

Giliberto Capano, Renata Lizzi, Andrea Pritoni

Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collater- alismo

(doi: 10.1483/78442)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 3, Dicembre 2014

Ente di afferenza:

Università Luiss (luiss)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione Oltre il clientelismo e il collateralismo

Giliberto Capano, Renata Lizzi e Andrea Pritoni

Interest Groups and Public Policies in Italy «in Transition»: Beyond Clientelism and Collateralism

For a long time, the study of interest groups has not been the most frequented area of research in Italian political science. During the last decades, scholars working in policy studies have revived the topic by analysing the role of interest groups in the policy process; yet they only have provided sectional analyses of the phenomenon. In this paper, we want to present a more comprehensive picture of that role, by comparing interest groups in seven Italian policy sectors in the last twenty years. The empirical analysis reveals some interesting trends: above all, the Italian Interest Groups System (IGS) has become more fragmented than it was in previous decades and parties' gate-keeping functions have weakened with respect to the so-called First Republic.

Keywords: Interest groups; Public policy; Lobbying; Influence; Italy.

1. La scienza politica italiana e lo studio dei gruppi di interesse

Lo studio dei gruppi d'interesse in Italia è stato considerato – fino a tempi recenti – un campo culturalmente e politicamente poco rilevante dalla scienza politica, che ha tradizionalmente privilegiato quelli più *classici* del sistema partitico e della partitocrazia, del comportamento elettorale, dei governi di partito, delle dinamiche consociative nell'arena legislativa.

Tale disattenzione al tema ha contribuito a creare sia un limite prospettico nello studio dei fenomeni politici di questo paese, sia vistose lacune empiriche nell'analisi della *interest politics* e nella conoscenza dei gruppi d'interesse italiani. Nel tempo, inoltre, l'idea radicata in Italia sui gruppi d'interesse ha assunto una forte connotazione negativa (Panebianco 1989), considerando anche il *lobbying* e i

lobbisti come il lato oscuro e poco raccomandabile della politica (Fotia 1997). Convincimenti che, in parte, spiegano l'assenza in Italia – per lo meno fino ad oggi – di ogni azione pubblica volta alla regolazione del fenomeno (ai fini dell'accreditamento e della trasparenza); ciò diversamente da buona parte dei paesi europei e nonostante numerose siano le proposte di legge presentate in tal senso¹.

L'impostazione analitica e la chiave di lettura che si sono andate imponendo hanno studiato la politica come stabilizzazione di assetti di potere e allocazione imperativa di valori e risorse; i partiti politici ne sono stati a lungo gli attori dominanti, in grado di controllare l'agenda e l'accesso alle sedi decisionali, determinando così gli esiti anche in termini di *policy* (Morlino 1991). Il predominio dei partiti è stato evidenziato nella funzione di *gatekeepers* cruciali per la rappresentanza e per il governo della cosa pubblica (partitocrazia); le dinamiche di funzionamento di governo, parlamento e pubblica amministrazione hanno rivelato l'instaurarsi e il persistere di relazioni di tipo clientelare fra attori pubblici, partiti, gruppi d'interesse, burocrazie ministeriali. Tali studi hanno identificato quali caratteri costitutivi del sistema degli interessi la scarsa autonomia dei gruppi rispetto ai partiti, l'affiliazione e la frammentazione della rappresentanza a rispecchiare multipartitismo e divisioni in fazioni e correnti partitiche. Queste concezioni hanno a lungo monopolizzato l'attenzione e il dibattito scientifico, rispecchiando le dinamiche e le caratteristiche più salienti del sistema politico italiano (Lizzi 2011).

Fino agli anni Novanta, dunque, sono stati pochi gli studi dedicati specificamente ai gruppi d'interesse: si tratta di lavori che coprono periodi storici circoscritti, che guardano alle grandi organizzazioni di categoria e che analizzano i gruppi in funzione del rapporto – più o meno organico – con i maggiori partiti politici e con gli apparati dello stato (Morlino 1991). Tale rapporto è descritto in termini di connubio, collateralismo e subordinazione rispetto ai partiti politici di riferimento, ovvero di parentela, clientela e scambio con apparati di partito, stato, e burocrazie ministeriali (La Palombara 1964). Queste relazioni – instauratesi a partire dagli anni Cinquanta – sarebbero rimaste sostanzialmente stabili per decenni (La Palombara 1994). Nelle fasi di consolidamento dell'Italia repubblicana, le grandi orga-

