

Capitolo diciannovesimo

Gruppi di pressione, interessi particolari e scelte costituenti

Forse la risposta più chiara fu quella... di Mr. Bane... non c'è alcun interesse pubblico, nel senso di interesse dell'intera comunità. Esistono solo interessi particolari... Il gruppo di esperti non accettò questa soluzione, e Mr. Bane non la difese oltre.

... Mr. Larsen domandò se non era da considerarsi vero che in questione fossero i mezzi per raggiungere gli obiettivi, piuttosto che gli obiettivi stessi... Forse è il processo, sono i mezzi per raggiungere un compromesso e un accordo che devono essere considerati, in quanto tali, una componente assai significativa dell'interesse pubblico.

Major Economic Groups and National Policy,
The American Round Table, Digest Report

Nei sistemi politici di una certa ampiezza la manifestazione istituzionale della promozione attiva di un interesse economico è costituita dai gruppi di pressione. La loro stessa esistenza si spiega in base alla capacità di rappresentare e promuovere attraverso il processo politico particolari interessi funzionali. Il fatto che tali gruppi abbiano assunto una posizione dominante nel corso dell'ultimo mezzo secolo costituisce uno dei tratti evolutivi più importanti dello scenario politico americano. Questo fatto, che non può più sfuggire a nessuno né essere considerato un'aberrazione rispetto al processo politico normale, ha comprensibilmente indebolito l'egemonia delle concezioni tradizionali delle istituzioni politiche democratiche. Di fronte all'attività osservabile dei gruppi di pressione, con i suoi effetti dimostrabili sugli esiti di specifiche decisioni presentate e discusse nelle assemblee legislative, la plausibilità dell'assunzione comportamentale che richiede al legislatore il perseguimento disinteressato dell'«interesse pubblico» o del «bene comune»,

inteso come qualcosa di indipendente e distinto dall'interesse economico privato, viene ad essere severamente minacciata. La realtà empirica finisce per avere qualche effetto sui modelli analitici, anche se da questa realtà possono derivare implicazioni sul comportamento umano che gli studiosi animati da forti convinzioni etiche considerano difficili da accettare.

Negli ultimi anni il ruolo dei gruppi di pressione, o dei gruppi di interesse, nel processo politico democratico è stato sempre più considerato inevitabile, anche se non «desiderabile». Nel 1951 David Truman, riprendendo il lavoro di A. Bentley e in qualche misura di E. Pendleton Herring, fece un coraggioso tentativo di costruire una teoria positiva della politica americana che assegnava un ruolo centrale all'attività dei gruppi di interesse¹. Nel 1958 una proposta altrettanto interessante, anche se non portata ulteriormente avanti, di esaminare il ruolo dei gruppi di interesse venne avanzata nel corso di una tavola rotonda all'Università di Chicago².

Interessi particolari e «interesse pubblico»

La maggior parte dei tentativi di esaminare il ruolo dei gruppi di pressione è naufragata nello sforzo di definire l'«interesse pubblico». In effetti, se quest'ultimo non può essere definito, diviene estremamente difficile determinare, anche solo in via teorica, il grado in cui l'attività dei gruppi contribuisce all'avanzamento del «bene comune» o lo ostacola. L'analisi risulta impossibile in assenza di un criterio preciso. Il nostro approccio essenzialmente economico al

processo politico consente di evitare le ambiguità che circondano il concetto di interesse pubblico. A questo proposito il contributo della moderna economia del benessere è particolarmente utile, dato che il dibattito svoltosi in questo ambito ha chiarito alcune delle questioni più spinose. Secondo alcuni può essere attribuito un significato inequivocabile all'«interesse pubblico» o al «bene comune» solo se si può definire con precisione una funzione di benessere sociale, che ordini tutte le possibili situazioni sociali e consenta di selezionare in modo non ambiguo lo stato di cose «migliore» in assoluto o relativamente a un dato insieme di alternative disponibili. Ma per definire questa funzione, almeno alcuni individui devono esprimere con chiarezza i loro giudizi di valore. Non si sfugge alla responsabilità della scelta etica individuale. In questa prospettiva l'«interesse pubblico» è ciò che gli individui ritengono che sia. Inoltre, ogni individuo ha una concezione dotata di senso di ciò che egli intende per interesse pubblico; esistono pertanto tante funzioni di benessere sociale quanti sono i membri del gruppo. Il «benessere sociale» o l'«interesse pubblico» è definito dal punto di vista dell'individuo, indipendentemente dagli interessi di particolari gruppi, ma l'utilità di questo approccio scompare quando prendiamo in considerazione quelle questioni in merito alle quali le valutazioni individuali delle alternative differiscono.

