Macrì

Studente: Aniello Spina – 1220300118

VOCE - DEMOCRAZIA

NELLA TEORIA DELLA DEMOCRAZIA CONFLUISCONO TRE TRADIZIONI STORICHE.

Nella teoria contemporanea della DEMOCRAZIA confluiscono tre grandi tradizioni di pensiero politico:

a) la teoria classica, tramandata come teoria aristotelica, delle tre forme di governo, secondo cui la DEMOCRAZIA, come governo di popolo, di tutti i cittadini, ovvero di tutti coloro che godono dei diritti di cittadinanza, viene distinta dalla monarchia, come governo di uno solo, e dall'aristocrazia, come governo di pochi;

b) la teoria medioevale, di derivazione romana, della sovranità popolare, in base alla quale si contrappone una concezione ascendente a una concezione discendente della sovranità secondo che il potere supremo derivi dal popolo e sia rappresentativo o derivi dal principe e venga trasmesso per delega dal superiore all'inferiore;

c) la teoria moderna, nota come teoria machiavellica, nata col sorgere dello Stato moderno nella forma delle grandi monarchie, secondo cui le forme storiche di governo sono essenzialmente due, la monarchia e la repubblica, e l'antica DEMOCRAZIA non è che una forma di repubblica (l'altra è l'aristocrazia), onde trae origine lo scambio caratteristico del periodo pre-rivoluzionario tra ideali democratici e ideali repubblicani, e il governo genuinamente popolare viene chiamato, anziché DEMOCRAZIA, repubblica.

Il problema della DEMOCRAZIA, delle sue caratteristiche e del suo pregio (o della mancanza di pregio) è, come si vede, antico quanto la stessa riflessione sulle cose della politica, ed è stato in ogni epoca riproposto e riformulato. Cosicché un esame della discussione contemporanea intorno al concetto e al valore della DEMOCRAZIA non può prescindere da un riferimento ancorché rapido alla tradizione.

LA TRADIZIONE ARISTOTELICA DELLE TRE FORME DI GOVERNO.

Una delle prime dispute di cui si abbia notizia intorno alle tre forme di governo è narrata da Erodoto. Otane, Megabizo e Dario discutono intorno alla futura forma di governo della Persia. Mentre Megabizo difende l'aristocrazia e Dario la monarchia, Otane prende le difese del governo popolare che chiama secondo l'antico uso greco "isonomia" (o eguaglianza delle leggi, o eguaglianza di fronte alla legge), con l'argomento che ancor oggi i sostenitori della DEMOCRAZIA ritengono fondamentale: "Come potrebbe essere cosa perfetta la monarchia, alla quale è lecito fare quello che vuole senza doverne rendere conto"? Altrettanto classico l'argomento con cui il fautore dell'oligarchia (e di rincalzo il fautore della monarchia) condannano il governo democratico: "Nulla ... v'è di più stolto e di più insolente che una moltitudine incapace". Come può ben governare colui "che non ha ricevuto istruzione né ha conosciuto nulla di buono e di conveniente, e che sconvolge i pubblici affari buttandovisi dentro senza discernimento simile a un torrente in piena".

Delle cinque forme di governo descritte da Platone nella *Repubblica*, aristocrazia, timocrazia, oligarchia, DEMOCRAZIA, tirannide, una sola, l'aristocrazia, è buona, mentre della DEMOCRAZIA si dice che "nasce quando i poveri, dopo aver riportata la vittoria, ammazzano alcuni avversari, altri ne cacciano in esilio e dividono con i rimanenti, a condizioni di parità, il governo e le cariche pubbliche, e queste vi sono determinate per lo più col sorteggio", ed è caratterizzata dalla "licenza". Lo stesso Platone peraltro

riproduce nel *Politico* la tripartizione tradizionale sia delle forme pure sia delle forme degenerate e la DEMOCRAZIA vi è definita come “governo del numero” e “governo dei molti” o “della moltitudine”. Distinte le forme di governo buone da quelle cattive in base al criterio della legalità o dell’illegalità, la DEMOCRAZIA vi è considerata la meno buona delle forme buone e la meno cattiva delle forme cattive: “Sotto ogni rispetto fiacca, e non combina gran che di buono né dannoso, in paragone dell’altre forme, perché i suoi poteri sono sminuzzati in piccole frazioni tra molti. Perciò di tutte le varie forme legali, questa la più infelice, mentre di tutte quante io contro legge, è la migliore; e se sono sfrenate tutte, è nella D, che mette maggiore conto di vivere; invece se sono bene ordinate, è in esse che meno giova vivere”. Nelle *Leggi* alla tripartizione classica subentra la bipartizione (che dopo Machiavelli siamo soliti chiamare moderna) tra le “due madri delle forme di governo” che sono la monarchia il cui prototipo è lo Stato persiano, e la DEMOCRAZIA, il cui prototipo è la città ateniese: entrambe sono, se pure per ragioni opposte cattive, l’una per eccesso di autorità, l’altra di libertà. Pur nella varietà delle classificazioni, ancor una volta la DEMOCRAZIA vi è biasimata come il regime “della libertà troppo sfrenata”.

Nella tipologia aristotelica, che distingue tre forme pure e tre forme corrotte, secondoché colui che detiene il potere governa nell’interesse generale o nell’interesse proprio, il “governo della maggioranza” o “della moltitudine”, distinto dai governi di uno solo o di pochi, è chiamato “politico” mentre il nome di DEMOCRAZIA è assegnato alla forma corrotta, la quale viene definita come il governo “a vantaggio dei poveri” e contrapposta al governo a vantaggio del monarca (tirannide) e al governo a vantaggio dei ricchi (oligarchia). Quella forma di governo che nella tradizione post-aristotelica diventa il governo del popolo o di tutti i cittadini, o della maggioranza di essi, è nel trattato aristotelico governo di maggioranza soltanto in quanto governo dei poveri, ed è quindi governo di una parte contro l’altra, se pur della parte generalmente più numerosa. Della DEMOCRAZIA intesa nel senso più ampio, Aristotele suddivide in cinque forme:

- 1) ricchi e poveri partecipano al governo in condizioni di parità (la maggioranza è popolare unicamente perché la classe popolare è più numerosa);
- 2) le cariche pubbliche sono assegnate in base ad un censo molto basso;
- 3) sono ammessi alle cariche pubbliche tutti i cittadini tranne quelli privati dei diritti civili in seguito a procedimento giudiziario;
- 4) sono ammessi alle cariche pubbliche tutti i cittadini senza distinzione;
- 5) quali che siano i diritti politici, sovrana è la massa e non la legge (quest’ultimo caso è quello del dominio dei demagoghi, cioè è la vera e propria forma corrotta del governo popolare).

Salvo poche eccezioni, la tripartizione aristotelica fu accolta in tutta la tradizione del pensiero occidentale almeno sino a Hegel, cui giunge ormai estenuata, e diventò uno dei luoghi comuni della trattatistica politica. Per segnare qualche tappa di questo lungo percorso, ricordiamo Marsilio da Padova (*Defensor pacis*, I, 8), San Tommaso (*Summa theologica*, II, qu. 105, art. 1); Bodin (*De la republique*, II, 1), Hobbes (*De cive*, caPLURALISMO VII, *Leviathan*, caPLURALISMO XIX), Locke (*Secondo trattato sul governo*, ca PLURALISMO X), Rousseau (*Contratto sociale*, III, 4, 5, 6), Kant (*Metafisica del costume. Dottrina del diritto*, § 51), Hegel (*Lineamenti di filosofia del diritto*, § 273). Non sono mancate alcune variazioni tra le quali tre principali: a) la distinzione tra forme di Stato e forme di Governo, elaborata da Bodin, in base alla distinzione tra la titolarità e l’esercizio della sovranità, onde può aversi una monarchia, cioè uno Stato in cui il potere sovrano appartiene al re, governata democraticamente, per il fatto che le magistrature vengano attribuite dal re indiscriminatamente a tutti, o una DEMOCRAZIA aristocratica, come fu Roma per un certo periodo della sua storia, o un’aristocrazia democratica e via discorrendo; b) la soppressione della distinzione tra forme pure e forme corrotte, operata da Hobbes, in base al principio che per un potere come quello sovrano che è assoluto o non è sovrano, non si può stabilire alcun criterio per distinguere l’uso dall’abuso di potere, e quindi il governo buono dal cattivo; c) la degradazione, introdotta da Rousseau, delle

tre forme di governo a tre modi di esercizio del potere esecutivo, fermo restando il principio che il potere legislativo, cioè il potere che caratterizza la sovranità appartiene al popolo, la cui riunione in un corpo politico attraverso il contratto sociale Rousseau chiama non DEMOCRAZIA (che è soltanto una delle forme in cui si può organizzare il potere esecutivo), ma repubblica.

LA TRADIZIONE ROMANO-MEDIOEVALE DELLA SOVRANITÀ POPOLARE.

I giuristi medioevali elaborarono la teoria della sovranità popolare partendo da alcuni noti passi del *Digesto*, di cui i principali sono quello di Ulpiano (DEMOCRAZIA I, 4, 1), in cui, dopo la celeberrima affermazione che • *quod principi placuit, legis habet vigorem*”, si dice che il principe ha tale autorità perché il popolo gliel’ha conferita, e quello di Giuliano, in cui, a proposito della consuetudine come fonte del diritto, si dice che il popolo crea il diritto non solo col voto (dando così vita alle leggi), ma anche “*rebus ipsis et factis*” (dando vita alle consuetudini). Il primo passo servi a dimostrare che, qual fosse l’effettivo detentore del potere sovrano, la fonte originaria di questo potere era pur sempre il popolo, ed aprì la strada alla distinzione tra titolarità ed esercizio del potere, che avrebbe permesso nel corso della lunga storia dello Stato democratico di salvare il principio democratico nonostante la sua pratica corruzione. Il secondo consentì di sostenere che anche là dove il popolo aveva trasferito ad altri il potere originario di fare le leggi aveva pur sempre conservato il potere di creare diritto attraverso la consuetudine. Riguardo a questo secondo tema, la tesi su cui si scontrarono i fautori e gli avversari della sovranità popolare era se la consuetudine avesse o no la forza di abrogare la legge (com’è noto, i testi giustinianeî su questo punto sono contraddittori), in altre parole se il diritto derivava direttamente dal popolo avesse maggior o minor forza del diritto emanato dall’imperatore. Riguardo al primo tema, la disputa tra difensori ed oppositori della sovranità popolare, si concentrò sul significato da dare al passaggio del potere dal popolo all’imperatore: si trattava, in altre parole, di stabilire se questo passaggio fosse da considerarsi un trasferimento definitivo, e quindi non solo dell’“esercizio ma anche della titolarità (una vera e propria *translatio imperii*), oppure una concessione temporanea e per principio revocabile, con la conseguenza che la titolarità del potere sarebbe rimasta nel popolo e al principe sarebbe stato affidato soltanto l’“esercizio di esso (una pura e semplice *concessio imperii*). Tra gli antichi glossatori i più noti fautori della tesi della *concessio* sono Azzonc, secondo cui il popolo non ha mai abdicato del tutto al proprio potere, tanto è vero che dopo averlo trasferito lo ha in alcune occasioni revocato, e Ugolino che afferma a chiare lettere che il popolo non ha mai trasferito il potere all’imperatore in modo tale da non conservarne più alcun vestigio presso di sé, perché anzi istituì l’imperatore come un suo *procurator*.

In una delle opere fondamentali del pensiero politico medioevale, certamente quella più ricca di spunti destinati ad essere svolti dal pensiero politico moderno, il *Defensor pacis* di Marsilio da Padova, è affermato apertamente, e dimostrato con vari argomenti, il principio che il potere di fare le leggi, in cui consiste il potere sovrano, spetta unicamente al popolo, o alla sua parte prevalente (*vatentior pars*), il quale attribuisce ad altri nulla più che il potere esecutivo, cioè il potere di governare nell’ambito delle leggi. Da un lato dunque “il potere effettivo di istituire o eleggere un governo spetta al legislatore o a tutto il corpo dei cittadini, così come spetta il potere di fare le leggi..

E similmente spetta al legislatore anche il poteri di correggere il governante o anche di deporlo, ove ciò sia conveniente per il comune vantaggio (I, 15, 2); dall’altro, mentre la “causa prima 1 dello Stato è il legislatore, il governante (la *pan principati**) e la “causa secondaria”, o, con altre espressioni ancor più pregnanti, è la “causa strumentale ed esecutiva”, in quanto chi governa agisce “per l’autorità attribuitagli a tale scopo dal legislatore, e secondo la forma che questi gli ha dato (I, 15, 4). Questa teoria, già così

perfettamente elaborata da Marsilio, secondo cui dei due poteri fondamentali dello Stato, il legislativo e l'esecutivo, il primo in quanto appartenente esclusivamente al popolo è il potere principale, mentre il secondo, che il popolo delega ad altri sotto forma di mandato revocabile, è il potere derivato, è uno dei cardini delle teorie politiche degli scrittori del Sei e Settecento, che vengono a ragione considerati come i padri della democrazia moderna, Locke e Rousseau, anche se poi tra Locke e Rousseau vi è una differenza essenziale riguardo al modo di concepire il potere legislativo (che per Locke è esercitato da rappresentanti, da Rousseau direttamente dai cittadini).

La dottrina della sovranità popolare non deve essere confusa con la dottrina contrattualistica (v. Contrattualismo), sta perché la dottrina contrattualistica non ha sempre avuto esiti democratici (si pensi ad Hobbes, per fare il solito esempio, ma non si dimentichi Kant, che è contrattualista ma non democratico), sia perché molte teorie democratiche (soprattutto via via che si procede verso TeU contemporanea) prescindono completamente dall'ipotesi contrattualistica. Allo stesso modo che non tutto il contrattualismo è democratico, così non tutto il democratismo è contrattualistico. Certo, nella misura in cui il contrattualismo rappresenta in alcune delle sue più note espressioni uno dei grandi filoni del pensiero democratico moderno, teoria della sovranità popolare e teoria del contratto sociale sono strettamente connesse, almeno per due ragioni: il *populus*, concepito come *universitas civium*, è esso stesso alla sua origine il prodotto di un accordo (il cosiddetto *pactum subiectionis*); una volta costituito il popolo, l'istituzione del governo, quali che siano le modalità della trasmissione del potere, totale o parziale, definitiva o temporanea, irrevocabile o revocabile, avviene nella forma propria del contratto (il cosiddetto *pactum subiectionis*). Attraverso la teoria della sovranità popolare la teoria del contrattualismo entra a pieno diritto nella tradizione del pensiero democratico moderno e diventa uno dei momenti decisivi per la fondazione della teoria moderna della democrazia.

LA TRADIZIONE REPUBBLICANA MODERNA.

Malgrado il pensiero greco avesse dato la preferenza alla teoria delle tre distinte forme di governo, non aveva disconosciuto, come abbiamo visto nel Platone delle *Leggi*, la contrapposizione tra due forme opposte, la DEMOCRAZIA e la monarchia. Lo svolgimento della storia romana ripropose al pensiero politico piuttosto che il tema della tripartizione (che fu se mai ripresentato nella teorizzazione della repubblica romana come governo misto) il tema della contrapposizione tra regno e repubblica, o tra repubblica e principato. Negli scrittori medioevali la tripartizione aristotelica e la bipartizione tra regno e repubblica corrono spesso parallele: San Tommaso accoglie accanto alla tripartizione classica la distinzione tra *regimen politicum* e *regimen regale*, fondata sulla distinzione tra governo in base alle leggi e governo non limitato dalle leggi.