¹ Sono oltre 25 le proposte di legge depositate in parlamento, 15 solo negli ultimi venti anni, ma nessuna ha mai raggiunto l'aula; al momento, l'unica istituzione che ha voluto un elenco ufficiale è il Ministero dell'Agricoltura, mentre il ddl preparato nel luglio 2013 dal Governo Letta, che prevedeva appunto la creazione di un registro per i lobbisti che hanno rapporti con le pubbliche amministrazioni e la registrazione obbligatoria, è stato rinviato a data da destinarsi.

nizzazioni d'interesse industriale e agricolo hanno accettato un ruolo subordinato rispetto ai partiti; in cambio hanno ottenuto l'accesso all'arena politica. Lo schieramento imprenditoriale – costituito da Confindustria, ma anche da grandi imprese private e pubbliche come FIAT, ENI, IRI eccetera – ha seguito questa strategia per rilegittimarsi e guadagnare una sorta di via libera nelle scelte del settore (Mattina 1991, 273). Le maggiori organizzazioni agricole si sono avvalse dell'investitura democristiana per radicarsi nelle campagne e guadagnare ampi consensi nel vasto mondo agricolo-rurale a favore del partito di governo (in cambio di autonomia nella gestione delle politiche e benefici e privilegi per la categoria) (Lanza 1991). I sindacati dei lavoratori ideologicamente divisi e affiliati ai maggiori partiti politici – Dc e Pci – hanno seguito lo stesso destino, quello di un controllo condizionato da parte dei partiti di riferimento e di un tardivo riconoscimento negoziale (Feltrin 1991).

Il lavoro di La Palombara (1964; 1994) sviluppa un'analisi ampia di questo sistema di rapporti che coinvolge anche le burocrazie ministeriali: burocrazie per lo più deboli, male attrezzate e prive di spirito di corpo sono state facilmente permeabili ai grandi gruppi d'interesse, cui i partiti garantivano accesso al processo decisionale, ma anche alla gestione della cosa pubblica. Lo status di *insider* ha progressivamente rafforzato questi gruppi e ha reso le arene decisionali meno penetrabili ad altri interessi esclusi, stabilizzandone le dinamiche e consentendo il mantenimento dello *status quo*.

Oltre alle burocrazie, anche l'arena parlamentare è diventata, nel corso dei primi decenni repubblicani, il luogo dell'integrazione e della progressiva inclusione di ogni istanza; è stato attraverso le aule e le competenze del parlamento che i rapporti fra partiti e interessi hanno trovato sostegno, risorse, legittimazione (Morisi 1992, 7); in tal modo si è dato vita alle politiche del consolidamento prima (patti agrari, edilizia popolare e industria automobilistica) e alle micropolitiche distributive poi.

Successivamente, quando i partiti politici italiani cominciano a perdere il controllo delle politiche, si inizia a notare, spesso in modo contingente e induttivo (Cotta 1996; Vassallo 2007), che i grandi gruppi d'interesse – e progressivamente anche i gruppi minori, le associazioni di comparto e professionali, i gruppi finanziari e del settore pubblico – guadagnano autonomia rispetto ai partiti, cercando di consolidare il sistema dei rapporti con le burocrazie pubbliche. La frammentazione partitica e l'instabilità dei governi contribuiscono a dare vita a veri e propri sub-governi nella gestione della cosa pubblica (Furlong 1994), all'interno dei quali la soddisfazione di interessi

speciali avviene autonomamente, in assenza del ruolo di filtro dei partiti, rischiando di diventare pratica pervasiva in assenza di meccanismi istituzionali correttivi. Martinelli e Lanzalaco individuano in tali tendenze un modello misto di «pluralismo oligopolistico», nel quale debolezza dello stato, frammentazione degli interessi e prevalere di politiche distributive indicano l'evoluzione di dinamiche differenziate da settore a settore e l'emergere di sub-governi in cui gli interessi assumono configurazioni ed esercitano ruoli diversi (anche sostitutivi dell'apparato pubblico) (Martinelli 1999; Lanzalaco 1995; Furlong 1994)².