La nostra prospettiva è un'altra. Invece di cominciare con una funzione di benessere sociale che ordini in modo non ambiguo tutte le situazioni sociali, partiamo dal presupposto secondo cui non sappiamo che cosa sia «meglio» o «peggio» per il gruppo. Di conseguenza, richiamandoci al criterio di Pareto, consideriamo «migliori» quei cambiamenti che sono approvati all'unanimità. Ogni cambiamento che ottiene un sostegno unanime è evidentemente «desiderabile», e possiamo affermare che esso sia «nell'interesse pubblico». Abbiamo il sospetto che ben pochi potrebbero sollevare obiezioni a questo criterio di valutazione dei mutamenti sociali, almeno per come lo abbiamo formulato finora. Ma noi facciamo un'asserzione più forte: *perché un cambiamento sia nell'interesse pubblico, deve ottenere il sostegno unanime*. Questa formulazione appare forse meno accettabile, a meno che non si abbia perfettamente chiaro il concetto economico

¹ Si veda D.B. Truman, *The Governmental Process*, cit.; si vedano anche A.B. Bentley, *Il processo di governo*, cit., e E.P. Herring, *The Politics of Democracy*, cit.

Per una rassegna di recenti contributi europei sui gruppi di pressione, si veda W. Röpke, *I «gruppi di pressione» e l'ultima istanza*, in «Studi Economici», XIV, 1959, pp. 480-485. Si veda in particolare J.H. Kaiser, *Die Repräsentation Organizational Interessen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1956.

² *Major Economic Groups and National Politics*, The American Roundtable, Digest Report, Chicago, 1958.

di «miglioramento». Se il processo politico è concepito come un mezzo attraverso il quale gli individui cooperano per ottenere un reciproco vantaggio, è chiaro che in teoria tutte le persone possono «migliorare» la loro posizione in seguito a un cambiamento che produca effettivamente un «progresso» dal punto di vista del mutuo vantaggio.

Il nostro criterio dell'unanimità non sembra tuttavia condurci molto lontano nella ricerca di una definizione di interesse pubblico utile dal punto di vista pratico. Nella realtà osserviamo che le decisioni sono prese correntemente in base a regole diverse dall'unanimità. Non esiste quindi alcun criterio in base al quale possiamo considerare «deciderabili» determinati mutamenti?

La nostra posizione in merito diventa a questo punto equivalente a quella espressa da Roy Larsen in quella tavola rotonda all'Università di Chicago che abbiamo menzionato all'inizio di questo capitolo. Non esiste alcun modo di determinare il grado in cui l'interesse pubblico è promosso dalle regole decisionali comunemente impiegate nel processo legislativo in merito a singole questioni. In questo ambito dovremmo aspettarci solo interessi particolari o di gruppo, alcuni dei quali sono talora promossi, talora frustrati. L'«interesse pubblico» diviene significativo solo in riferimento alle regole decisionali concretamente operanti, e queste regole possono essere valutate solo prendendo in considerazione una lunga successione di questioni distinte. La nostra separazione concettuale e analitica tra fase costituenti e processo politico ordinario ci consente di trattare la scelta unanime delle regole e, nello stesso tempo, di riconoscere gli esiti arbitrari prodotti dal funzionamento di una data regola in merito a specifiche questioni.