Certamente fu la meditazione della storia della repubblica romana, unita alle considerazioni sulle cose del proprio tempo, che fece scrivere a Machiavelli, all'inizio dell'opera che egli dedicò al principato, che "tutti gli stati, tutti i domini che hanno avuto e hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati". Sebbene la repubblica nella sua contrapposizione alla monarchia non s'identifichi con la DEMOCRAZIA, con il "governo popolare", anche perché accanto alle repubbliche democratiche vi sono le repubbliche aristocratiche (per non parlare del governo misto di cui lo stesso Machiavelli vede un esempio perfetto nella repubblica romana), nella nozione idealizzata di repubblica, che da Machiavelli si tramanderà attraverso gli scrittori radicali del Sei e Settecento sino alla rivoluzione francese, intesa, proprio nella sua contrapposizione al governo regio, come quella forma di governo in cui il potere non è concentrato nelle mani di uno solo ma è distribuito variamente in diversi corpi collegiali, talora in contrasto

tra loro, si ritrovano costantemente alcuni tratti che contribuirono a formare l'immagine, o per lo meno una delle immagini, come vedremo tra poco, della DEMOCRAZIA moderna, che viene oggi sempre più spesso definita come regime policratico opposto al regime monarchico. Su questa linea uno scrittore, che è stato considerato giustamente come un anticipatore del democratismo moderno, Johannes Althusius, esponendo nell'ultimo capitolo della sua *Politica methodice digesto* (1603) la differenza tra le varie forme di governo, le distingue secondoché il "summus magistratus" sia "monarchicus" o "poly-archicus", usando una terminologia che sarà familiare alla scienza politica americana da Robert Dahl, il quale in **A Preface to Democratic Theory** (1956) elabora di contro alle teorie tradizionali (o che egli considera tradizionali) della DEMOCRAZIA madisoniana e populistica la teoria della **polyarchal democracy**. Ancora una volta, se per DEMOCRAZIA s'intende la forma aristotelica, la repubblica non è DEMOCRAZIA; ma nel suo carattere peculiare di "governo libero", di regime an(i)-autocratico, racchiude pure un elemento fondamentale della DEMOCRAZIA moderna nella misura in cui per DEMOCRAZIA s'intende ogni forma di governo opposta a ogni forma di dispotismo.

Nonostante la differenza concettuale, le due immagini della DEMOCRAZIA e della repubblica finiscono per sovrapporsi e per confondersi negli scrittori, studiati recentemente da Franco Venturi, che esaltano insieme con le repubbliche antiche le piccole e libere repubbliche del tempo, dall'Olanda a Genova, a Venezia, a Lucca, sino alla Ginevra del "citoyen vertueux" Jean-Jacques. **"VOceano"** di Harrington, che è uno dei punti di riferimento del 1° repubblicanesimo inglese del Settecento, è esaltata | dai maggiori sostenitori dell'idea repubblicana in ■ Inghilterra, John Toland, come "la più perfetta ! forma di governo popolare che mai sia esistita".

Modellata sull'esempio delle repubbliche antiche e ' moderne, è in realtà una DEMOCRAZIA egualitaria, non solo | formalmente, fondata com'è sulla rotazione delle magistrature che avviene attraverso libere elezioni dei cittadini, ma anche sostanzialmente, perché è retta da una ferrea legge agraria, che prevede la distribuzione equa delle terre in modo che nessuno sia tanto potente da opprimere gli altri. Delle tre forme di governo descritte da Montesquieu, repubblica, monarchia, dispotismo, la forma di governo repubblicana comprende tanto la repubblica democratica quanto quella aristocratica, che vengono quasi sempre trattate separatamente. Ma quando il discorso viene introdotto sui "principi" di ogni governo, il principio proprio della repubblica, la virtù, è il principio classico della DEMOCRAZIA non dell'aristocrazia, tanto è vero che rispetto all'aristocrazia Montesquieu è costretto ad affermare che la virtù è altresì necessaria nel governo aristocratico", non vi è richiesta "in modo altrettanto assoluto" (I, 3, 4). Non si dimentichi che per Saint-Just e Robespierre la nuova DEMOCRAZIA, che spazzerà definitivamente il dispotismo, cioè il regno del terrore, sarà "il regno della virtù". "Se la molla del governo popolare nella pace è la virtù — suonano le celebri parole pronunciate da Robespierre nel **Discours sur les principes* de morale politique** —, la molla del governo popolare nella rivoluzione è a un tempo la virtù e il terrore: la virtù senza la quale il terrore è funesto; il terrore senza | quale la virtù è impotente". Ma soprattutto in Rousseau, il grande teorico della DEMOCRAZIA moderna, l'ideale repubblicano e quello democratico vengono a coincidere perfettamente; nel *Contratto sociale* confluiscono sino a fondersi la dottrina classica della sovranità popolare, cui compete, attraverso la formazione di una volontà generale inalienabile, indivisibile e infallibile, il potere di fare le leggi, e l'ideale, non meno classico ma rinnovato nell'ammirazione per le istituzioni di Ginevra, della repubblica, la dottrina contrattualistica dello Stato fondato sul consenso e sulla partecipazione di tutti alla produzione delle leggi e l'ideale egualitario che ha accompagnato nella storia l'idea repubblicana ergentesi contro l'inegualitarismo dei regimi monarchici e dispotici. Lo Stato che egli costruisce è una democrazia, ma preferisce chiamarlo, seguendo la dottrina più moderna delle forme di governo, "repubblica"; più esattamente, riprendendo la distinzione fatta da Bodin tra forma di stato e forma di governo, Rousseau, mentre chiama repubblica la forma dello Stato o del corpo politico, considera

la DEMOCRAZIA una delle tre possibili forme di governo di un corpo politico, che, in quanto tale, o è una repubblica o non è neppure uno stato ma il dominio privato di questo o quel potente che se n'è impadronito e lo governa con la forza.

DEMOCRAZIA E LIBERALISMO.

Lungo tutto il secolo decimonono la discussione attorno alla DEMOCRAZIA si venne svolgendo principalmente attraverso un confronto con le prevalenti dottrine politiche del tempo, il liberalismo da un lato e il socialismo dall'altro.

Per quel che riguarda il rapporto con la concezione liberale dello Stato, il punto di partenza fu il celebre discorso di Benjamin Constant su *La libertà degli antichi comparata a quella dei moderni*. Per Constant la libertà dei moderni, che deve essere promossa e accresciuta, è la libertà individuale nei riguardi dello Stato, quella libertà di cui sono manifestazione concreta le libertà civili e la libertà politica (se pur non necessariamente estesa a tutti i cittadini), mentre la libertà degli antichi, che l'espansione dei commerci ha reso impraticabile, anzi dannosa, è la libertà intesa come partecipazione diretta alla formazione delle leggi attraverso il corpo politico di cui l'assemblea dei cittadini è la massima espressione. Identificata la DEMOCRAZIA propriamente detta, senz'altra specificazione, con la DEMOCRAZIA diretta, che era poi l'ideale rousseauiano, si venne affermando attraverso gli scrittori liberali, da Constant a Tocqueville, a John Stuart Mill, l'idea che la sola forma di DEMOCRAZIA compatibile con lo Stato liberale, cioè con lo Stato che riconosce e garantisce alcuni diritti fondamentali, quali i diritti di libertà di pensiero, di religione, di stampa, di riunione, ecc., fosse la DEMOCRAZIA rappresentativa o parlamentare, ove il compito di fare le leggi spetta non a tutto il popolo riunito in assemblea ma a un corpo ristretto di rappresentanti eletti da quei cittadini cui vengono riconosciuti i diritti politici. In questa concezione, che si può chiamare liberale, della DEMOCRAZIA, la partecipazione al potere politico, che è sempre stata considerata l'elemento caratterizzante del regime democratico, viene risolta anch'essa in una delle tante libertà individuali che il cittadino ha rivendicate e conquistate contro lo Stato assoluto, e ridefinita come la manifestazione di quella particolare libertà che, andando oltre il diritto di esprimere la propria opinione, di riunirsi o di associarsi per influire sulla politica del Paese, comprende anche il diritto di eleggere rappresentanti al parlamento e di essere eletti. Anche se questa libertà è concettualmente diversa dalle libertà civili, in quanto queste sono mere facoltà di fare o non fare mentre quella implica l'attribuzione di una capacità giuridica specifica, onde le prime sono dette anche libertà negative mentre la seconda è detta libertà positiva, il fatto stesso che il diritto di partecipare se pure indirettamente alla formazione del governo venga compreso nella classe delle libertà, mostra che nella concezione liberale della DEMOCRAZIA l'accento viene posto più che sul mero fatto della partecipazione, come avviene nella concezione pura della DEMOCRAZIA (che viene anche chiamata "partecipazionistica"), sull'esigenza che questa partecipazione sia libera, cioè sia una espressione e un risultato di tutte le altre libertà. Da questo punto di vista, se è vero che non può chiamarsi propriamente liberale uno Stato che non riconosca il principio democratico della sovranità popolare, se pure limitatamente al diritto di una parte, anche ristretta, dei cittadini, a dar vita a un corpo rappresentativo, è ancor più vero che secondo la concezione liberale dello Stato non vi può essere DEMOCRAZIA se non là dove siano riconosciuti alcuni diritti fondamentali di libertà che rendano possibile una partecipazione politica guidata da un'autonoma determinazione della volontà di ciascun individuo.

In generale, la linea di sviluppo detta DEMOCRAZIA nei regimi rappresentativi è da rintracciarsi essenzialmente in due direzioni: a) nel graduale allargamento del diritto di voto, che primamente ristretto a un'esigua parte dei cittadini in base a criteri fondati sul censo, sulla cultura e sul sesso, si è andato

estendendo secondo un'evoluzione costante, graduale e generale a tutti i cittadini d'ambo i sessi che abbiano raggiunto un certo limite d'età (suffragio universale); 1 nella moltiplicazione degli organi rappresentativi (cioè degli organi composti di rappresentanti eletti), che in un primo tempo sono limitati ad una delle due assemblee legislative, e poi si estendono via via all'altra assemblea, agli enti del potere locale, o, nel passaggio dalla monarchia alla repubblica, anche al capo dello Stato. Nell'una e nell'altra direzione il processo di democratizzazione, che consiste in un sempre più pieno adempimento del principio-limite della sovranità popolare, s'innesta nella struttura dello Stato liberale inteso come Stato *in primis* garantistico. In altre parole, lungo tutto il corso di uno sviluppo che arriva sino ai giorni nostri, il processo di democratizzazione, quale si viene svolgendo negli Stati, che oggi vengono chiamati di DEMOCRAZIA liberale, consiste in una trasformazione più quantitativa che qualitativa del regime rappresentativo. In questo contesto storico, la DEMOCRAZIA non si presenta come un'alternativa (come sarebbe stato nel progetto rousseauiano respinto da Constant) al regime rappresentativo, ma è un suo complemento; non ne è un capovolgimento ma una correzione.

DEMOCRAZIA E SOCIALISMO

Non diverso il rapporto tra DEMOCRAZIA e socialismo. Anche rispetto al socialismo, nelle sue differenti versioni, l'ideale democratico rappresenta un elemento integrante e necessario, ma non costitutivo. Integrante, perché una delle mete che si sono sempre proposti i teorici del socialismo è stato il rafforzamento della base popolare dello Stato; necessario, perché senza questo rafforzamento non verrebbe mai raggiunta quella profonda trasformazione della società che i socialisti delle diverse correnti si sono sempre prospettati. Ma anche non costitutivo, perché l'essenza del socialismo è sempre stata l'idea del rivoluzionamento dei rapporti economici e non dei soli rapporti politici, dell'emancipazione sociale, come disse Marx, e non della sola emancipazione politica dell'uomo. Ciò che muta nella dottrina socialista rispetto alla dottrina liberale è il modo d'intendere il processo di democratizzazione dello Stato. Nella teoria marx-engelsiana (ma non solo in questa) il suffragio universale, che per il liberalismo nel suo svolgimento storico è il punto di arrivo del processo di democratizzazione dello Stato, costituisce soltanto il punto di partenza. Oltre il suffragio universale, l'approfondimento del processo di democratizzazione da parte delle dottrine socialiste avviene in due modi: attraverso la critica della DEMOCRAZIA soltanto rappresentativa e la conseguente ripresa di alcuni temi della DEMOCRAZIA diretta, e attraverso la richiesta che la partecipazione popolare, e quindi il controllo del potere dal basso, si estenda dagli organi di decisione politica a quelli di decisione economica, da alcuni centri dell'apparato statale all'impresa, dalla società politica alla società civile, onde si è venuto parlando di DEMOCRAZIA economica, industriale, o, dalla forma dei nuovi organi di controllo (i cosiddetti "consigli operai", "consigli di fabbrica" e di passaggio dall'autogoverno all'autogestione).

Nette effimere istituzioni create dal popolo parigino insorto nella Comune di Parigi, Marx, com'è noto, ritenne di poter cogliere alcuni elementi di una nuova forma di DEMOCRAZIA che chiamò "autogoverno dei produttori". I caratteri distintivi di questa nuova forma di Stato rispetto al regime rappresentativo sono principalmente quattro:

a) mentre il regime rappresentativo è fondato sulla distinzione tra il potere legislativo e quello esecutivo" il nuovo Stato della Comune deve essere "non un organismo parlamentare, ma di lavoro, esecutivo e legislativo allo stesso tempo";

b) mentre il regime parlamentare innestato sul tronco dei vecchi Stati assoluti ha lasciato sopravvivere accanto a sé organi non rappresentativi e relativamente autonomi, che sviluppatasi

precedentemente all'istituzione dei parlamenti, continuano a costituire una parte essenziale dell'apparato statale, come l'esercito, la magistratura e la burocrazia, la Comune estende il sistema elettivo a tutte le branche dello Stato;

c) mentre la rappresentanza nazionale caratteristica del sistema rappresentativo è contraddistinta dal divieto di mandato imperativo, la cui conseguenza è l'irrevocabilità dell'incarico per tutto il tempo della legislatura, la Comune è "composta da consiglieri municipali eletti a suffragio universale nei diversi mandamenti di Parigi, responsabili e revocabili in qualunque momento";

d) mentre il sistema parlamentare non è riuscito a distruggere l'accentramento politico ed amministrativo dei vecchi Stati, anzi lo ha confermato attraverso l'istituzione - di un parlamento nazionale, il nuovo Stato avrebbe dovuto decentrare al massimo le proprie funzioni in "comuni rurali", che avrebbero inviato i loro rappresentanti ad un'assemblea nazionale, cui sarebbero state lasciate "poche ma importanti funzioni adempiute da funzionari comunali".

