

Interessi particolari: l'America, l'Europa e l'Italia

Michele Ruta

(Aprile 2003)

Recenti sviluppi della vita politica americana suggeriscono una riflessione sul funzionamento delle democrazie moderne.

Diversi studiosi di scienze politiche e, recentemente, anche molti economisti si sono posti la domanda di come venga scelta la politica di un sistema democratico. In un modello estremamente semplificato di democrazia, le politiche in equilibrio coincidono con le politiche preferite dall'elettore mediano. L'idea è semplice: se un candidato proponesse una politica diversa, un opponente potrebbe presentarsi all'elettorato con una politica più vicina alle preferenze dell'elettore mediano ed ottenere la maggioranza dei consensi.

La realtà è per molti aspetti diversa. In questo articolo vorrei sottolineare un punto in cui questa teoria diverge dalla pratica e che mi pare di particolare rilievo nell'interpretare le recenti vicende americane: il ruolo dei gruppi di interesse.

Gruppi di persone con simili interessi si coordinano, collaborano, si associano, cioè formano una lobby o gruppo di interesse, al fine (tra l'altro) di influenzare le decisioni del governo verso ciò che ritengono più opportuno per la società e, più spesso, per loro stessi. Inutile dire che questa non è una caratteristica solo delle moderne democrazie: la storia è piena di esempi in cui corporazioni di ogni sorta hanno influenzato le vicende politiche, come nell'Italia dei Comuni. Ciò solo per dire che è nella natura della democrazia che organizzazioni di imprese, lavoratori, professioni fino agli amanti dei fucili (come la National Rifle Association) si formino e cerchino di influenzare il governo tramite contributi alla campagna elettorale, l'influenza sui media, pressioni politiche, proteste, moral suasion, ecc.

L'attività di lobbying, è vero, crea dei costi alla società - si pensi per esempio alla quantità di cosiddetti "soft money", cioè finanziamenti ai partiti, letteralmente sprecata in ogni campagna elettorale americana -, tuttavia si può pensare che tale perdita sia controbilanciata dall'importante ruolo di coordinamento e diffusione dell'informazione svolto dai gruppi organizzati. Inoltre, la competizione per l'influenza della classe politica,

come sosteneva il premio Nobel James Baker, assicura che in qualche modo si equilibri il potere dei diversi gruppi di interesse e che le scelte del governo si avvicinino comunque all'interesse generale (in questo caso alla politica preferita dall'elettore mediano) piu' che all'interesse di uno o piu' gruppi in particolare.

Diversi osservatori della vita politica americana ritengono che il sistema democratico statunitense si stia deteriorando perche' la competizione tra i diversi gruppi si e' indebolita. Paul Krugman ha sostenuto sulle colonne del New York Times che entrambi i pilastri della politica dell'amministrazione Bush - la guerra all'Iraq e la riduzione delle tasse (e delle spese) - siano dettati da interessi particolari piu' che da interessi generali. Dimostrazione ne e' il peso crescente dei finanziamenti da parte di alcune imprese nelle campagne elettorali americane e nel controllo dei maggiori network televisivi. Gli esempi degli effetti da tale distorsione sarebbero innumerevoli. Mi limito a richiamare qui l'ingenua dichiarazione di un senatore della California che al quarto giorno di guerra sosteneva che nella ricostruzione dell'Iraq non si sarebbe dovuta usare la tecnologia GSM perche' rischiava di favorire le imprese europee. Con cio', sia chiaro, non si intende dire che una lobby di ricostruttori abbia ordinato la guerra, come non e' la lobby di chi non vuol pagare le tasse che impone i tagli, ma che le politiche sono distorte a favore degli interessi di gruppi piu' conservatori.

Cosa spiega il rafforzamento di interessi conservatori negli Stati Uniti? In un recente lavoro Daron Acemoglu del MIT e James Robinson dell'Universita' di Berkeley sostengo che nelle moderne democrazie l'accresciuta importanza del capitale umano nell'economia e il processo di globalizzazione, riducendo i conflitti distributivi all'interno dei paesi, hanno ridotto il peso politico delle organizzazioni che tradizionalmente sostenevano gli interessi delle classi piu' povere e le politiche a loro favore, in particolare i sindacati.

Questa interpretazione ha senza dubbio una forte componente di verita'. Tuttavia non ci aiuta a comprendere il perche' negli Stati Uniti negli ultimi trent'anni gli stessi fattori abbiano determinato un aumento dell'ineguaglianza a cui non solo non e' corrisposto un

rafforzamento delle organizzazioni piu' progressiste, ma se possibile ne ha prodotto un indebolimento sul piano politico.