Allo stadio ultimo, costituente, il requisito del consenso unanime impedisce la lotta di parte tra i gruppi di interesse che caratterizza il processo politico ordinario. Se si può prevedere che si formeranno coalizioni particolari e durevoli, il processo costituente in senso proprio, così come lo abbiamo definito, non è possibile. Non neghiamo, naturalmente, che possano presentarsi situazioni in cui gli interessi di gruppi o classi distinti siano consolidati al punto da rendere impossibile la scelta di una costituzione democratica per la comunità ma dobbiamo sottolineare che a livello di

funzionamento normale del processo decisionale, cioè all'interno di regole costituzionali definite, i conflitti tra i gruppi di pressione sono pienamente coerenti con il processo democratico. Proprio perché l'individuo prevede che l'interesse economico si manifesterà nel funzionamento normale delle regole di scelta collettiva, egli sceglierà razionalmente processi decisionali che implicano un considerevole investimento di risorse nell'azione strategica. La nostra analisi non è quindi in contraddizione con la struttura delle istituzioni politiche che caratterizza le democrazie occidentali. In effetti, se si potesse «confidare» nel fatto che l'individuo non persegua il suo interesse economico, e se si potesse prescindere dai gruppi di interesse, l'argomento in favore dei «freni e contrappesi» che caratterizzano il processo democratico risulterebbe privato di gran parte della sua forza.

Gruppi di pressione e crescita del governo

Le attività e l'importanza dei gruppi di interesse particolari nel processo politico non sono indipendenti né dall'entità complessiva né dalla composizione della spesa pubblica. Un'ipotesi che spieghi la crescente importanza dei gruppi di pressione nell'ultimo mezzo secolo non poggia necessariamente sul presupposto di un declino della moralità pubblica. Un'ipotesi più semplice e assai più accettabile è che l'attività dei gruppi di interesse, misurata in termini di costi organizzativi, è una funzione diretta dei «profitti» attesi dal processo politico. In un'epoca in cui l'attività complessiva del governo era rigidamente limitata e le decisioni collettive esercitavano un impatto generale pressoché su tutti gli individui e i gruppi, l'assenza relativa di gruppi di interesse organizzati era facilmente spiegabile. Tuttavia, con la crescita relativa del settore pubblico rispetto a quello privato, e data la forma assunta da questa espansione, nel senso di un impatto differenziato o discriminatorio su gruppi distinti e identificabili della popolazione, era prevedibile l'investimento crescente in organizzazione allo scopo di conseguire vantaggi dal processo politico³.

³ Cfr. W. Röpke, *I «gruppi di pressione» e l'ultima istanza*, cit., p. 484.

Ma questa relazione non è unilaterale. Mentre l'utilità di un investimento in organizzazione è una funzione diretta dell'ampiezza globale del settore pubblico e una funzione inversa della «generalità» della spesa governativa, sia l'entità sia la composizione della spesa dipendono, a loro volta, dalla quantità di investimento nell'organizzazione politica. La formazione dei gruppi di pressione organizzati dipende quindi dall'aspettativa di vantaggi specifici conseguibili mediante il processo politico mentre, a loro volta, vantaggi specifici a favore di gruppi particolari sono il prodotto dell'attività dei gruppi organizzati. Si determina cioè un effetto a spirale, i risultati del quale possono essere osservati guardando al sistema fiscale, alla legislazione tariffaria, ai progetti di sviluppo e a numerose aree della legislazione federale, specialmente in materia economica. Questo effetto a spirale ha un impatto notevole sul calcolo dell'attore razionale nel processo costituente, e merita quindi di essere approfonditamente discusso.