Traendo ispirazione dalle riflessioni di Marx sulla Comune, Lenin in *Stato e rivoluzione* e negli scritti e discorsi del periodo rivoluzionario enunciò le linee direttive e gettò le basi di quella nuova DEMOCRAZIA dei consigli, che fu al centro del dibattito fra i principali teorici del socialismo negli anni '20, da Gramsci a Rosa Luxemburg, da Max Adler a Korsch, per finire con Anton Pannekoek, la cui opera *Organizzazione rivoluzionaria e consigli operai* è del 1940. Ciò che caratterizza la DEMOCRAZIA dei consigli rispetto alla DEMOCRAZIA parlamentare è il riconoscimento che nella società capitalista è avvenuto uno spostamento dei centri di potere dagli organi tradizionali dello Stato alla grande impresa, e che pertanto il controllo che il cittadino è in grado di esercitare attraverso i canali tradizionali della DEMOCRAZIA soltanto politica non sono sufficienti a impedire quegli abusi di potere la cui abolizione è lo scopo Anale della democrazia. Il nuovo tipo di controllo non può avvenire che sui luoghi stessi della produzione, e viene esercitato non dall'astratto cittadino della DEMOCRAZIA formale ma dal cittadino in quanto lavoratore attraverso i consigli di fabbrica. Il consiglio di fabbrica diventa così il germe di un nuovo tipo di Stato, che è lo Stato o comunità dei lavoratori in contrapposizione allo Stato dei cittadini, attraverso un'espansione di questo tipo di organismo a tutti i luoghi della società in cui vi sono decisioni importanti da prendere. Il sistema statale nel suo complesso sarà una federazione di consigli unificati attraverso un raggruppamento ascendente di essi a vari livelli territoriali e aziendali.

DEMOCRAZIA ED ELITISMO

La critica che, da un lato, il liberalismo muove alla DEMOCRAZIA diretta, e la critica che, dall'altro, il socialismo muove alla DEMOCRAZIA rappresentativa, sono ispirate consapevolmente a certi presupposti ideologici che rinviano a diversi orientamenti rispetto ai valori ultimi. Alla fine del secolo scorso, contro la DEMOCRAZIA, intesa proprio nel suo senso tradizionale di dottrina della sovranità popolare, si venne formulando una critica, che pretese al contrario di essere fondata esclusivamente sull'osservazione dei fatti, non ideologica, ma, almeno nell'assunto, scientifica, da parte dei teorici delle minoranze governanti, o, come saranno poi chiamati con un nome destinato ad aver fortuna, del-*Vélites*, come Ludwig Gumptowicz, Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Secondo questi scrittori, la sovranità popolare è un ideale-limite e non ha mai corrisposto e non può in alcun modo corrispondere ad una realtà di fatto, perché in ogni regime politico, quale che sia la "formula politica" sotto cui i governanti e i loro ideologi lo rappresentano, è sempre una minoranza di persone, che Mosca chiama "classe politica", quella che detiene il potere effettivo.

Con questa teoria si conclude la lunga e fortunata storia delle tre forme di governo che, come si è

visto, è all'origine della storia del concetto di DEMOCRAZIA: dal momento che in ogni società, di tutti i tempi, e a tutti i livelli di civiltà, il potere è nelle mani di una minoranza, non vi è altra forma di governo che quella oligarchica. Il che non implica che tutti i regimi siano eguali, ma semplicemente che, se una differenza può essere rilevata, questa non può dipendere da un criterio estrinseco come quello del numero dei governanti (uno, pochi, molti), ma dal vario modo con cui una classe politica si forma, si riproduce, si rinnova, organizza ed esercita il potere. Lo stesso Mosca distinse, rispetto al modo con cui si formano le classi politiche, quelle che si trasmettono il potere ereditariamente e quelle che si alimentano dalle classi inferiori; rispetto al modo con cui esercitano il potere, quelle che lo esercitano senza controllo e quelle che sono controllate dal basso; in tal modo contrappose nel primo caso DEMOCRAZIA ad aristocrazia, nel secondo DEMOCRAZIA ad autocrazia, individuando almeno due tipi di regimi che pur avendo una classe politica dominante possono dirsi a buon diritto democratici. Su questa via la teoria delle *élites* recupera quanto di realistico, e non di meramente ideologico, contiene la dottrina tradizionale della DEMOCRAZIA, e ha per conseguenza non tanto la negazione dell'esistenza di regimi democratici, quanto piuttosto una ridefinizione, che ha finito per diventare preponderante nell'odierna scienza politica, di democrazia. In *Capitalismo, socialismo e DEMOCRAZIA* (1942), Joseph A. Schumpeter contrappone alla dottrina classica della DEMOCRAZIA, secondo cui la DEMOCRAZIA consiste nella realizzazione del bene comune attraverso la volontà generale, esprime una non meglio identificata volontà del popolo, una diversa dottrina della DEMOCRAZIA che tiene conto del risultato considerato realisticamente inoppugnabile della teoria delle *élites*. Secondo Schumpeter, vi è DEMOCRAZIA là dove vi sono diversi gruppi che sono in concorrenza tra loro per la conquista del potere, attraverso una lotta che ha per oggetto il voto popolare. Una definizione di questo genere tiene conto dell'importanza primaria, non trascurabile, della *leadership* in ogni formazione politica, e nello stesso tempo permette di distinguere un regime da un altro in base al modo con cui le diverse *leaderships* si contendono il potere, individuando nella DEMOCRAZIA quella forma di regime in cui la contesa per la conquista del potere viene risolta in favore di chi sia riuscito ad accaparrarsi in una libera gara il maggior numero di voti.

Allargando, e precisando questa tematica, una ridefinizione di DEMOCRAZIA che volesse tener conto della ineliminabile presenza di più classi politiche in concorrenza tra loro dovrebbe comprendere l'esame di almeno tre punti: reclutamento, estensione e fonte del potere della classe politica. Rispetto al reclutamento, una classe politica si può chiamare democratica quando il suo personale viene assunto attraverso una libera competizione elettorale, e non, ad es., attraverso la trasmissione ereditaria o la cooptazione. Rispetto all'estensione, quando questo personale è tanto numeroso da dividersi in maniera stabile in classe politica al governo e classe politica all'opposizione e da ricoprire l'area del governo centrale e del governo locale nelle sue molteplici articolazioni, e non è, invece, costituito da un gruppo ristretto e chiuso che dirige un intero Paese attraverso commissari o funzionari dipendenti. Rispetto alla fonte del potere, quando questo viene esercitato da una classe politica rappresentativa, in base ad una delega rinnovabile periodicamente e fondata su una dichiarazione di fiducia, e nell'ambito di regole stabilite (costituzione), e non in virtù delle doti carismatiche del capo o in seguito alla conquista violenta (colpo di Stato, rivolta militare, rivoluzione, ecc.) (v. anche *Élites*, Teoria delle).

IL SIGNIFICATO FORMALE DI DEMOCRAZIA

Tanto dal modo con cui dottrine opposte rispetto ai valori fondamentali, come le dottrine liberali e quelle socialiste, hanno considerato la DEMOCRAZIA non incompatibile coi propri principi, anzi come una parte integrante del proprio credo, si che è perfettamente corretto parlare di liberalismo democratico e di

socialismo democratico, ed è credibile che un liberalismo senza DEMOCRAZIA non sarebbe più ritenuto oggi un “vero” liberalismo, e un socialismo senza DEMOCRAZIA un “vero” socialismo, quanto dal modo con cui una dottrina inizialmente ostile alla DEMOCRAZIA” come la teoria delle *élites*, si è venuta conciliando con essa, si può desumere che per DEMOCRAZIA si è venuto sempre più intendendo un metodo o un insieme di regole procedurali per la costituzione del governo e per la formazione dette decisioni politiche (cioè delle decisioni vincolanti per tutta là comunità) più che una determinata ideologia. La DEMOCRAZIA è compatibile, da un lato, con dottrine diverse per contenuto ideologico, dall’altro con una teoria, che in alcune sue espressioni e certamente nella sua motivazione iniziale, ha avuto un contenuto nettamente antidemocratico, proprio perché è venuta sempre più assumendo un significato essenzialmente procedurale e non sostanziale, anche se l’accettazione di queste regole e non di altre presuppone un orientamento favorevole ad alcuni valori, che sono ritenuti di solito caratteristici dell’ideate democratico, come quello della soluzione pacifica dei conflitti sociali, dell’eliminazione al limite del possibile della violenza istituzionale, del frequente avvicendamento della classe politica, delta tolleranza e via discorrendo.

Nella prevalente teoria politica contemporanea dei paesi a tradizione democratico-liberale le definizioni di DEMOCRAZIA tendono a risolversi e a esaurirsi in un elenco più o meno ampio secondo gli autori di regole del gioco, o, come sono state anche chia-mate, di “universali procedurali”. Tra queste: 1) il massimo organo politico, cui è assegnata la funzione legislativa, deve essere composto di membri eletti direttamente o indirettamente, con elezioni di primo o di secondo grado, dal popolo; 2) accanto al supremo organo legislativo debbono esservi altre istituzioni con dirigenti eletti, come gli enti dell’amministrazione locale o il capo dello Stato (come avviene nelle repubbliche); 3) elettori debbono essere tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età senza distinzioni di razza, di religione, di censo, e possibilmente anche di sesso;

4) tutti gli elettori debbono avere voto eguale;

5) tutti gli elettori debbono essere liberi di votare secondo la propria opinione formatasi quanto è più possibile liberamente, cioè in una libera gara di gruppi politici che competono per formare la rappresentanza nazionale; 6) debbono essere liberi anche nel senso che debbono essere posti in condizione di avere delle reali alternative (il che esclude come democratica una qualsiasi elezione a lista unica e bloccata); 7) sia per le elezioni dei rappresentanti sia per le decisioni del supremo organo politico vale il principio della maggioranza numerica, anche se possono essere stabilite diverse forme di maggioranza secondo criteri di opportunità non definibili una volta per sempre; 8) nessuna decisione presa a maggioranza deve limitare i diritti della minoranza, in modo particolare il diritto di diventare, a parità di condizioni, maggioranza; 9) l’organo di governo deve godere della fiducia del parlamento oppure del capo del potere esecutivo a sua volta eletto dal popolo.

Come si vede, tutte queste regole stabiliscono *come* si debba arrivare alla decisione politica non *che cosa* si debba decidere. Dal punto di vista del *che cosa* l’insieme delle regole del gioco democratico non stabiliscono nulla salvo l’esclusione delle decisioni che in qualche modo contribuirebbero a rendere vane una o più regole del gioco. Peraltro come per tutte le regole, anche per le regole del gioco democratico si deve tener conto del possibile scarto tra l’enunciazione del loro contenuto e il modo con cui vengono applicate. Certamente nessun regime storico ha mai osservato compiutamente il dettato di tutte queste regole; e per questo è lecito parlare di regimi più o meno democratici. Non è possibile stabilire quante di queste regole debbano essere osservate perché un regime possa dirsi democratico; si può affermare soltanto che un regime che non ne osservi nessuna non è certamente un regime democratico, almeno sino a che si tenga fermo il significato procedurale di democrazia.

ALCUNE TIPOLOGIE DEI REGIMI DEMOCRATICI

Nell'ambito di questa nozione di DEMOCRAZIA, e quindi fermo restando l'impero di queste regole, si sogliono distinguere varie specie di regimi democratici. La molteplicità delle tipologie dipende dalla varietà dei criteri adottati per la classificazione delle diverse forme di democrazia. Ne elenchiamo alcune, disponendole in base alla profondità del livello della struttura sociale globale che esse prendono in considerazione.

Al livello più superficiale si colloca la distinzione, fondata sopra il criterio giuridico-istituzionale, tra regime presidenziale e regime parlamentare: la differenza tra i due regimi sta nel diverso rapporto tra legislativo ed esecutivo. Mentre nel regime parlamentare la democraticità dell'esecutivo dipende dal fatto che esso è un'emanazione del legislativo, il quale a sua volta riposa sul voto popolare, nel regime presidenziale il capo dell'esecutivo è eletto direttamente dal popolo con la conseguenza che esso risponde del suo operato non al parlamento ma agli elettori che ne sanzionano la condotta politica non rieleggendolo.

Al livello immediatamente inferiore si trova la tipologia che prende in considerazione il sistema dei partiti, e di cui esistono due varianti. In base al numero dei partiti (cioè in base a quello stesso criterio numerico che caratterizza la tipologia aristotelica) si distinguono sistemi bipartitici e multi-partitici (il sistema monopartitico, almeno nelle sue forme più rigide, non può essere compreso nelle forme democratiche di governo). In base al modo con cui i partiti si dispongono gli uni verso o contro gli altri nel sistema, cioè in base ai cosiddetti poli di attrazione o di repulsione dei diversi partiti, si distinguono regimi bipolari, in cui i vari partiti si raccolgono intorno ai due poli del governo e dell'opposizione, e multipolari, in cui i vari partiti si dispongono verso il centro e verso le due opposizioni, quella di destra e quella di sinistra (con l'avvertenza che anche in questo caso un sistema monopolare, dove cioè non vi sia un'opposizione riconosciuta e quindi esista un polo solo, non può essere considerato tra le forme democratiche di governo). Questa seconda variante (introdotta da Giovanni Sartori) offre rispetto alla precedente almeno due vantaggi: a) permette di tener conto delle alleanze dei partiti con la conseguenza che un sistema multipartitico può essere bipolare e quindi avere le stesse caratteristiche di un sistema bipartitico; ò) permette un'ulteriore distinzione tra sistemi polarizzati e sistemi non polarizzati secondo che vi siano alle due estremità frange che tendono alla rottura del sistema (partiti antisistema), onde l'ulteriore distinzione tra multipartitismo estremo e multipartitismo moderato. Tenendo conto, oltreché del sistema di partiti, anche della cultura politica, Arend Lijphart ha distinto i regimi democratici in base alla maggior o minore frammentazione della cultura politica in centrifughi e centripeti (distinzione che corrisponde grosso modo a quella precedente tra regimi polarizzati e non polarizzati); quindi, introducendo un secondo criterio fondato sull'osservazione che il comportamento delle *elites* può essere più disposto alle coalizioni o più competitivo, e combinandolo con il precedente, ha individuato altri due tipi di DEMOCRAZIA, che ha chiamati "DEMOCRAZIA consociativa e "depoliticizzata", secondo che il comportamento non competitivo delle *elites* si congiunga a una cultura politica frammentata o omogenea. La DEMOCRAZIA consociativa, di cui i maggiori esempi sono Austria, Svizzera, Olanda, Belgio, è stata anche chiamata, con particolare riguardo al caso svizzero, * concordante" (*concordant democracy, Konkordanz-demokratie*) e definita come quella in cui avvengono trattative al vertice fra i leaders delle sottoculture rivali per la formazione di un governo stabile.

Scendendo a un livello ancora più profondo, cioè al livello delle strutture della società sottostante, Gabriel Almond ha distinto tre tipi di DEMOCRAZIA:

a) ad alta autonomia dei sottosistemi (Inghilterra e Stati Uniti), dove per "sottosistemi" s'intendono i

partiti, i sindacati, i gruppi di pressione in genere;

b) a limitata autonomia dei sottosistemi (Francia della Terza repubblica, Italia dopo la seconda guerra mondiale, Germania di Weimar);

c) a bassa autonomia dei sottosistemi (Messico).