In questo articolo vorrei proporre una spiegazione alternativa, che si basa sulle stesse determinanti economiche (sviluppo tecnologico e globalizzazione) evidenziate da Acemoglu e Robinson, ma che pone interamente l'accento sulla teoria dell'azione collettiva (collective action) sviluppata da Mancur Olson nel 1965. Il lavoro di Olson si concentra sulle difficolta' che singoli individui incontrano nell'agire collettivamente. In particolare, gruppi di persone piu' ristretti e con preferenze piu' simili trovano minori ostacoli nel superare problemi di coordinamento. Questo semplice meccanismo puo' aiutarci a capire perche' gruppi che rappresentano interessi piu' conservatori, come le associazioni imprenditoriali, stiano prevalendo negli Stati Uniti rispetto a gruppi progressisti come i sindacati.

Il recente sviluppo tecnologico appare essere "skilled-biased", ossia basato sulle capacita' dei lavoratori (si veda Acemoglu, 2002). Cio' aumenta l'importanza del capitale umano, cioe' delle qualita' e delle conoscenze individuali, nel mercato del lavoro. La conseguenza e' un forte incremento delle differenze tra lavoratori (come evidenza indiretta si consideri il cambiamento nella struttura salariale) e un aumento dell'individualismo che porta con se' una maggiore difficolta' nel coordinare lavoratori che hanno qualita' (skills) differenti e quindi preferenze e necessita' diverse. Volendo si puo' vedere questo argomento come una versione aggiornata (in termini di collective action) degli effetti della fine del fordismo sulle organizzazioni progressiste: come la rivoluzione industriale ha creato i presupposti per la formazione delle organizzazioni dei lavoratori e dei partiti socialdemocratici in Europa, i recenti sviluppi della tecnologia sembrano indurre una riduzione del loro peso politico.

Il secondo aspetto e' l'ampliamento degli scambi commerciali e della mobilita' dei fattori. Coordinare gli interessi di lavoratori immigrati con culture tanto diverse e' un'impresa estremamente piu' difficile che mettere d'accordo diverse business associations. Gli Stati Uniti anche per questo motivo hanno da sempre opposto a una forte lobby di imprenditori un debole sindacato. Ma anche l'Europa ha un problema simile: la difficolta' con cui organizzazioni sindacali nazionali riescono a coordinarsi

nell'UE se paragonata con l'importanza e l'efficacia delle associazioni europee di imprenditori.

Quali sono le implicazioni di questa analisi per l'Europa e per l'Italia?

1. L'esperienza americana richiama la nostra attenzione sulla necessita' che le forme organizzative che rappresentano gli interessi piu' progressisti nella societa' evolvano. Cio' e' indispensabile per creare quella competizione tra interessi confliggenti nella societa' che permette alla democrazia di non trasformarsi in una oligarchia di fatto. I partiti progressisti ed i sindacati devono prendere atto dei processi economici di fondo, in particolare della globalizzazione e della mutata tecnologia, e cercare una strategia coerente con i cambiamenti della struttura sociale dell'Europa e dell'Italia.

2. Una strategia politica basata sull'appoggio del sindacato puo' avere successo se il sindacato riesce ad estendere la propria capacita' di rappresentare gli interessi piu' vasti di tutti i lavoratori e non solo delle categorie tradizionali del pubblico impiego e del lavoro standardizzato oltre che dei pensionati. Il che richiede la capacita' di coordinare gruppi con esigenze e ambizioni diverse. Altrimenti una tale strategia e' destinata ad essere perdente nel lungo periodo perche' un sindacato che non evolve e' una vasca di cemento per i partiti progressisti e non un'ancora di salvezza.

3. In Europa gli interessi imprenditoriali riescono a coordinarsi e a imporre per questo i propri interessi a governi per natura riluttanti a cooperare. Le priorita' stesse dell'Europa di oggi ne sono testimonianza. E' fondamentale che si sviluppi sempre piu' il coordinamento dei gruppi che tradizionalmente rappresentano interessi progressisti in Europa affinche' tali interessi contino nelle scelte politiche europee. Quanto accade nel Partito Socialista Europeo e nella Confederazione Europea dei Sindacati e' sostanza ben diversa. Un'azione coordinata degli interessi progressisti europei avrebbe potuto determinare una sola voce in Europa contro la guerra in Iraq?

Nota: Desidero ringraziare Filippo Taddei e Giuliano Garavini per i loro commenti.

Riferimenti bibliografici:

Acemoglu (2002), Technical Change Inequality and the Labor Market, *Journal of Economic Literature*, 40: 7-72.

Acemoglu e Robinson (2003), *Political Origins of Dictatorship and Democracy*, mimeo, MIT.

Becker (1982), A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics*, 101:371-400.

Olson (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.

Per una recente rassegna della letteratura sui gruppi di interesse si veda Grossman e Helpman (2001), *Special Interest Politics*, MIT press.