In astratto, e certamente non senza una certa attendibilità storica, possiamo immaginare un governo che intraprende solo quelle attività che forniscono benefici *generali* a tutti gli individui e i gruppi e che vengono finanziate mediante tasse *generali*. In queste particolari condizioni, gli individui avrebbero ben pochi incentivi ad organizzarsi in associazioni specificamente rivolte al conseguimento di speciali vantaggi attraverso il processo politico. Supponiamo ora che questo «equilibrio» istituzionale sia messo in crisi dall'azione di un particolare gruppo di interesse, che si organizza nel tentativo di far adottare dal governo una determinata decisione favorevole. Assumiamo che, utilizzando qualche forma di pagamento collaterale, il gruppo abbia successo, assicurandosi l'approvazione di un provvedimento legislativo che procura ai suoi rappresentanti benefici particolari che non vengono forniti anche al resto della popolazione. Ad esempio, per limitarsi ad alcune tra le numerose pratiche correntemente accettate, decisioni di questo tipo potrebbero consistere in misure di carattere protezionistico a vantaggio di una determinata industria, nell'esenzione di una particolare associazione dal rispetto di una normativa antimonopolio, in privilegi fiscali accordati a determinati gruppi.

La conseguenza di tutto ciò sarà l'espansione del settore pubblico e, in secondo luogo, la tendenza ad adottare provvedimenti legislativi di carattere particolaristico a favore di gruppi, classi, o segmenti della società. Altri gruppi di interesse, vedendo il successo del primo, troveranno vantaggioso investire risorse nell'organizzazione politica. Il gruppo di pressione, come tale, diventerà in breve tempo parte integrante del processo decisionale pubblico.

Un'altra conseguenza dell'attività di tali gruppi è che l'ambito e il grado dell'intervento pubblico tenderanno ad espandersi. Se un numero sempre maggiore di gruppi percepisce i vantaggi assicurati dalla distribuzione politica, il processo continuerà finché non verrà raggiunto un «equilibrio» finale nel punto in cui tutti i gruppi saranno pienamente organizzati⁴.

L'equilibrio pluralistico

Molti studiosi contemporanei dei gruppi di pressione sembrano confidare nel fatto che questo «equilibrio» venga raggiunto e si aspettano che esso produca risultati quanto meno «soddisfacenti», se non proprio «ottimali». È stato spesso osservato che l'individuo è al tempo stesso membro di numerosi gruppi di interesse organizzati: il sindacato, la chiesa, l'organizzazione politica locale e così via. E che questa appartenenza multipla finirà per imporre dei limiti al perseguimento dell'autointeresse da parte di ciascun gruppo particolare. Mentre alcuni di questi limiti esistono senz'altro, si deve riconoscere anche che ben pochi individui, forse addirittura nessuno, diventeranno membri di *tutti* i gruppi simultaneamente e, anche non considerando questo aspetto, l'appartenenza a differenti gruppi *genererà differenze gradazioni dell'interesse individuale*. Il fatto che il membro di un'associazione di commercianti o di un sinda-

⁴ Per un'analisi illuminante dello sviluppo storico del problema dei gruppi di pressione a partire dal liberalismo economico si veda G. Brief, *Some Economic Aspects of Pluralistic Society*, presentato al convegno della Mt. Pelerin Society, Oxford, 1959.

cato sia anche un consumatore non limiterà effettivamente la sua ricerca di un vantaggio specifico per il particolare gruppo di produttori cui appartiene, a causa dell'importanza dominante assunta da questo ruolo in merito a ogni singola decisione che il governo potrebbe prendere riguardo a quel settore di attività.

La difficoltà persiste se postuliamo che ciascun gruppo funzionale abbia «uguale potere». In questo caso, nel corso del normale processo democratico, se si continua ad adottare una legislazione particolaristica, si avrà uno sfruttamento reciproco tra i gruppi. La sola differenza tra questa situazione e quella in cui il «potere» è distribuito in modo disuguale tra i differenti gruppi organizzati, e tra i gruppi organizzati e i membri non organizzati della collettività, è che i costi tenderanno, nel tempo, a essere ripartiti tra la popolazione in maniera più «equa». In questo modello, tutti i gruppi dotati di uguale potere sosterranno grosso modo la stessa quota di costi totali dell'organizzazione pluralistica, rispetto a una determinata successione di decisioni. Questa conclusione può essere immediatamente dimostrata riferendosi al modello più semplice di *logrolling* elaborato nel capitolo X, se sostituiamo all'attore individuale un singolo gruppo di pressione, garantendo così «uguale potere» a ciascun gruppo, ed esaminiamo i risultati. Data una regola di decisione collettiva diversa dall'unanimità, l'azione collettiva tenderà ad imporre costi esterni. La legislazione particolarestica è esattamente equivalente ai progetti individuali di manutenzione stradale finanziati in base a tasse generali di cui abbiamo discusso nel capitolo X.