Modelli ideali più che tipi storici sono le tre forme di DEMOCRAZIA analizzate da Robert Dahl nel suo libro *A Preface to Democratic Theory* (1956): la DEMOCRAZIA madisoniana, che consiste soprattutto nei meccanismi di freno del potere e quindi coincide con l'ideale costituzionalistico dello Stato limitato dal diritto o del governo della legge contro il governo degli uomini (in cui si è sempre manifestata storicamente la tirannia); la DEMOCRAZIA populistica, il cui principio fondamentale è la sovranità della maggioranza; la DEMOCRAZIA poliarchica, che cerca le condizioni dell'ordine democratico non in espedienti di carattere costituzionale, ma in prerequisiti sociali, cioè nel funzionamento di alcune regole fondamentali che permettono e garantiscono la libera espressione -del voto, la prevalenza delle decisioni che hanno avuto il maggior numero di voti, il controllo delle decisioni da parte degli elettori, ecc.

DEMOCRAZIA FORMALE E DEMOCRAZIA SOSTANZIALE

Accanto alla nozione procedurale di DEMOCRAZIA, prevalente nella teoria politica occidentale e nell'ambito della "political science", si è venuto dif fondendo nel linguaggio politico contemporaneo in altro significato di DEMOCRAZIA che comprende forme di regime politico, come quelle dei paesi socialisti < dei paesi del Terzo Mondo specie africani, in cui non vigono, o non sono rispettate, anche quando vigono, alcune o tutte le regole per cui si chiamano democratici ormai per lunga tradizione i regimi liberali e democratici e i regimi social-democratici. Per evitare la confusione tra due significati così diversi dello stesso termine è invalso l'uso di specificare il concetto generico di DEMOCRAZIA con un attributo qualificante, e così si chiama, ad es., "formale" la prima e "sostanziale" la seconda. Formale *te* prima, perché è caratterizzata dai cosiddetti "universal procedurali", con l'impiego dei quali possono essere prese decisioni di contenuto diverso (come mostra la compresenza di regimi liberali e democratici accanto a regimi socialisti e democratici); sostanziale la seconda, perché fa riferimento prevalentemente a certi contenuti alla loro volta ispirati a ideali caratteristici della tradizione di pensiero democratico, *in primis* l'egualitarismo. Secondo una vecchia formula che considera la DEMOCRAZIA come governo del popolo per il popolo, la DEMOCRAZIA formale è piuttosto un governo del popolo, la DEMOCRAZIA sostanziale è piuttosto un governo per il popolo. Come una DEMOCRAZIA formale può favorire una minoranza ristretta di detentori del potere economico e quindi non essere un governo per il popolo pur essendo un governo del popolo, così una dittatura politica può favorire in periodi di trasformazione rivoluzionaria, quando non sussistono le condizioni per l'esercizio di una DEMOCRAZIA formale, la classe più numerosa dei cittadini, e quindi essere un governo per il popolo, pur non essendo un governo del popolo. È stato anche osservato (Macpherson) che il concetto di DEMOCRAZIA riferito agli Stati socialisti (e agli Stati del Terzo Mondo) rispecchia più fedelmente il significato antico (aristotelico) di DEMOCRAZIA per cui DEMOCRAZIA è il governo dei poveri contro i ricchi, cioè è uno stato di classe, e trattandosi della classe dei poveri, è il governo della classe più numerosa o della maggioranza (ed è questa la ragione per cui la DEMOCRAZIA è stata nel corso dei secoli più esecrata che esaltata).

Per chi, come il Macpherson, ritenga che il discorso intorno alla DEMOCRAZIA non si risolva nel definire e ridefinire una parola che per il suo significato eulogico viene riferita a cose diverse, ma debba concludersi nel determinare un concetto generale di DEMOCRAZIA distinguibile in *species*, di cui una sarebbe la DEMOCRAZIA liberale, l'altra la DEMOCRAZIA dei paesi socialisti e via dicendo, resta la difficoltà

di trovare che cosa queste due specie abbiano in comune. La risposta estremamente generica che è costretto a dare questo autore, secondo cui le tre specie di DEMOCRAZIA hanno in comune lo scopo ultimo, “provvedere le condizioni per il pieno e libero sviluppo delle capacità umane essenziali di tutti i membri della società” (PLURALISMO 37), mostra l’inanità del tentativo. Per non smarrirsi in discussioni inconcludenti bisogna riconoscere che nelle due espressioni “DEMOCRAZIA formale” e “DEMOCRAZIA sostanziale” il termine “DEMOCRAZIA” ha due significati nettamente distinti. Nella prima indica un certo insieme di mezzi, quali sono appunto le regole procedurali sopra descritte indipendentemente dalla considerazione dei fini; nella seconda indica un certo insieme di fini, qua] è soprattutto il fine dell’eguaglianza non soltanto giuridica ma anche sociale se non economica, indipendentemente dalla considerazione dei mezzi adoperati per raggiungerli. Poiché nella lunga storia della teoria democratica s’intrecciano motivi di metodo e motivi ideali, che si ritrovano perfettamente fusi nella teoria rous-seauiana secondo cui l’ideale egualitario che l’ispira (DEMOCRAZIA come valore) si realizza soltanto nella formazione della volontà generale (DEMOCRAZIA come metodo), entrambi i significati di “DEMOCRAZIA” sono storicamente legittimi. Ma la legittimità storica del loro uso non autorizza alcuna illazione sull’eventualità che abbiano un elemento connotativo comune. Di questa mancanza di un elemento connotativo comune è prova la sterilità del dibattito tra fautori delle DEMOCRAZIA liberali e fautori delle DEMOCRAZIA popolari sulla maggiore o minore democraticità dei rispettivi regimi. Ognuno dei due tipi di regime è democratico secondo il significato di “D,” prescelto dal difensore e non è democratico secondo il significato prescelto dall’avversario. L’unico punto su cui gli uni e gli altri potrebbero convenire è che una DEMOCRAZIA perfetta

- sinora in nessun luogo realizzata e quindi utopica
- dovrebbe essere insieme formale e sostanziale.

VOCE - PLURALISMO.

CHE COSA È IL PLURALISMO

Nel linguaggio politico si chiama “PLURALISMO” quella concezione che propone come modello una società composta da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto fra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, contrastare, al limite di eliminare, il centro di potere dominante identificato storicamente con lo Stato. In quanto tale il PLURALISMO è una delle correnti di pensiero politico che si sono opposte e continuano ad opporsi alla tendenza verso la concentrazione e l’unificazione del potere, propria della formazione dello Stato moderno. Come proposta di rimedio allo strapotere dello Stato, il PLURALISMO si distingue dalla teoria della separazione dei poteri, che propone una divisione del potere statale non in senso orizzontale ma in senso verticale; dalla teoria del liberalismo classico che propone di limitare l’onnipotenza dello Stato sottraendo alla sua ingerenza alcune sfere di attività (religiosa, economica, sociale in genere), in cui gli individui possano svolgere liberamente la propria personalità; dalla teoria democratica che vede il rimedio nella partecipazione più ampia possibile dei cittadini alle decisioni collettive. Se ne distingue ma non vi si contrappone: le proposte delle dottrine pluralistiche sono perfettamente compatibili sia con le proposte della dottrina costituzionalistica, in quanto la divisione orizzontale del potere non ostacola ma integra la divisione verticale, sia con quelle della dottrina liberale, perché la limitazione dell’ingerenza del potere statale costituisce di per se stessa una condizione per la crescita e per lo sviluppo di gruppi di potere diversi dallo Stato, sia con quelle della dottrina democratica, perché la moltiplicazione delle libere associazioni può costituire uno stimolo e dare un contributo all’allargamento della partecipazione politica. Sono compatibili in quanto hanno in comune con la teoria pluralistica il bersaglio, che è lo Stato come unico centro di potere: del quale il PLURALISMO attacca la tendenza alla concentrazione, il costituzionalismo l’indivisibilità, il liberalismo l’assolutezza, la democrazia la concezione discendente e non ascendente del potere. Spesso i teorici del PLURALISMO considerano come sistema antitetico il totalitarismo. Ma un sistema totalitario del potere è insieme anche anti-costituzionalistico, in quanto non riconosce la separazione dei poteri; anti-liberale, in quanto non riconosce nessuna delle forme tradizionali di libertà dallo Stato; anti-democratico, in quanto degrada il popolo a massa, inerte e acclamante. Di conseguenza, accanto a uno Stato costituzionale, liberale, democratico, si può dare uno Stato pluralistico, così definito:

“Lo Stato pluralistico è semplicemente uno Stato in cui non esiste una sola fonte di autorità che sia onni-competente e onni-comprensiva, cioè la sovranità, non esiste un sistema unificato di diritto né un organo centrale di amministrazione, né una volontà politica generale. Al contrario, vi è una molteplicità nella sua essenza e nelle sue manifestazioni; è divisibile in parti e deve essere diviso”.

Ciò che distingue il PLURALISMO dalle altre dottrine antistatalistiche è che esso è rivolto polemicamente anche contro ogni forma di concezione individualistica della società e dello Stato, cioè contro ogni concezione che contrappone l’individuo singolo allo Stato, in quanto considera lo statalismo e l’individualismo come due facce della stessa medaglia, cioè come due concezioni che, se pure da due punti di vista diversi, tendono a emarginare o addirittura a eliminare le formazioni sociali occupanti lo spazio intermedio fra i due poli estremi dell’individuo e dello Stato. La battaglia che il PLURALISMO combatte è sempre su due fronti: contro la concentrazione di tutto il potere nello Stato ma anche contro l’atomismo, in nome di una concezione della società articolata in gruppi di potere che siano insieme al di sotto dello Stato e al di sopra degli individui, e in quanto tali costituiscano una garanzia dell’individuo contro lo strapotere

dello Stato, da un lato, e una garanzia dello Stato contro la frammentazione individualistica, dall'altro.

LA DOTTRINA DEI CORPI INTERMEDI

Una delle fonti storiche del PLURALISMO moderno è la teoria dei "corpi intermedi", della quale uno dei più autorevoli sostenitori è stato il Montesquieu. L'autore *de l'Esprit des lois* vide nella presenza di "ordini intermedi > il carattere distintivo del governo monarchico rispetto al governo dispotico: "Il governo monarchico ha un grande vantaggio su quello dispotico. Siccome la natura sua vuole che il principe abbia sotto di sé vari ordini connessi alla costituzione, lo Stato è più saldo, la costituzione più incrollabile, la persona dei governanti più sicura". Gli ordini intermedi contraddistinguono il governo monarchico anche da quello repubblicano, il cui principio è la virtù dei cittadini. Il che spiega che la teoria dei corpi intermedi fosse respinta a un tempo sia dai fautori del dispotismo illuminato, come i fisiocrati, sia da Rousseau, che, risolvendo la volontà dei singoli individui nella unica, indivisibile, infallibile volontà generale, condannò le < società parziali", ree di far prevalere interessi settoriali sull'interesse generale. Per quanto i corpi intermedi di cui parla Montesquieu (la nobiltà, il clero, gli antichi ordini privilegiati) non abbiano niente a che vedere con le varie forme associative, di cui i fautori del PLURALISMO moderno si fanno propugnatori, la funzione che loro assegna il Montesquieu non è diversa, in quanto anche questi ordini costituiscono una "controforza" capace d'impedire al principe di governare a suo talento. Se mai è da osservare che Montesquieu è anche uno dei massimi teorici della divisione dei poteri, cioè del P verticale, e che delle due teorie, quella dei contro-poteri, e quella dei poteri divisi, fu accolta nelle prime costituzioni non la prima ma la seconda: mentre l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 dice che "ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione", la costituzione del 1791 nel suo preambolo, dopo aver dichiarato che sono "abolite irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'eguaglianza dei diritti", proclama che "non vi sono più né giurande, né corporazioni, di professioni, arti e mestieri". La teoria dei corpi intermedi era in contrasto con la teoria giusnaturalistica della società e dello Stato, che era stata costruita, da Hobbes a Kant, sulla base di una contrapposizione semplice fra lo stato di natura, in cui non vi sono che individui isolati, liberi perché senza leggi, eguali perché senza superiori, e lo Stato civile, in cui gli individui si sono trasformati mediante un patto di associazione e di unione in popolo sovrano: secondo la concezione dei giusnaturalisti fra gli individui singoli e lo Stato non vi erano gradi intermedi. Inoltre, quali li aveva considerati il Montesquieu, i corpi intermedi erano sopravvivenze del passato, che erano di ostacolo alle riforme auspicate dalla nuova classe che nel momento di far valere i propri diritti si sarebbe identificata con l'intera nazione. Per gli assertori dei diritti naturali dell'individuo la difesa contro il dispotismo non erano i corpi intermedi: erano sia l'allargamento della libertà dei singoli sia il controllo dal basso del potere statale, ovvero la libertà negativa e la libertà positiva.

VARIE FORME DI PLURALISMO

La soppressione dei corpi intermedi a protezione dell'interesse generale contro il prevalere degli interessi particolari era stata fondata su due ipotesi, destinate a non realizzarsi: la risoluzione di tutti gli individui costituenti il corpo della nazione nella volontà generale e della volontà generale nell'espressione genuina dell'interesse comune, da un lato, e la lenta ma inesorabile restrizione dei poteri dello Stato via via che fosse avvenuto il passaggio (secondo le fallaci previsioni dell'evoluzionismo positivistic) dalle società militari del passato alla prorompente società industriale. La permanenza, anzi il

rafforzamento, dello Stato apparato, fecero di nuovo volgere lo sguardo della maggior parte degli scrittori politici dell'Ottocento, dall'età della Restaurazione in poi, alla società sottostante allo Stato, *u* quella che Hegel aveva chiamato la "società civile". A differenza che nell'ipotetico stato di natura, nella società civile, che è la società dei reali e concreti rapporti economici, gli individui non sono soli. Sono in relazione fra loro, si associano e si dissociano, s'incontrano e si scontrano, vengono a conflitto. In questa prospettiva il fenomeno associativo viene osservato e studiato con rinnovato interesse (e nasce infatti la sociologia). Le principali correnti di pensiero politico dell'Ottocento riscoprono, se pure da diversi punti di vista e con ispirazioni ideali anche opposte, il vario associarsi degli individui al di fuori dello Stato e anche contro lo Stato, come momento destinato a mediare e a lunga scadenza anche a risolvere l'antitesi fra l'individuo-solo e lo Stato-tutto. Queste correnti sono il liberalismo democratico, il socialismo libertario e il cristianesimo sociale. Per quanto le diverse concezioni del PLURALISMO non possano essere messe sullo stesso piano, il rilievo dato alle società intermedie da qualunque parte provenga comprende sempre una faccia rivolta contro lo Stato e una rivolta contro l'individuo, implica sempre uno sforzo di trovare, se non una sintesi, una mediazione fra i due poli opposti dell'universo sociale.

Si potrebbe distinguere, imitando una celebre distinzione, un PLURALISMO degli antichi da un PLURALISMO dei moderni. Per PLURALISMO degli antichi intendo quello che di fronte allo Stato accentratore e livellatore, riesuma il vecchio Stato di ceti o di ordini, che la Rivoluzione francese aveva dato per morto, e la società industriale avanzante ha reso sempre più anacronistico: tale fu certamente la dottrina del "corpi sociali" (la *Genossenschaftslehre*) che Gierke aveva dissotterrato dall'antico diritto germanico; e tale fu anche alle origini nel suo risalire alle corporazioni medioevali, la dottrina delle società intermedie del cristianesimo sociale. Per PLURALISMO dei moderni intendo quello che contro lo stesso Stato accentratore e solo apparentemente livellatore (ma in realtà profondamente inegualitario), utilizza nel modo più ampio e spregiudicato le conquistate libertà civili, primamente la libertà di associazione, per creare una difesa dell'individuo isolato contro la potenza e l'invadenza dello Stato burocratico, o delle classi economicamente più deboli contro il potere economico che si va organizzando nella grande impresa capitalistica. Rispetto alla natura dei corpi intermedi mentre il societarismo ispirato al cristianesimo, sociale privilegia le forme comunitarie, come la famiglia e la parrocchia, e il societarismo democratico privilegia le associazioni volontarie, il PLURALISMO socialista tiene in gran conto, a volta a volta, le une e le altre. Altra differenza è quella che riguarda la concezione generale della società in cui le tre diverse teorie del PLURALISMO si iscrivono: organica e gerarchica quella del cristianesimo sociale, funzionale quella socialista, conflittuale quella democratica.

IL PLURALISMO SOCIALISTA

Se è vero che non tutto il socialismo è pluralistico (non lo è certamente il socialismo marxista), è pur vero che uno dei filoni storicamente più rilevanti del PLURALISMO è d'ispirazione socialista. Tanto per cominciare, a ogni dottrina socialista è sempre inerente l'idea della superiorità dell'uomo associato sull'uomo isolato, e l'idea dell'uomo isolato è sempre colta all'ideologia borghese che parte **dall'homoeconomicus** (lo stesso Marx non cessa mai di deridere le robinsonate). Nell'età della Restaurazione in Francia il termine "association", che, contrapposto a "antagonisme", è il termine chiave della "dottrina" saint-simoniana, sta per "socialisme". I due grandi principi per la riforma dell'umanità sono per Fourier l'Associazione e l'Attrazione. Il vero padre del PLURALISMO socialista è Proudhon, la cui dottrina è una delle espressioni più radicali del rovesciamento del tradizionale rapporto fra società e Stato, caratteristico di gran parte della filosofia politica ottocentesca. Di contro alla società organizzata dal potere dello Stato,

Proudhon addita nella molteplicità degli aggruppamenti sociali, cui l'individuo partecipa secondo le proprie attitudini e i propri bisogni, uniti fra loro da un legame federale, il segreto della emancipazione umana. Di diretta derivazione proudhoniana è la teoria del PLURALISMO giuridico e sociale di Georges Gurvitch, che attraverso l'affermazione di un "diritto sociale" contrapposto al "diritto dello Stato", trova la propria conclusione nella **Dichiarazione dei diritti sociali** (1945), vera e propria **summula** di una concezione pluralistica della società globale: secondo la quale l'uomo deve essere considerato non come un ente astratto ma nelle multiformi attività sociali cui partecipa, e quindi come produttore, come consumatore e come cittadino; e a ogni attività deve corrispondere una forma di associazione funzionale che deve essere lasciata libera di perseguire i propri scopi all'interno della società nazionale, che in quanto tale è sopra-funzionale ed ha il compito di coordinarle non di dominarle.

La corrente più significativa del socialismo pluralistico è rappresentata da quel piccolo gruppo di socialisti inglesi, fabiani o vicini al fabianesimo, che con Gruppi di Pressione DEMOCRAZIA H. Cole e con S. Gruppi di Pressione Hobson hanno dato origine al movimento che si è chiamato del "guild-socialism" ed ha elaborato una compiuta teoria dello "Stato pluralistico", definito come tentativo di combinare la verità del marxismo con quella del sindacalismo. La nota distintiva dello Stato pluralistico è il decentramento funzionale, che dovrebbe integrare il decentramento territoriale, caratteristico dello Stato democratico puro e semplice. L'idea del decentramento funzionale nasce dalla constatazione che la funzione politica demandata allo Stato, per quanto sia la funzione principale in ogni società, non può assorbire la funzione economica, la quale deve di conseguenza essere affidata ad associazioni rappresentative dei vari interessi economici, relativamente autonome rispetto al potere centrale dello Stato. Il Cole parla della necessità di un equilibrio funzionale tra politica ed economia, e distingue tre gradi o serie di organizzazioni: quelle che collegano i produttori, quelle che riuniscono i consumatori, quelle che mirano a scopi culturali e civili, tutte comprese nella superiore organizzazione politica dello Stato. Dal punto di vista istituzionale, conseguenza della divisione fra decentramento funzionale e decentramento territoriale, è la ricorrente proposta della rappresentanza per interessi (chiamata anche funzionale). Nella stessa tradizione del PLURALISMO socialista, anche se fortemente ispirato ad autori cristiani (Jacques Maritain, Emmanuel Mounier), può essere collocato il Movimento di comunità, fondato da Adriano Olivetti alla fine della seconda guerra mondiale, le cui tesi sono espresse nel volume *Verdine politico delle Comunità* (1946) (ma si veda anche *Società, stato, comunità*, 1952); una di queste tesi è ancora una volta la rappresentanza funzionale. Peraltro in questo caso si potrebbe parlare forse meglio di comunitarismo anziché di PLURALISMO, dal momento che l'accento è posto non tanto sulla molteplicità dei centri di potere quanto sull'importanza del piccolo gruppo (della comunità appunto) per la formazione morale e l'integrazione sociale della persona umana. Più che lo Stato accentratore, il bersaglio del comunitarismo è il collettivismo, che si serve per raggiungere i propri scopi dell'accentramento statale. Ma comune al PLURALISMO e al comunitarismo è la lotta contro l'individualismo atomizzante, e il riconoscimento della necessità per l'individuo di perfezionare la propria personalità nella solidarietà di gruppo."

IL PLURALISMO DEMOCRATICO

Le celebri pagine che Tocqueville scrisse sull'intensa e feconda vita associativa degli Americani sono state una delle fonti d'ispirazione per l'ideologia del PLURALISMO democratico, eretico, una delle componenti essenziali, per quanto oggi duramente contestata, dell'American way of life. "L'America — egli scrisse — è il solo paese al mondo in cui si è tratto il maggior profitto dall'associazione, e dove si è applicato questo potente mezzo d'azione a una maggiore varietà di situazioni". Altrove: Gli Americani di

tutte le età, condizioni e tendenze, si associano di continuo... Dovunque, dove alla testa di una nuova iniziativa, trovate in Francia il governo, e in Inghilterra un gran signore, state sicuri di vedere negli Stati Uniti un'associazione". Questa osservazione servi al Tocqueville per cogliere il nesso profondo tra associazione e democrazia, là dove scrisse che "l'abitante degli Stati Uniti impara sin dalla nascita che bisogna contare su se stessi, per lottare contro i mali e gli ostacoli della vita; egli non getta sull'autorità sociale che uno sguardo diffidente ed inquieto, e ricorre solo quando non può fare a meno al suo potere". Per quanto oggi sotto il nome di "PLURALISMO democratico" venga compresa da alcuni scrittori di scienza politica americana la teoria che si oppone all'elitismo (v. *Étates*, teoria delle), cioè la teoria che, pur ammettendo l'esistenza di *élites* del potere sostiene che nella società americana vi sono più *élites* in concorrenza fra di loro, il senso predominante e ideologicamente più pregnante di "PLURALISMO" è ancora quello tocquevilliano. Robert Dahl, uno dei più convinti teorici e ideologi del PLURALISMO (nel duplice senso), dopo aver affermato che la costituzione americana è stata ispirata a tre principi, quello dell'autorità limitata, quello dell'autorità equilibrata, e quello del "PLURALISMO politico", così definisce quest'ultimo: "Poiché anche i meccanismi giuridici e costituzionali possono essere sovvertiti se alcuni cittadini o gruppi acquistano porzioni sproporzionate di potere a paragone di altri cittadini, il potere potenziale di un gruppo deve essere controllato (*balanced*) dal potere di un altro gruppo". Il testo classico cui si richiama è una dichiarazione di Madison alla Convenzione, in cui contro la paventata tirannia della maggioranza il padre della Costituzione sostiene che "il solo rimedio è di allargare la sfera, e quindi dividere la comunità in così gran numero d'interessi e di parti che in primo luogo una maggioranza non possa avere nello stesso momento un interesse comune separato da quello di tutti o della minoranza, e in secondo luogo, avendolo, non possa essere unita nel perseguirlo". L'assioma fondamentale di un sistema pluralistico è, secondo Dahl, il seguente: < Invece di un singolo centro di potere sovrano, ci debbono essere molti centri, nessuno dei quali sia o possa essere interamente sovrano. Per quanto nella prospettiva del PLURALISMO americano il solo sovrano legittimo sia il popolo, anche il popolo non deve essere mai un sovrano assoluto... La teoria e la pratica del PLURALISMO americano tendono ad affermare che l'esistenza di una molteplicità di centri di potere, nessuno dei quali è interamente sovrano aiuterà a domare il potere, ad assicurare il consenso di tutti, e a risolvere pacificamente i conflitti".

Tra le correnti della scienza politica americana il maggior contributo all'analisi teorica ed empirica (e insieme all'apologia) della società pluralistica quello che si fa risalire all'opera di Arthur F. Bentley, *The Process of Government* (1908), ripresa e continuata da David B. Truman, *The Governmental Process* (1953). Uno dei concetti fondamentali dell'analisi di Bentley è il concetto di "gruppo", inteso come insieme d'individui che svolgono un'attività comune: partendo dal concetto di gruppo, Bentley e i suoi continuatori mettono in particolari rilievo nell'analisi della società (ma la società che hanno sottocchio è quella americana della prima metà del secolo) il fatto che gli individui si associano in gruppi per conseguire i loro interessi (e ogni individuo può appartenere e di solito appartiene a gruppi diversi) e che i gruppi così costituiti incrociandosi permettono ai vari interessi di manifestarsi e di contrapporsi senza peraltro venire a conflitti distruttivi della società nel suo insieme, purché al di sopra dei gruppi parziali esista e si mantenga un gruppo universale potenziale il cui interesse è quello di non lasciare alterare le regole del gioco. Come entità sociale, il gruppo si contrappone alla classe (nel senso marxiano della parola): mentre un individuo singolo può appartenere a più gruppi, lo stesso individuo non può appartenere che a una classe, con la conseguenza che una società divisa in gruppi tende alla soluzione dei conflitti mediante transazioni intergruppo, una società divisa in classi non può domare l'antagonismo frontale di classe contro classe se non ricorrendo alla coercizione. Con questa contrapposizione del gruppo alla classe, il PLURALISMO democratico si presenta come l'antitesi non soltanto di una concezione monistica dello Stato ma anche di una concezione dualistica o dicotomica della società.

IL PLURALISMO CRISTIANO SOCIALE

La società civile o politica, la chiesa, le società professionali, le società che perseguono qualche fine particolare, la società internazionale. La molteplicità delle società, naturali e non naturali, cui l'individuo partecipa viene addotta come una prova contro le due false dottrine fra loro opposte dell'individualismo, secondo cui l'individuo basta a se stesso, e del collettivismo che al contrario deifica lo Stato o la società: "Stando di mezzo fra questi estremi, il pensiero cristiano tiene saldamente i due capi della catena: ossia l'eminente dignità della persona umana e la necessità della società per il suo svolgimento integrale". Per citare un autorevole documento recente, nella Costituzione pastorale "La chiesa nel mondo contemporaneo" • (*Gaudium et spes*) del Concilio Vaticano II si legge: "I diritti delle persone, delle famiglie e dei gruppi e il loro esercizio devono essere riconosciuti, rispettati e promossi, non meno dei doveri ai quali ogni cittadino è tenuto... Si guardino i governanti dall'ostacolare i gruppi familiari, sociali o culturali, i corpi o istituti intermedi, né li privino della loro legittima ed efficace azione, che al contrario devono volentieri ed ordinatamente favorire" • (§ 75).

È ben noto quale influenza abbia avuto la concezione pluralistica del cristianesimo sociale attraverso alcuni membri dell'Assemblea costituente (Giorgio La Pira, Aldo Moro, Giuseppe Dossetti) nella formulazione dell'art 2 della Costituzione della Repubblica italiana, ove si chiede che lo Stato riconosca i diritti inviolabili dell'uomo non soltanto come singolo individuo ma anche "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" (v. Formazione sociale). Ma è da sottolineare che lo stesso La Pira nelle discussioni alla Assemblea costituente impiegò, per chiarire il suo pensiero, l'espressione "società pluralistica", affermando: "L'ideale da proporsi in una società pluralista è appunto questo ideale organico, per cui ogni uomo abbia una funzione ed un posto nel corpo sociale, funzione e posto che dovrebbero essere definiti dal cosiddetto stato professionale, che fissa la posizione di tutti nel corpo sociale". Alle spalle dei costituenti che usavano questo linguaggio c'era la tradizione del movimento politico dei cattolici nato in Italia alla fine del secolo. I due più popolari scrittori del movimento, Romolo Murri e Luigi Sturzo, hanno sempre presentato la loro dottrina sociale come una difesa contro l'individualismo di origine illuministica, e contro lo statalismo d'origine romantica (lo "Stato panteista" • di Sturzo). In un discorso programmatico del 1899, *Propositi di parte cattolica*, Murri scriveva: "In luogo del liberalismo decadente e in opposizione al socialismo,... risorge più vivace col risveglio cattolico lo spirito vero delle libertà popolari, fondata sul diritto sociale cristiano, e poste a base del nostro programma democratico, insieme col principio del riordinamento sociale per professioni e della partecipazione effettiva del popolo organizzato alla vita pubblica". Non diversamente Sturzo in uno dei suoi primi scritti, *V'organizzazione di classe e le unioni professionali* (1901), parla di una "concezione organica della società" contro la "concezione individualistica dei principi dell'89*"; nella conferenza *La lotta sociale t'gg* ^1 progresso* (1903) vede i conflitti sociali risolversi in sempre nuovi equilibri cui concorrono i vari "organismi" che formano la società nel suo complesso, i quali "costituiscono nei loro rapporti concentrici, armonici, nelle loro finalità naturali e coordinate, il tutto sociale". Nel "Appello ai liberi e ai forti", che è il manifesto del Partito popolare italiano (18 gennaio 1919), chiede uno "Stato veramente popolare" • che "rispetti i nuclei e gli organismi naturali, la famiglia, le classi, i comuni".

IL PLURALISMO COME TEORIA E COME IDEOLOGIA

Come quasi tutti gli "isrni" del linguaggio politico, anche il PLURALISMO si presenta sotto due

aspetti, come teoria, cioè come tentativo di dare una spiegazione globale di un insieme di fenomeni, e come ideologia, cioè come proposta di azione pratica (non importa se con intenti conservatori, riformatori o rivoluzionari). Mentre il PLURALISMO socialista e quello cristiano-sociale hanno avuto prevalentemente una funzione ideologica, il PLURALISMO democratico ha avuto anche, specie nei riguardi della società americana, da cui è nato e cui è stato con particolare insistenza applicato, una funzione teorica, tanto da essere considerato dalla corrente, almeno sino a pochi anni or sono, accademicamente più influente di scienza politica, come l'interpretazione sociologicamente più corretta della natura specifica della società americana.