Costi esterni e organizzazione «ottimale»

Come abbiamo ripetutamente sottolineato, l'esistenza di costi esterni imposti dal concreto funzionamento delle regole decisionali non è né una condizione necessaria né una condizione sufficiente per la «non ottimalità» in senso organizzativo. Il vantaggio della nostra costruzione teorica risiede nel fatto che non siamo obbligati a rimuovere gli effetti della presenza di gruppi di interesse particolari nel descrivere l'organizzazione «ottimale» delle decisioni collettive.

L'attività dei gruppi di interesse o di pressione è una manifestazione istituzionale dei costi esterni, e ci si attendono costi esterni anche nell'organizzazione «ideale». Rimane tuttavia la questione relativa a come l'organizzazione esistente potrebbe ridurre i costi di interdipendenza complessivi (costi esterni più costi decisionali) al più basso livello possibile. Dire che i costi esterni saranno presenti nell'organizzazione «ideale» non equivale a dire che un'organizzazione che include l'attività dei gruppi di pressione sia, in qualsiasi senso, «ideale».

Una misura diretta dei costi di interdipendenza totali in presenza di differenti regole decisionali non è facilmente accessibile, anche se qualche conclusione può essere inferita dall'esame dei fatti storici. Possiamo osservare una notevole espansione nell'ambito e nel grado dell'intervento pubblico nell'ultimo mezzo secolo, specialmente per quanto riguarda quelle attività che rientrano nella categoria della legislazione particolaristica. Nello stesso periodo si è assistito anche a un'enorme crescita nell'investimento in organizzazione da parte dei gruppi di interesse per assicurarsi vantaggi politici. Questi fatti ci consentono di concludere che le regole costituzionali che erano considerate «ottimali» nel primo Novecento probabilmente non lo sono più oggi. Se potessimo assumere che le regole fondamentali per organizzare le decisioni collettive erano più vicine all'«ideale» nel 1900 piuttosto che nel 1960, ciò significherebbe che queste stesse regole tendono a produrre un livello di costi di interdipendenza maggiore del necessario. Questo vuol dire che il passaggio a regole decisionali più inclusive e limiti più restrittivi all'ambito dell'intervento pubblico potrebbero oggi apparire «razionali» all'individuo che prende in considerazione possibili modifiche costituzionali. Esiste naturalmente anche la possibilità contraria. Se il funzionamento delle regole costituzionali esistenti produce risultati grosso modo «ottimali» oggi, è chiaro che queste *stesse* regole erano eccessivamente restrittive agli inizi del secolo, quando l'azione di pressione organizzata per ottenere vantaggi particolaristici era relativamente meno importante.

In questo momento stiamo esprimendo un esplicito giudizio di valore, ma riteniamo che la prima interpretazione sia quella più applicabile alla società americana. È in