Le critiche rivolte al PLURALISMO riguardano tanto il suo valore teorico quanto il suo valore ideologico. Sotto l'aspetto teorico \ pluralisti sono accusati di aver dato una immagine distorta della realtà sociale (s'intende della società americana). Uno dei critici recenti delle teorie pluralistiche ha scritto sentenziosamente: "La teoria del PLURALISMO ha fatto fallimento... La tecnologia ha collettivizzato ciò che la geografia aveva una volta separato" (Kariel, *The Promise of Politics*, PLURALISMO 49). Fra le opere di interpretazione della società americana che hanno avuto più successo in questi anni sono da annoverare alcune che hanno avuto di mira principalmente l'interpretazione pluralistica, come *The Power Elite* di C Wright Mills (1956), *The Decime of American Pluratism* di Henry Kariel (1961), *One-dimensional Man* di Herbert Marcuse (1964). Le teorie pluralistiche sono accusate di continuare a ritenere vera una immagine della società americana, che, nella migliore delle ipotesi, corrisponde ad una fase superata dello sviluppo economico, sociale e politico degli Stati Uniti, e quindi di continuare a presentarsi come teorie scientifiche mentre hanno ormai una funzione meramente ideologica, che è quella di far credere ai controllati di essere ancora controllori, agli spodestati di essere possessori di almeno un pezzo di potere, all'uomo uni-dimensionale di avere, partecipando a diversi gruppi tutti egualmente influenti, più dimensioni. Quanto alla critica dell'ideologia pluralistica, cioè al PLURALISMO come proposta di soluzione del problema tradizionale dei limiti del potere, cosa può essere mossa da due versanti diversi secondoché del societarismo pluralistico si colga la sua facciata rivolta contro l'individualismo o quella rivolta contro lo statalismo. Dal punto di vista dell'individuo, il PLURALISMO è accusato di non rendersi conto che ogni gruppo sociale ha una tendenza naturale all'irrigidimento delle sue strutture via via che cresce il numero dei suoi membri e si estende il raggio delle sue attività, (una società apparentemente pluralistica è in realtà policratica" cioè a più centri di potere, di cui ciascuno fa valere le proprie pretese sopra i suoi membri, con la conseguenza che l'individuo quando ha creduto di essersi liberato una volta per sempre dallo Stato padrone diventa servo di molti padroni. Dal punto di vista dello Stato, le società parziali, almeno da quando Rousseau ne pronunciò la condanna, sono considerate colpevoli di impedire il formarsi della volontà generale, e quindi di condurre, se non sono tenute a freno, alla disgregazione dell'unità dello Stato. Il fenomeno che giudicato positivamente viene chiamato PLURALISMO, giudicato negativamente viene chiamato nuovo feudalesimo cioè mancanza di un vero centro di potere, prevalenza degli interessi settoriali o corporativi sull'interesse generale, delle tendenze centrifughe su quelle centripete: non PLURALISMO ma particolarismo.

GRUPPI DI PRESSIONE .

TEORIA DEI GRUPPI E GRUPPI DI PRESSIONE

Si suole comunemente iniziare qualsiasi discussione sui Gruppi di Interesse o di pressione partendo dalla cosiddetta teoria dei Gruppi di Pressione nella formulazione data da Arthur Bentley, *The Process of Government* (1908) e ripresa da David Truman, *The Governmental Process* (1951), in cui molti capitoli sono dedicati specificamente, e non a caso, proprio ai Gruppi di Interesse. Tutto sommato questo riferimento obbligato è ampiamente giustificabile, poiché Bentley mirava proprio con la sua esposizione polemica ad indirizzare l'attenzione e l'interesse dei politologi dalle istituzioni giuridico-formali alle attività informali svolte dai vari Gruppi di Pressione operanti in una società. Ed è proprio come tentativo provocatorio di spezzare il predominio delle discipline giuridiche e para filosofiche nello studio dei fenomeni politici e di proporre un'analisi descrittiva ed empirica, ma solo in questa misura ristretta, che è comprensibile la sua affermazione che "il grande compito dello studio di qualsiasi forma di vita sociale è l'analisi di questi gruppi. Quando i Gruppi di Pressione sono adeguatamente presentati, tutto è presentato, e se dico tutto intendo tutto" (208-09).

Altre tendenze intellettuali spinsero verso una analisi dell'attività politica in termini di attività di gruppi. Vi era anzitutto la reazione dei pluralisti inglesi e tedeschi contro la teoria monistica dello Stato come unica organizzazione autorizzata a richiedere obbedienza e obbedienza assoluta (teoria proposta in Inghilterra dall'Austin e in Germania esemplificata dall'azione del Bismarck). In secondo luogo, parte notevole hanno gli sforzi dei sociologi europei di comprendere e spiegare i processi sociali per mezzo della categoria analitica di Gruppo. È su queste due tendenze che si inserisce l'opera di Bentley che, influenzato da Dewey, cerca di superare la reificazione delle categorie giuridiche, politiche e psicologiche prevalente all'inizio del secolo.

La prima osservazione da cui ripartire per una analisi della teoria dei Gruppi di Pressione è che Bentley intendeva il suo studio non tanto come l'elaborazione di una teoria vera e propria quanto come il tentativo di plasmare uno strumento analitico. E in effetti di teoria non si può proprio parlare dal momento che, ridotta all'essenziale, la teoria dei Gruppi di Pressione non dice altro che "la politica e il processo per mezzo del quale i valori sociali sono assegnati imperativamente; questo è fatto per mezzo di decisioni; le decisioni sono prodotte da attività; ciascuna attività non è qualcosa di separato dalle altre, ma masse di attività hanno tendenze comuni rispetto alle decisioni; queste masse di attività sono Gruppi di Pressione ; così la lotta fra Gruppi di Pressione (o interessi) determina quali decisioni vengono prese. Questa formulazione manca degli attributi propri di una teoria: non specifica le relazioni fra le variabili, non indica rapporti di causa ed effetto, non mette in corrispondenza relazioni formali e fenomeni reali, e infine non è falsificabile. In definitiva, afferma che l'intera attività politica si riduce ad una lotta fra Gruppi di Pressione e poiché la definizione di Gruppi di Pressione è tanto vasta da essere onnicomprensiva e da essere identificabile con quella stessa di attività, questa affermazione risulta tautologica. Il Gruppo di Pressione è una massa di attività, un Gruppo di Pressione politico è una massa di attività che tendono in una comune direzione politica (un Gruppo di Pressione non è cioè un insieme di individui che interagiscono, come vorrebbe la definizione sociologica più diffusa); un interesse esiste quando si producono certe attività tendenti a soddisfarlo, così anche le idee, le istituzioni e gli individui sono ridotti a Gruppi di Pressione le cui interazioni finiscono per produrre le *policies* governative. Così facendo, però, sparisce ogni distinzione fra i tipi di Gruppi di Pressione presenti in una società, primari e secondari, formali e informali, volontari e no,

cosicché non è possibile valutare l'incidenza dei vari Gruppi di Pressione sul processo politico e sulla distribuzione dei valori sociali e i Gruppi di Pressione più complessi e formalmente organizzati come il governo, la burocrazia e l'esercito vengono messi sullo stesso piano degli altri Gruppi di Pressione

Ma Truman va più in là quando parla di Gruppi di Pressione potenziati che sono atteggiamenti condivisi, interessi largamente diffusi nella società che incidono sul processo politico anche senza essere organizzati formalmente. Grazie a questo artificio Truman riesce a rendere conto delle regole del gioco, delle procedure di una certa società, del sistema di credenze, sussumendole nella categoria di Gruppi di Pressione potenziali. La critica più cogente a questa esposizione è che, al di là della sua non falsificabilità, la realtà politica non può essere ridotta senza residuo a un parallelogramma di forze costituite da Gruppi di Pressione d'interesse e gli individui non possono essere considerati protagonisti effettivi dei processi politici solo in quanto membri di Gruppi di Pressione più o meno organizzati, né tantomeno gli attori governativi possono essere considerati semplici arbitri di un conflitto fra Gruppi di Pressione od organi di registrazione e ratifica degli esiti di questi conflitti.

A causa del difetto, a cui neppure i discepoli più devoti e più preparati hanno saputo porre rimedio, che consiste in una serie di definizioni vaghe, approssimative e generiche, quand'anche non addirittura tautologiche, dei suoi concetti chiave — Gruppi di Pressione, interesse e attività — la teoria dei Gruppi di Pressione non può legittimamente aspirare allo *status* di teoria generale della politica. Nella sua forma meno ambiziosa, tuttavia, essa ha attirato e risvegliato l'attenzione sull'analisi delle forze effettive in gioco nell'attività politica e in particolare sulle interazioni di quei G, semi-politici che cercano di ottenere decisioni favorevoli dai Gruppi di Pressione governativi organizzati e istituzionalizzati, ha cioè spinto l'interesse degli studiosi verso l'attività dei Gruppi di Pressione e ha permesso di sollevare alcune domande significative concernenti la loro *presenza*, la loro importanza, l'intensità e l'ambito delle loro attività e le condizioni che ne favoriscono o impediscono il successo.

GRUPPI D'INTERESSE, DI PRESSIONE, LOBBYING E PARTITI

Il primo e più importante problema che si pone a questo punto è quello di distinguere fra espressioni che vengono comunemente usate in modo intercambiabile, e cioè Gruppi di Pressione d'interesse, Gruppi di Pressione e *lobbying* (o *lobby*). In secondo luogo bisognerà distinguere tra Gruppi di Pressione e partiti, e analizzare i rapporti tra i Gruppi di Pressione e i partiti. Sbarazziamoci, anzitutto, dell'espressione *lobbying* Gruppi di Pressione. Come indica l'espressione stessa, tratta dal corridoio degli edifici parlamentari e dall'ingresso dei grandi alberghi in cui spesso risiedono i parlamentari, si tratta di un'attività o meglio di un *processo* più che di un'organizzazione. È il processo per mezzo del quale i rappresentanti di Gruppi di Interesse agendo da intermediari portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision-makers*, i desideri dei loro gruppi. *Lobbying* è quindi soprattutto una trasmissione di messaggi dai Gruppi di Pressione ai *decision-makers* per mezzo di rappresentanti specializzati (e in alcuni casi come negli USA, legalmente autorizzati) che possono, o no, far uso della minaccia di sanzioni.

Gruppi di Interesse è la dizione più diffusa delle tre in esame e la sua definizione più esplicita si ritrova in Truman, per il quale Gruppi di Interesse è "qualsiasi Gruppo di Pressione che, sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, porta avanti certe rivendicazioni nei confronti di altri Gruppi di Pressione della società per l'instaurazione, il mantenimento o l'ampliamento di forme di comportamento che sono inerenti agli atteggiamenti condivisi". Questa definizione soffre però di tre inconvenienti; da un lato i vari autori che la usano finiscono per fare di ogni erba un fascio rendendo la nozione d'interesse troppo generica e quindi analiticamente inservibile, cosicché praticamente ogni Gruppo di Pressione presente in una società diventa

un Gruppo di Interesse; dall'altro vi è in molti di essi la tendenza a ridurre inconsciamente ma significativamente ogni interesse a interesse puramente economico, tralasciando altri interessi presenti e organizzati, quali interessi culturali, religiosi e così via; infine questa definizione non ci consente di dire nulla sulle modalità di interazione fra i vari Gruppi di Pressione presenti nella società e cioè sul modo preciso in cui essi cerchino di far prevalere i loro interessi. Bentley non si era posto questo problema, poiché anzitutto considerava il Gruppo di Pressione come una *categoria analitica* e non concreta e in secondo luogo identificava l'interesse con l'attività, ma così facendo dava per scontato che ogni interesse si estrinsechi in forme di attività mentre possono esistere interessi non attivati. Truman cerca di superare queste obiezioni usando la dizione Gruppo di Pressione *d'interesse politico*, ma anch'essa è insoddisfacente in quanto anche interessi non politici possono ritenere necessario la ricerca di decisioni politiche favorevoli al fine di instaurarsi, mantenersi o di ampliarsi.

Resta, quindi, la dizione Gruppo di Pressione. Essa indica al tempo stesso l'esistenza di un'organizzazione formale e la modalità di azione del Gruppo di Pressione stesso in vista del conseguimento dei suoi fini: la *pressione*. Intendiamo per pressione l'attività di quell'insieme di individui che uniti da motivazioni comuni cercano, attraverso l'uso o la minaccia dell'uso di sanzioni, di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico sia al fine di mutare la distribuzione prevalente di beni, servizi, onori e opportunità sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri Gruppi di Pressione o del potere politico stesso. *Pressione* è, dunque, non tanto, come ritengono alcuni autori, la possibilità di ottenere *accesso* al potere politico ma la possibilità di far ricorso a sanzioni negative — punizioni — o positive — premi — al fine di influenzare l'assegnazione imperativa dei valori sociali attraverso il potere politico. Distinte così le espressioni *lobbying*, Gruppo di Interesse e Gruppo di Pressione resta il problema più delicato e cioè quello di differenziare i Gruppi di Pressione dai partiti politici.

Se si aderisce alla teoria dei Gruppi di Pressione riesce poi difficile, per non dire impossibile, effettuare questa distinzione che pure è di fondamentale importanza. La definizione di Gruppo di Pressione *d'interesse* data dal Truman e riportata *saprà* non consente nessun passo avanti poiché sia i Gruppi di Pressione *d'interesse* sia i partiti appaiono entrambi *species* del *genus* gruppo. I primi tentativi di differenziazione ebbero di mira caratteristiche che non erano in grado di distinguere chiaramente i Gruppi di Pressione dai partiti politici, ma servivano piuttosto a distinguere *ali*interno* delle due categorie. Non può servire a questo scopo la *continuità* o *Pintermittenza* dell'attività: a questo proposito infatti è stato persino notato che, perlomeno nel contesto anglosassone, * paragonate all'intermittenza delle attività partitiche e all'astrattezza e alla generalità della propaganda dei partiti, le campagne dei Gruppi di Pressione appaiono concrete e costanti" (Ehrmann, 1968, 487). Né può servire la *dimensione* dell'organizzazione poiché molti partiti sono ben più piccoli di Gruppi di Pressione — si pensi non solo alle confederazioni industriali ma agli stessi sindacati — né *Vambito* delle attività in quanto vi sono Gruppi di Pressione di carattere nazionale e partiti solo locali o regionali, né le *finalità* in quanto Gruppi di Pressione e partiti insieme vantano finalità di carattere generale, né infine *Varticolazione* degli interessi come funzione propria dei Gruppi di Pressione e *l'aggregazione* degli interessi come funzione specifica dei partiti politici.

Ma, mentre per tutte le dimensioni precedenti è facile individuare dei *continua*, che vadano dal massimo di persistenza dell'attività al minimo, dal massimo di organizzazione al minimo e così via, articolazione e aggregazione degli interessi sembrano, almeno in via di principio, fornire un criterio adeguato di differenziazione. Ma non è così. Se infatti per articolazione di interessi intendiamo <il processo attraverso il quale gli individui e i Gruppi di Pressione formulano domande alle strutture decisionali politiche", non vi è dubbio che questo processo può essere iniziato e controllato indifferentemente dai Gruppi di Pressione e dai partiti e che la linea distintiva avrà carattere quantitativo e non qualitativo. In modo analogo, se per aggregazione degli interessi intendiamo "la conversione delle domande in scelte

politiche alternative”, vi sono molti tipi di partiti che non svolgono questa funzione e ci sono alcuni Gruppi di Pressione — le grosse confederazioni industriali, agricole e sindacali — che, oltre alla tutela degli interessi dei loro associati, si pongono esplicitamente l’obiettivo di formulare scelte politiche alternative.

In definitiva, anche per quel che riguarda queste due funzioni, non possiamo dire che i Gruppi di Pressione siano l’organizzazione (o le strutture) specializzata nell’adempimento della funzione di articolazione degli interessi così come non possiamo affermare che i partiti siano la struttura specializzata nell’aggregazione degli interessi. Si potrebbe obiettare che la distinzione fra i Gruppi di Pressione come articolatori di interessi e i partiti politici come aggregatori di interessi esiste almeno a livello genetico. Vale a dire, i Gruppi di Pressione sorgono nello sforzo di far fronte ad un problema immediato, sulla base di un solo interesse e poi si trasformano per rendere i servizi ritenuti via via necessari dai loro iscritti, mentre i partiti già al momento della loro costituzione si pongono come rappresentanti di più interessi. Ma anche questa distinzione non è corretta poiché molti Gruppi di Pressione sono sorti già con l’intento di difendere più interessi e d’altronde alcuni partiti sono sorti sulla base di un solo interesse e hanno poi ampliato l’ambito delle loro attività (inoltre questa distinzione non può render conto dei cosiddetti partiti *flash* che vivono lo spazio di una sola elezione).

Una soluzione a questo problema può essere trovata facendo riferimento alle funzioni che vengono comunemente attribuite ai Gruppi di Pressione e ai partiti e cercando di individuare quelle che *solo* i partiti svolgono. Le funzioni di trasmissione della domanda politica, di intermediazione fra società e governo, di reclutamento politico, di partecipazione politica e di integrazione sociale sono tutte svolte, in un modo o nell’altro, da entrambe le strutture. È tuttavia possibile individuare almeno tre funzioni che sono svolte solo dai partiti e non dai Gruppi di Pressione : la funzione di *competizione elettorale*, la funzione di *gestione diretta del potere* e forse la funzione di *espressione democratica* (Fischella, 1972, 21). In definitiva, possiamo concludere che sono Gruppi di Pressione quei Gruppi di Pressione organizzati che, pur mirando ad influire sulla distribuzione delle risorse in una società sia per mantenerla invariata sia per mutarla a loro favore, non partecipano direttamente al processo elettorale e comunque non sono affatto interessati a gestire *in proprio* il potere politico quanto ad accedervi con facilità e frequenza e ad influenzarne le scelte.

Prima di passare ad esaminare quali siano i canali di accesso dei Gruppi di Pressione al potere politico e quali siano le risorse che permettono loro di svolgere un ruolo importante nel processo politico delle società, democratiche e non, è necessario approfondire i rapporti fra Gruppi di Pressione e partiti. Il primo problema concerne il tipo e grado di interpenetrazione fra partiti e Gruppi di Pressione . Primo caso: i Gruppi di Pressione controllano i partiti cioè non solo finanziano l’attività dei partiti ma possono anche decidere significativamente e il reclutamento dei dirigenti del partito e il tipo di politica da seguire e attuare. In questo caso i Gruppi di Pressione ostacolano fortemente la capacità dei partiti di combinare interessi specifici in programmi che mirino ad ottenere un appoggio più vasto e quindi il processo legislativo finisce per dover fronteggiare una serie di domande grezze e particolaristiche o rigide e vaghe. Secondo caso: i Gruppi di Pressione sono vere e proprie emanazioni dei partiti o comunque ne ricevono un sostegno indispensabile. In questo caso, il controllo dei partiti impedisce ai Gruppi di Pressione di articolare autonomamente le domande presenti nella società, di rappresentare interessi specifici e pragmatici e finisce per impartire un contenuto ideologico a tutta l’attività dei Gruppi di Pressione impedendo che le loro domande possano essere raggruppate attraverso contrattazione e compromessi. Il terzo caso è quello più diffuso nei sistemi democratici: esiste identità di interessi fra alcuni Gruppi di Pressione e alcuni partiti su temi importanti, ma *mai su tutti i* temi politicamente rilevanti; in ogni caso i programmi dei partiti non sono mai completamente riducibili alle pressioni dei Gruppi di Pressione

Il problema dei rapporti fra partiti e Gruppi di Pressione è però interessante anche in un altro senso e cioè quando si analizza l’influenza dei sistemi partitici sull’attività dei Gruppi di Pressione . Non vi è accordo

nella letteratura sul grado di influenza esercitato dai vari tipi di sistemi partitici sul numero e sull'intensità dell'attività dei Gruppi di Pressione. Nel caso di sistema a partito unico, quand'anche si possa parlare correttamente di Gruppi di Pressione, essi operano per lo più all'interno del partito stesso e il loro numero sarà tanto più elevato quanto più complessa è la società e la loro attività tanto più intensa quanto più è aperto il sistema di reclutamento del partito (cioè non ricettivo solo ad alcuni Gruppi di Pressione e ostile ad altri). Il disaccordo fra gli studiosi sorge a proposito dei sistemi bipartitici e dei sistemi multipartitici. ¹¹ contesto bipartitico, e stato sostenuto (Key, 1964, 177), incoraggia la formazione dei Gruppi di Pressione poiché è troppo rischioso per i partiti farsi portatori di interessi troppo specifici ed eccessivamente caratterizzati dal momento che la loro vittoria è legata ad un appello più generalizzato. Proprio per ottenere un appello più vasto, si è ribattuto (Eckstein e Apter, 1963, 414), i partiti nei sistemi bipartitici sono spesso composti da ali e frazioni che si fanno portavoce di interessi sezionali, ma non di ogni tipo. Pertanto i sistemi bipartitici non scoraggiano la costituzione di Gruppi di Pressione quanto piuttosto il loro accesso attraverso i canali interni ai partiti, mentre nei sistemi multipartitici alcuni partiti hanno essi stessi caratteristiche di Gruppi di Pressione.

In verità, questa analisi non è di per sé sufficiente perché non sono solo le caratteristiche dei sistemi partitici a condizionare il numero dei Gruppi di Pressione e l'intensità delle loro attività quanto, da un lato, le caratteristiche dell'organizzazione interna dei vari partiti e, dall'altro, le caratteristiche del funzionamento, della meccanica del sistema partitico. In un sistema bipartitico, PLURALISMO es., un Gruppo di Pressione che intrattenga rapporti privilegiati con uno dei due partiti si troverà inevitabilmente svantaggiato quando l'altro partito è al potere e dovrà quindi cercare altri canali di accesso ai *decision-makers*. Se però la disciplina interna dei due partiti non è molto rigida il Gruppo di Pressione potrà tentare di influenzare un numero sufficiente di deputati per ottenere misure legislative non del tutto sfavorevoli.

In un sistema multi parti lieo in cui vi sia una certa alternanza al potere, i Gruppi di Pressione hanno buone possibilità operative anche a livello dei partiti; dove, invece, come nei sistemi a partito predominante o con un partito di maggioranza relativa sempre al governo, questa alternanza sia inesistente, o quasi, i Gruppi di Pressione < parenti > del partito in posizione di preminenza avranno accesso privilegiato e otterranno decisioni favorevoli mentre gli altri Gruppi di Pressione cercheranno o di influenzare i singoli rappresentanti del partito di maggioranza — che di solito non è fortemente disciplinato e coeso — o di premere direttamente sull'amministrazione pubblica, badando in entrambi i casi a non farsi identificare troppo manifestamente con i partiti di opposizione (o con gli altri partiti in generale). Naturalmente, poiché l'obiettivo dei Gruppi di Pressione è di ottenere decisioni favorevoli, l'analisi fin qui svolta sarebbe insufficiente se non si tenesse conto della misura in cui i partiti occupano direttamente (anche per mezzo di un controllo effettivo sul governo) il centro del processo decisionale e della misura in cui la pubblica amministrazione interviene nella formulazione e nell'applicazione delle decisioni politiche.

HI. Risorse dei Gruppi di Pressione e canali d'accesso. — Veniamo adesso ad un'analisi delle risorse a disposizione dei Gruppi di Pressione e alla sua struttura organizzativa per vedere di delincare sia le sue modalità di azione sia le sue probabilità di successo. È evidente che, poiché il successo dei Gruppi di Pressione dipende in larga misura dall'organizzazione formale e informale del sistema in cui il Gruppo di Pressione opera, questa analisi deve considerare l'attività dei Gruppi di Pressione, fra le altre cose, come una serie di risposte e di adattamenti alla struttura del processo decisionale del sistema. Alcuni autori sostengono che uno degli indici più attendibili di dove risiede il potere reale consiste nell'individuare dove i Gruppi di Pressione applicano maggiormente le loro risorse; altri giungono persino ad affermare che per aumentare le sue probabilità di successo il Gruppo di Pressione cerca di assomigliare all'organizzazione che intende influenzare, di assumerne in sostanza alcune importanti caratteristiche.

Un esempio significativo concerne l'effetto dell'organizzazione accentrata o decentrata, unitaria o

federale, dello Stato. Se le decisioni concernenti una certa categoria professionale, PLURALISMO es., quella degli insegnanti non universitari, vengono prese non a livello nazionale o federale, ma a livello regionale o statale, il Gruppo di Pressione rappresentato dagli insegnanti non sarà presumibilmente organizzato in maniera accentrata a livello nazionale, ma sarà invece decentrato e più agguerrito a livello locale. Restando ancora per un attimo su questo terreno l'organizzazione federale dello Stato può produrre un'ulteriore conseguenza, voluta o inaspettata, creare dei Gruppi di Pressione rappresentati dagli Stati o dalle Regioni. Così, in Germania, i *Landcr* sono veri e propri Gruppi di Pressione non solo perché rappresentati nel Bundesrat dove ogni *Land* dispone di un ufficio e di uno *staff*, ma altresì perché, a causa del dettato costituzionale, tutti i progetti di legge debbono essere sottoposti al Bundesrat e i ministri dei vari *Länder* godono delle prerogative di indirizzarsi direttamente al Bundestag e alle sue commissioni per mettere in rilievo quali siano gli interessi in gioco nei vari progetti di legge.

Adesso dobbiamo domandarci quali siano i fattori che determinano la forma che assume l'attività dei Gruppi di Pressione. Secondo vari autori questa domanda indirizza l'attenzione essenzialmente alle interazioni fra Gruppi di Pressione e organismi governativi — governo stesso e pubblica amministrazione — ma è evidente che, a seconda dell'ordinamento statale, l'attenzione del ricercatore (e dei Gruppi di Pressione) debba rivolgersi utilmente di volta in volta anche ai Gruppi di Pressione parlamentari e ai partiti (vedi *supra*). Più raro è il caso che i Gruppi di Pressione agiscano semplicemente sull'opinione pubblica per mezzo di vaste campagne pubblicitarie; in questo caso si parla di *C. promotori o di propaganda*. Anche i Gruppi di Pressione possono fare ricorso alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, ma solo come tappa intermedia e come uno dei modi possibili attraverso i quali svolgere un'attività di pressione.

Qual è la ragione per la quale, in alcuni sistemi politici, l'attività dei Gruppi di Pressione e il loro numero appaiono notevolmente superiori a quelli di altri sistemi? Una delle condizioni per cui il numero dei Gruppi di Pressione è elevato discende dalla differenziazione strutturale della società, ma questa condizione non è ancora in grado di spiegare il perché i rappresentanti professionali e le associazioni volontarie create dalla modernizzazione si trasformino in, e operino da O. di pressione. Il sempre maggiore intervento dello Stato nelle sfere economico-sociali è solo una spiegazione parziale. In effetti, bisogna prendere in esame altri tre fattori: il grado e il tipo di consenso sociale, la legittimità accordata ai Gruppi di Pressione e il funzionamento del sistema partitico. Su quest'ultimo fattore abbiamo già ragionato a lungo, vediamo meglio gli altri due.

Se il *consenso sociale* è molto limitato come nei sistemi totalitari e nei paesi nuovi è evidente che qualora i vari Gruppi di Pressione riescano ad organizzarsi cercheranno di impadronirsi direttamente del potere e di mutarne le modalità e le procedure di esercizio piuttosto che di usufruire di queste procedure al fine di ottenere decisioni favorevoli: la loro politicizzazione sarà al tempo stesso più intensa ma anche più soggetta a crisi radicali — con conseguente abbandono o espulsione dall'arena politica — nei frequenti casi di insuccesso. Il numero dei Gruppi di Pressione che entrano in competizione ad un livello inferiore a quello governativo e un'elevata competizione fra Gruppi di Pressione sono, in una certa misura, indici del grado di accettazione del sistema — cioè del consenso sociale — e della vitalità del sistema stesso, anche se le caratteristiche di questa competizione e il grado di autonomia del governo dei vari Gruppi di Pressione forniranno indici forse più sicuri e più attendibili per valutare vitalità e democraticità del processo politico.

Quanto alla *legittimità*, bisogna distinguere fra la legittimità che la cultura politica del sistema accorda alle attività di Gruppi di Pressione organizzati e che va da un minimo nei sistemi totalitari e nei paesi nuovi ad un massimo nei paesi anglosassoni — pur con sfumature diverse — e la legittimità sia sulla necessità di addivenire ad un'organizzazione formale sia sulla correttezza di intraprendere certe azioni a tutela dei propri interessi sia come viene considerata dalla *leadership* che dalla *membership* del G- stesso (si pensi, su piani diversi, al fatto che gli scioperi dei soldati e dei carabinieri tono non solo illegittimi ma illegali

e quelli dei medici sono molto spesso considerati illegittimi dai medici stessi).

Le differenze più significative fra le varie forme assunte dall'attività dei Gruppi di Pressione possono essere fatte risalire da un lato alle caratteristiche del processo decisionale e dall'altro alla *cultura politica* del sistema in cui essi operano. Incominciamo dal secondo fattore. Nei paesi in cui la loro attività evochi i fantasmi del governo invisibile e della corruzione o dove comunque essa venga considerata illegittima e nociva, i Gruppi di Pressione tenderanno a svolgere opera di persuasione e di pressione non alla luce del sole — cosa peraltro estremamente rara anche nei sistemi in cui la loro attività è consentita — ma attraverso consultazioni e negoziati più o meno segreti e il *focus* della loro attività non sarà il parlamento né il governo quanto i singoli ministeri. Questo spostamento è, inoltre, rispettivamente favorito e inibito dall'ampiezza o dalla ristrettezza dell'ambito di discrezionalità che godono i singoli ministeri nell'applicazione delle leggi approvate dal parlamento. In Gran Bretagna e negli Stati Uniti, quest'ambito di discrezionalità è piuttosto elevato, in Francia e in Italia esso è per lo più molto ristretto (a causa della proliferazione di leggi rispetto ai regolamenti amministrativi).

Un altro fattore che influenza la forma di attività dei Gruppi di Pressione è dato dall'espansione della sfera di intervento governativo: lo Stato del benessere o assistenziale, con il suo crescente assorbimento di attività economiche e con la spinta alla soddisfazione dei bisogni sociali, ha ampliato notevolmente l'area in cui è necessario premere sul governo per ottenere decisioni favorevoli o impedire decisioni svantaggiose, obbligando i Gruppi di Pressione interessati ad organizzarsi. Al tempo stesso l'espansione della sfera governativa ha fatto sì che anche gli enti parastatali si ergano in qualità di Gruppi di Pressione.