virtù di questo giudizio, inoltre, che consideriamo eccessivi i costi esterni imposti dalle regole vigenti. Nonostante questo, si può essere in qualche modo ottimisti, nel lungo periodo, riguardo alla prospettiva di assicurare qualche autentico miglioramento dell'organizzazione politica. Se, in effetti, l'organizzazione di interessi particolari è arrivata fino al punto in cui nessun interesse può aspettarsi, nel lungo periodo, di ottenere vantaggi particolaristici, potrebbe aprirsi la strada per qualche cambiamento delle regole organizzative stesse. Ciascun gruppo di interesse, naturalmente, farà ogni possibile tentativo per migliorare la propria posizione; *dati i vincoli delle regole esistenti*; ma se, in effetti, tutti i gruppi giungessero a riconoscere che i costi esterni prodotti da questo continuo conflitto di interesse sono eccessivi, potrebbero mettersi d'accordo per mutare le regole che favoriscono questo esito. Esistono dei dubbi sul fatto che la democrazia americana abbia ancora raggiunto questo punto di reciproco riconoscimento dei vantaggi che sarebbero assicurati dai necessari mutamenti costituzionali. Tuttavia, se un numero sempre maggiore di gruppi si organizza per assicurarsi sostegno politico, e se il carattere particolaristico finisce per riguardare un numero sempre maggiore di decisioni, sicuramente a un certo momento si verificherà una reazione. Forse cominciamo a vederne l'inizio già oggi, rispetto alla legislazione fiscale. Si levano critiche sempre più forti nei confronti del labirinto di speciali esenzioni e deduzioni che ha finito per caratterizzare la politica fiscale. Nonostante la breve esperienza degli ultimi mesi del 1959 abbia mostrato che, quando vengono proposti autentici mutamenti di tipo più generale, i gruppi che traggono vantaggi particolari sono ancora sufficientemente potenti da impedirli, è possibile che la protesta aumenti. Mentre è probabile che gli eccessivi costi esterni generati da una legislazione fiscale particolaristica siano più facilmente evidenti rispetto ad altri settori di intervento governativo, il dibattito attuale sulla politica fiscale sembra condurre alle conclusioni prevedibili in base al nostro modello.

La speranza di qualche «miglioramento» deve fondamentalmente poggiare sul consenso dei gruppi di interesse stessi in favore di mutamenti costituzionali tali da ridurre i costi eccessivi che la legislazione particolaristica impone a

tutti i gruppi nel corso del tempo. È nel perseguimento di questi mutamenti delle stesse regole organizzative che si può realmente manifestare l'autointeresse illuminato dei gruppi. Sembra del tutto assurdo aspettarsi che i gruppi di interesse, unilateralmente e indipendentemente, esercitino un sufficiente autocontrollo, date le regole esistenti. Attendendosi che lo facciano equivarrebbe ad attendersi che agiscano in modo contrario alla loro *raison d'être*.

Legislazione generale e particolaristica

Se tutta l'azione collettiva fosse di natura tale per cui i costi e i benefici risultassero ripartiti equamente tra tutti i membri della collettività, non sorgerebbe nessun problema relativo ai gruppi di interesse e, a dire la verità, nessun problema relativo al governo. Se ogni individuo, scegliendo per conto dell'intero gruppo, potesse bilanciare la sua parte dei benefici totali e la sua parte dei costi totali, potremmo attenderci risultati ragionevolmente accettabili da pressoché tutte le regole decisionali. In queste circostanze relativamente «ideali», individui e gruppi avrebbero incentivi relativamente scarsi (dato che non esisterebbe una vera possibilità) di utilizzare il processo politico per conseguire vantaggi particolari. Tuttavia sono poche, o addirittura inesistenti, le decisioni collettive che possono essere ricondotte a tale dimensione generale. Quasi tutto l'intervento pubblico concepibile procurerà maggiori benefici ad alcuni cittadini piuttosto che ad altri, e in pressoché tutti i casi ipotizzabili i costi saranno ripartiti in modo da ricadere in misura maggiore su alcuni individui e gruppi rispetto ad altri. Come ha mostrato l'analisi condotta nei capitoli precedenti, è l'opportunità di conseguire vantaggi particolaristici dall'azione politica che attrae il gruppo orientato alla «ricerca del profitto». Questi vantaggi particolaristici possono essere assicurati in due modi. In primo luogo, possono essere approvate decisioni che producono benefici concentrati a vantaggio di individui e gruppi particolari, mentre impongono costi generali su tutti i membri della collettività: è questo il caso illustrato dagli esempi sulla manutenzione stradale. In secondo luogo, possono essere approvate decisioni che pro-

curano benefici a tutti i membri della collettività, ma impongono costi su particolari individui e gruppi. Condizione necessaria perché esistano costi esterni, così come li abbiamo definiti, è una qualche differenza nella ripartizione dei costi e dei benefici dell'azione collettiva tra i membri della comunità.