Le probabilità di successo di un Gruppo di Pressione sono fortemente influenzate dalle *risorse* a sua disposizione. Fra queste risorse le più importanti sembrano essere: la dimensione (o entità della *membership*), la ricchezza, la qualità e l'ampiezza delle conoscenze, la rappresentatività. A parità di queste risorse sembra, inoltre, che le probabilità di successo di un Gruppo di Pressione siano notevolmente accresciute se gli iscritti e i *leaders* dell'organizzazione provengono da strati sociali superiori, se il Gruppo di Pressione cerca di promuovere fini non in conflitto con i valori sociali prevalenti, e se il Gruppo di Pressione viene considerato legittimo dai *decision-makers*. Non tutti i Gruppi di Pressione, però, posseggono la stessa quantità di risorse e una valutazione realistica dell'incidenza delle risorse in loro possesso e quindi delle tattiche da seguire aumenta di conseguenza le probabilità di successo, poiché ognuna delle risorse su enunciate rende il Gruppo di Pressione in grado di trattare da una posizione più favorevole con una controparte piuttosto che con un'altra.

Per es., *Ventila degli Iscritti* al Gruppo di Pressione — e qui il pensiero va subito ai sindacati operai — può da un lato influenzare in maniera esplicita le prese di posizione di quei partiti che sappiano di dover dipendere dai voti del Gruppo di Pressione, dall'altro, anche se in maniera meno netta, le scelte governative che, se effettuate in netta opposizione ai *desiderata* del Gruppo di Pressione, dovranno essere applicate con costi molto maggiori. La *ricchezza* può essere adoperata in vari modi: per corrompere *tout court* coloro che devono prendere o far applicare le decisioni — i parlamentari o i burocrati — caso che, se non frequente nei sistemi politici occidentali, è pur sempre una possibilità reale — per svolgere ampie azioni pubblicitarie e, infine, per favorire le campagne elettorali di singoli deputati. Le *conoscenze* sono soprattutto utili nella fase di elaborazione dei progetti di legge — in modo particolare quando la materia da regolamentare sia complessa e la loro stesura venga demandata a singoli deputati o ad organi ministeriali dotati di uno *staff* non adeguatamente preparato — nella fase di discussione degli emendamenti e nella fase di *applicazione* delle leggi, soprattutto quando queste non siano *rigidamente* formulate, ma lascino discrezionalità ai burocrati di emanare regolamenti integrativi.

La *rappresentatività* può essere intesa in due modi: o che la *leadership* del Gruppo di Pressione è realmente espressione della base, cioè ne gode la fiducia ed è ricettiva alle sue esigenze —

rappresentatività che viene spesso negata ai *leaders* sindacali — o che il Gruppi di Pressione raccoglie la stragrande maggioranza delle unità operanti nel settore. Così i *leaders* sindacali possono anche essere rappresentativi della loro base, ma se su venti milioni di lavoratori gli iscritti ai sindacati sono 1 solo cinque milioni, i sindacati non verranno considerati rappresentativi; così pure una confederazione industriale può raccogliere una percentuale notevole di industrie operanti nella società, ma se te due o tre industrie con il più alto numero di dipendenti e con il fatturato più consistente non ne fanno parte, la rappresentatività della confederazione industriale sarà molto sminuita. Lo stesso ragionamento è valido quando vi siano più organizzazioni sindacali in competizione fra di loro; questo fatto diminuisce la percezione della rappresentatività dei sindacati e, contemporaneamente, aumenta i costi decisionali, rendendo più complicate le operazioni di consultazione fra governo, burocrazia e sindacati e quasi impossibili i *negoziati* tu senso stretto, richiedendo questi ultimi la concentrazione dell'autorità nelle controparti al fine di ottenere il massimo di attendibilità nell'applicazione delle decisioni adottate di comune accordo.

A nulla serve il possesso di certe risorse se poi queste non vengono fatte valere nei canali appropriati. La dimensione della *membership* e la sua coesione sono risorse che possono essere fatte valere nelle competizioni elettorali e non solo nel caso di circoscrizioni piccole con sistema elettorale maggioritario, ma anche dove la circoscrizione è grande e il sistema elettorale è la rappresentanza proporzionale. Il caso degli stretti legami fra *trade unions* e partito laburista in Inghilterra è troppo noto per essere ancora sottolineato; per l'Italia, la Federazione dei Coltivatori diretti costituisce il caso più macroscopico dal momento che si vanta, con tutta probabilità a ragione, di poter < mandare” al parlamento una quarantina di deputati per legislatura (tutti nelle file democristiane).

La ricchezza sembrerebbe, nonostante tutto, la risorsa di minor peso nell'attività dei Gruppi di Pressione se non fosse che, oltre a poter essere applicata per rendere difficile l'attuazione delle scelte governative, la ricchezza è spesso la chiave per usufruire di consulenti preparati e influenti, per finanziare campagne elettorali di interi partiti e di singoli deputati e per influenzare l'opinione pubblica attraverso la stampa e la pubblicità. Per quanto la ricchezza venga considerata *la* risorsa tipica delle organizzazioni industriali, molto spesso anche i sindacati dei lavoratori ne dispongono in misura notevole anche se, in ogni modo, mai in misura pari agli industriali. Mentre le dimensioni della *membership*, la coesione del Gruppi di Pressione e la sua ricchezza possono influire, almeno teoricamente, solo su *chi* saranno i *decision-makers*, il possesso di conoscenze e la rappresentatività dell'organizzazione che ne fa uso possono influire, almeno in una certa misura, su *che* decisioni verranno prese e su *come* verranno applicate. Queste due ultime risorse sono fatte valere, di solito, nei confronti del governo e della pubblica amministrazione.

Per quel che riguarda i rapporti fra Gruppi di Pressione , partiti e pubblica amministrazione si possono individuare tre importanti categorie: il rapporto di *parentela* per cui il partito si mostra ricettivo solo alle pressioni e ai suggerimenti dei Gruppi di Pressione della sua stessa matrice ideologico-politica, il rapporto di *clientela* per cui singoli ministeri per funzionare adeguatamente ricercano l'apporto di alcuni Gruppi di Pressione di . pressione che ne diventano al tempo stesso gli interlocutori privilegiati e i massimi beneficiari delle scelte politiche, e il rapporto di *colonizzazione*, per mezzo del quale alcuni Gruppi di Pressione , per consuetudine o per reale potere di ricatto, sono in grado di vetare la nomina di importanti funzionari amministrativi o di imporla. In alcuni paesi, soprattutto negli Stati Uniti, una lotta analoga fra i Gruppi di Pressione si svolge per la nomina non solo dei vari segretari di dipartimento, ma anche dei giudici dei circuiti federali — a favore o contro gli industriali, a favore o contro i lavoratori, a favore o contro i negri. La rappresentatività, infine, è la risorsa che permette un *accesso* ai *decision-makers* non solo informale ma anche formale, < istituzionalizzato” — ove esistano organismi come il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro — e che in un certo modo legittima anche l'attività dei Gruppi di Pressione :

tanto più rappresentativi tanto più legittimi o, quantomeno, tanto meno illegittimi.

Ancora una parola per quel che riguarda il ruolo degli organismi consultivi. In molti paesi esistono organismi di questo tipo nei quali trovano posto accanto ad esperti non appartenenti a Gruppi di Pressione anche i rappresentanti dei Gruppi di Pressione più importanti, le cosiddette *associ azioni-vertice*, il cui compito, almeno teoricamente, è duplice: incoraggiare l'aggregazione delle domande prima che esse giungano sul tavolo del ministro e favorire la contrattazione e il compromesso prima che il problema diventi politicamente scottante e penetri nel terreno delle controversie partitiche. Il successo di questi organismi è legato al funzionamento stesso del sistema politico; ove le condizioni di partenza non sono molto lontane, come in Inghilterra e in Germania, il risultato sembra essere soddisfacente, ove invece il conflitto è abbastanza elevato come in Italia e in Francia la conciliazione degli interessi non avviene che raramente e lascia sempre vinti e vincitori.

Un tema di ricerca particolarmente interessante è costituito dalla funzione svolta dal rappresentante di un Gruppo di Pressione che venga eletto membro del parlamento o venga nominato alto funzionario di un ministero o giudice (negli Stati Uniti). Abituamente si ritiene che il suo comportamento nella nuova posizione sia ispirato fondamentalmente dalla sua provenienza e che quindi egli si sforzi di favorire in ogni modo e in ogni circostanza gli interessi del Gruppo di Pressione da cui proviene e al quale è debitore della sua nuova posizione (e al quale, presumibilmente, può dovere anche la sua permanenza nella nuova posizione). Da approfondire è la misura in cui le *aspettative del ruolo* che il rappresentante del Gruppo di Pressione di pressione è giunto ad occupare, le norme formali e informali che ne regolano l'attività, influiscono sulle sue decisioni e ne provocano tensioni non facilmente risolvibili e superabili in base alla sua semplice adesione alle norme del Gruppo di Pressione di cui è il rappresentante. Anche l'elusiva e sfuggente nozione di *interesse generale o pubblico* può spingere il rappresentante a prese di posizione incomprensibili se ci si riferisce unicamente al suo *background* intellettuale e alla sua provenienza. Come il processo di decisione non può essere ridotto ad una semplice analisi dei Gruppi di Pressione in campo e al peso relativo delle loro pressioni, così l'attività dei rappresentanti dei Gruppi di Pressione che occupano posizioni legislative, amministrative o giudiziarie, non può essere determinata *a priori* in base alla loro semplice appartenenza di Gruppo di Pressione, ma richiede un'analisi più accurata e più attenta ai conflitti fra tensioni diverse (di rappresentanza e di ruolo).

DEMOCRAZIA E GRUPPI DI PRESSIONE

La discussione dei rapporti fra Gruppi di Pressione e democrazia può essere affrontato in due modi: anzitutto analizzando se l'attività dei Gruppi di Pressione sia possibile solo nei sistemi democratici e in secondo luogo cercando di valutare il loro ruolo all'interno dei sistemi democratici se cioè essi rappresentino una degenerazione di questi sistemi o se non svolgano funzioni utili al mantenimento e all'adattamento di questi sistemi e a quali condizioni e con quali rischi.

Se si aderisce alla *group theory of politics* non sarà possibile negare l'esistenza di Gruppi di Pressione anche all'interno dei sistemi totalitari, nonostante ciò che la definizione totalitario implica, cioè monolitismo. Ma quello che a noi interessa è valutare l'esistenza di due condizioni essenziali per l'attività dei Gruppi di Pressione: anzitutto la *possibilità di organizzarsi*, possibilità non solo sancita dalle leggi ma effettiva, e in secondo luogo la *possibilità di premere*, di incidere sulle decisioni prese nel sistema. Orbene, senza negare l'esistenza di Gruppi di Pressione informali nei sistemi politici autoritari e totalitari, siamo qui in presenza abitualmente di Gruppi di Pressione che cercano di controllare, come abbiamo notato sopra, il governo e cioè una lotta per il potere più che una lotta per incidere sul processo decisionale; in secondo

luogo, esiste abitualmente in questi sistemi una “parte” guida che può essere la burocrazia partitica o la burocrazia militare o la burocrazia *tout court* e scarsa è l’autonomia degli altri Gruppi di Pressione (cosicché, in terzo luogo, la libertà di associazione è quasi sempre unicamente formale. In definitiva, anche se non si può negare che il processo di industrializzazione e di modernizzazione crei nei sistemi autoritari e nei sistemi totalitari associazioni formali e informali (di scrittori, di economisti, di scienziati, di *managers*, di ufficiali) è tuttavia scorretto denominare questi Gruppi di Pressione Gruppi di Pressione in quanto sono assenti le condizioni fondamentali di autonomia dei Gruppi di Pressione e di possibilità effettiva di incidere sul processo decisionale.

Dunque, i Gruppi di Pressione in senso stretto sono organizzazioni tipiche dei sistemi democratici, ma questo non vuol dire che esse siano state immediatamente considerate come parte integrante del processo politico né che siano a tutt’oggi pienamente accettate. Infatti, né la teoria liberale classica che vedeva l’attività politica come la somma degli interessi individuali e la loro composizione autonoma, né la teoria democratica rousseauiana in cui la volontà generale non era la somma degli interessi dei cittadini ma li trascendeva, lasciavano molto spazio ai corpi intermedi nella società fra il cittadino e lo Stato. E la polemica a lungo diretta contro i partiti non poteva non prendere di mira anche quelle organizzazioni come i Gruppi di Pressione che per la loro stessa natura, non istituzionalizzata e meno visibile, erano ancor più difficilmente controllabili. E, nonostante la famosa affermazione di Tocqueville che “perché gli uomini restino civili, o lo divengano, bisogna che tra loro l’arte di associarsi si sviluppi e si perfezioni, nella stessa misura in cui aumenta l’eguaglianza delle condizioni i Gruppi di Pressione restarono a lungo, proprio negli Stati Uniti in riferimento ai quali Tocqueville aveva tratta la sua considerazione, un fenomeno da esorcizzare.

Tuttavia, alla metà del sec. XX, i Gruppi di Pressione appaiono oramai come un elemento probabilmente *ineliminabile* del processo politico dei sistemi democratici. La prima domanda da porsi è se questi sistemi funzionerebbero meglio o peggio senza i Gruppi di Pressione. La seconda domanda è quali sono le garanzie necessarie affinché i Gruppi di Pressione operino come strumento di stabilità e sviluppo democratico e non come fattore di degenerazione. Nella maggior parte dei casi, per rispondere alla prima domanda, i sistemi democratici contemporanei funzionerebbero peggio se non esistessero i Gruppi di Pressione. Infatti, i partiti tendono, attualmente, ad aggregare la domanda politica su vasta scala, in misura non abbastanza frequente e in occasioni limitate alle elezioni; così facendo essi risultano spesso non in sintonia con le nuove domande che emergono dalla società. I Gruppi di Pressione operano in maniera più costante e più specifica e agiscono da tramite efficace fra i Gruppi di Pressione sociali organizzati e il governo; inoltre essi possono consentire una partecipazione più significativa ai loro iscritti di quella ottenuta dall’attività all’interno dei partiti. Non si può accertare con sicurezza se le decisioni prese grazie anche all’intervento dei Gruppi di Pressione siano più consone all’interesse pubblico o generale sia perché è difficile stabilire che cosa è l’interesse pubblico sia perché non disponiamo dell’altro termine di paragone. Si può supporre che le decisioni prese senza l’intervento dei Gruppi di Pressione sarebbero state meno costose in termini di lunghezza e di complessità di consultazione ma più costose per l’acquisizione delle informazioni e delle conoscenze necessarie e molto più costose in termini della loro applicazione di fronte alla resistenza dei Gruppi di Pressione non consultati.

Fra i problemi più spinosi, oltre a trovare il modo di dare espressione agli interessi non organizzati perché più deboli e forse elettoralmente meno corteggiati: gli interessi degli emarginati, dei pensionati” dei poveri, dei vecchi, e, al limite, dei consumatori, si inserisce il tema delle garanzie da richiedersi all’attività dei Gruppi di Pressione : anzitutto e soprattutto meno segretezza e quindi pubblicità dei bilanci, e in secondo luogo, democraticità interna contro la perpetuazione di oligarchie e quindi regolamentazione esplicita della loro attività. Appare certo che l’emergere dei Gruppi di Pressione come fattore *dominante* in

un sistema politico segnala una grave crisi sia a livello dell'amministrazione pubblica sia a livello degli organismi rappresentativi e forse anche le misure suggerite possono giungere troppo tardi.