Un mezzo per modificare le regole organizzative al fine di produrre risultati vicini a quelli che si determinerebbero nel caso di una legislazione autenticamente «generale» potrebbe consistere nel richiedere che quegli individui e gruppi che conseguono vantaggi particolari siano anche chiamati a sostenerne i costi. Questa modalità di prelievo fiscale produrrebbe, in effetti, risultati simili a quelli che avrebbe luogo in presenza di una legislazione «generale». Occorre osservare che questo mutamento nelle regole non equivale necessariamente ad esigere il consenso di una maggioranza qualificata o l'unanimità, anche se i risultati prodotti da questi cambiamenti non dovrebbero differire in modo significativo da quelli che si verificherebbero in quel caso. Mentre il requisito dell'unanimità tende a garantire che tutto l'intervento pubblico sia basato su una qualche forma del principio del «beneficio generale», richiedere che ci si conformi ad esso non assicura necessariamente che tutte le proposte ricevano sostegno unanime. La ragione di questa differenza risiede presumibilmente nel fatto che nel secondo caso i benefici sarebbero misurati o stimati in maniera indipendente dalle valutazioni individuali soggettive. Quindi un equivalente pratico della regola dell'unanimità potrebbe essere, poniamo, il voto a maggioranza in presenza di requisiti costituzionali particolarmente rigidi in merito alla corrispondenza tra benefici e costi, misurata in qualche modo ragionevolmente obiettivo. Questa inversione dello schema di Wicksell, che proponeva la regola dell'unanimità relativa per assicurare la corrispondenza tra benefici e costi, ridurrebbe in ogni caso i costi esterni imposti dal funzionamento di una regola decisionale diversa dall'unanimità. Inoltre, si può pensare che in questo modo si potrebbe raggiungere un miglioramento per le questioni diverse da quelle in cui hanno primaria importanza gli obiettivi redistributivi.

Un esempio pratico può esserci d'aiuto. Supponiamo

che sia adottata una norma costituzionale che imponga di finanziare almeno in parte tutti i progetti di irrigazione, di sviluppo delle aree fluviali e di controllo delle inondazioni, nonché i porti e i canali dell'entroterra, mediante l'imposizione di una speciale tassa sul reddito dei residenti in quelle aree che beneficino dei progetti in questione. Il numero dei progetti approvati, anche senza mutare le regole di voto, potrebbe risultare ridotto o aumentato. È chiaro che i progetti che non riescono a ottenere il consenso saranno considerati «inefficienti» e dovranno quindi essere abbandonati, a condizione che si riescano a misurare costi e benefici con sufficiente accuratezza. Se tutte le aree del paese «si organizzassero» a sufficienza per appoggiare questi progetti federali di sviluppo locale, e se tutte le unità avessero grosso modo uguale potere, sarebbe nell'interesse di tutti i gruppi favorire l'adozione di modifiche costituzionali del tipo sopra illustrato. Il fatto che il gruppo di interesse o il gruppo di pressione *come tale* tenda a sviluppare un interesse alla continuazione della propria esistenza costituirà naturalmente un notevole ostacolo a tale riforma.

Si potrebbero introdurre mutamenti costituzionali analoghi, anche se di tipo diverso, in grado di ridurre gli eccessivi costi esterni imposti dall'attività di gruppi di interesse speciali in quei casi in cui sono in gioco obiettivi generali di carattere redistributivo. Molti interventi pubblici sono effettuati soprattutto in quanto procurano benefici a un gruppo di persone a spese degli altri. Questi obiettivi possono essere completamente legittimi, e possono essere considerati tali da tutti, o quasi tutti, i membri della comunità. La differenza nella ripartizione di costi e benefici può avere, tuttavia, come conseguenza costi esterni eccessivi, del tutto indipendentemente dal raggiungimento degli obiettivi distributivi. Supponiamo, ad esempio, che il problema in discussione sia l'erogazione di fondi federali a sostegno delle aree minerarie depresse della Virginia occidentale. Imponere una speciale tassa ai cittadini della Virginia occidentale per finanziare questo provvedimento sarebbe ovviamente contraddittorio. Nonostante questo, è relativamente facile osservare che, se questo aiuto dev'essere finanziato mediante tasse generali, si può arrivare al punto di scoperchiare un vero e proprio vaso di Pandora. I villaggi di pescatori

lungo la costa del Golfo, le città industriali del New England, i centri della produzione automobilistica del Michigan, le aree minerarie del Colorado e chi più ne ha più ne metta, potrebbero tutte – in quanto aree depresse – do mandare e ottenere aiuti federali, col risultato che eccessivi costi esterni sarebbero imposti a tutta la popolazione.

Un modo per eliminare questo tipo di distorsione – che può sembrare in qualche modo stravagante perché innovativo – sarebbe quello di richiedere che progetti del genere siano finanziati mediante tasse imposte a gruppi specifici della popolazione, *diversi* dai destinatari dei benefici. Per esempio, se i fondi designati per gli aiuti alla Virginia occidentale fossero prelevati mediante speciali tasse imposte soltanto ai cittadini dell'Oklahoma, allora potremmo essere sicuri che l'esito finale sarebbe determinato da forze politiche che si bilanciano. In questo modo sarebbero ridotti i costi esterni, ed emergerebbe qualcosa di simile a un modello di legislazione «generale». Ciò favorirebbe lo sviluppo delle zone veramente depresse, considerate tali da tutta la popolazione, senza contemporaneamente aprire la strada all'erogazione di contributi ad aree non bisognose di assistenza. Nel nostro esempio i parlamentari del North Dakota o del Minnesota si confronterebbero con due opposti interessi di parte: i rappresentanti della Virginia occidentale cercherebbero di assicurarsi voti favorevoli, mentre quelli dell'Oklahoma tenterebbero di influenzare i parlamentari nella direzione opposta. Attraverso il processo di *logrolling* verrebbe raggiunto un esito in grado di rispecchiare più chiaramente l'«interesse pubblico» della soluzione alternativa fondata sull'imposizione di tasse generali. Non ci sarebbe naturalmente alcuna garanzia che si pervenga a decisioni individualmente «ottimali», ma sembra relativamente certo che in questo modo si determinerebbero risultati più vicini a un insieme di decisioni collettive «ottimali» di quelli ottenuti con le regole attuali.

Queste proposte, come molte altre che sono state avanzate nel corso di questo libro, sono ancora formulate a un livello preliminare. L'esame dei mutamenti costituzionali reciprocamente vantaggiosi volti a ridurre i costi esterni imposti dall'attività dei gruppi di interesse nel moderno processo democratico sembra rappresentare un compito estre-

mamente importante e degno di essere perseguito dagli studiosi di scienza politica.

Etica e gruppi di pressione

Un'analisi di questo aspetto richiede, in primo luogo, che l'attività dei gruppi di pressione sia accettata come parte intrinseca del moderno processo democratico e sia considerata suscettibile di previsione. Nel nostro apparato analitico questa attività è una conseguenza prevedibile delle assunzioni comportamentali e, almeno sotto questo profilo, i fenomeni reali sembrano conferire plausibilità a tali assunzioni. Non si potrà raggiungere un autentico progresso scientifico nell'analisi della politica fintanto che i nostri modelli non saranno in grado di trattare questa attività così importante. Ciò non impegna necessariamente l'analista ad accettare l'attività dei gruppi ritenendola una condotta moralmente «buona». L'economista non afferma che l'individuo «dovrebbe» massimizzare la sua utilità; parte dal presupposto che egli lo faccia, e questo è tutto. Lo studio dei processi di decisione politica dovrebbe fare altrettanto; in questo modo il gruppo di interesse, o il gruppo di pressione, diviene parte costitutiva della «scienza» politica, comunque la si intenda.