Nell'ambito di uno schema generalizzato di rapporti di parentela o clientelari che si consolida nel tempo e persiste all'avvicendamento dei governi, con la crisi della «Prima Repubblica» diminuisce drasticamente la dinamica di parentela (tenuto conto dell'indebolimento dei partiti) e aumentano relazioni di altro tipo – alcune prettamente clientelari – che spesso vedono catturare le burocrazie da parte dei gruppi di interesse più forti. Ad esempio, nel settore dell'industria automobilistica e in quello dei trasporti, grandi organizzazioni e grandi imprese sono emersi come oligopoli in forza del ruolo strategico ricoperto da quei pochi gruppi nello sviluppo economico del paese (Tebaldi 1999; Germano 2011). Inoltre, come emerge anche dagli studi di *policy* e dai numerosi contributi che il Mulino ha pubblicato negli anni Novanta e 2000 nella collana delle politiche pubbliche, su politiche del lavoro (Gualmini 1997), della sanità (Maino 2001), dell'agricoltura (Lizzi 2002), dei trasporti (Tebaldi 1999), della scuola (Ventura 1998) e dell'università (Capano 1998), alcuni gruppi di interesse appaiono svolgere un ruolo pivotale, di *veto player*, nel *policy-making*. Il ruolo dei sindacati dei lavoratori pubblici e privati è fondamentale per comprendere il *policy-making* e gli esiti delle difficili riforme degli anni Novanta in materia di pensioni e di occupazione (Gualmini 1997; Natali 2007; Jessoula 2011). Sono le confederazioni agricole che – alla scomparsa della Dc e della Federconsorzi – insieme al ministero danno continuità di idee e modi di governare alla politica agricola riformata profondamente dall'Unione Europea (UE). La storia e l'evoluzione delle politiche sanitarie, dei trasporti, della scuola, si ricostruiscono alla luce delle posizioni e rivendicazioni delle organizzazioni mediche, farmaceutiche, dei sinda-

² Il pluralismo oligopolistico (Lanzalaco 1995) è dinamica prevalente sia nella rappresentanza degli interessi economico-industriali, sia nello stile del *policy-making* in numerosi ambiti: uno stile che scoraggia cambiamento e riforme, garantisce continuità e difesa dello *status quo*.

cati degli insegnanti, della frammentazione e specificità del settore dei trasporti in Italia.

Quanto emerge dagli studi di *policy* del decennio scorso è un quadro molto variegato, all'interno del quale la *interest politics* italiana assume connotazioni piuttosto diverse rispetto a quelle dei decenni precedenti, denotando un processo di cambiamento strutturale nell'azione della rappresentanza degli interessi come reazione all'evoluzione – per certi versi drammatica – del sistema politico. La scienza politica, comunque, ha prestato solo relativa attenzione a questi sviluppi, e lo stesso ha fatto l'analisi delle politiche pubbliche. La prima perché troppo concentrata sulla transizione politica (Cecantini e Vassallo 2004; Almagisti, Lanzalaco e Verzichelli 2014), i sommovimenti nel sistema partitico (Bardi 1996; Pappalardo 2001), l'evoluzione istituzionale (Cotta e Verzichelli 2007). La seconda, per definizione attenta alla dinamica dei gruppi di interesse (Lizzi 2011; Ferrera 2011), ha continuato a considerare i gruppi come uno dei tanti attori coinvolti nelle strutture di *network*, le quali costituiscono per gli studiosi di *policy* l'assetto portante dei processi decisionali.

In questo senso, il contributo politologico all'analisi dei gruppi di interesse è rimasto al palo, e queste organizzazioni portanti della politica democratica sono rimaste a lungo nell'ombra, ovvero sono state considerate per troppo tempo come uno dei tanti attori che affollano le arene del *policy-making*. Si è creato, pertanto, un vuoto conoscitivo che rischia ormai di essere diventato un baratro, soprattutto perché la crisi politica degli anni Novanta, la lunga transizione e l'indebolimento del sistema partitico, il riassetto dei rapporti intergovernativi, le riforme di *policy* obbligate e veicolate dalla UE, hanno contribuito ulteriormente al rimescolamento delle carte nei processi decisionali pubblici e – non potrebbe essere altrimenti – nelle caratteristiche costitutive dei gruppi di interesse e della loro azione.

È quindi giunto il tempo di andare a guardare dentro ai gruppi e nei loro campi di azione, così da dare consistenza a quelle che troppo spesso sembrano essere induzioni o intuizioni sul loro ruolo e sul loro comportamento.

2. Un nuovo punto di partenza: gli obiettivi della ricerca

Come si è detto, se è vero che i gruppi di interesse italiani sono stati a lungo poco studiati dalla scienza politica nazionale, è altrettanto vero che le ragioni sottese a tale mancanza di analisi – tanto teorica, quanto empirica – non sembrano più giustificabili. A più di venti

anni dall'inizio della lunga fase di transizione nella quale il nostro paese è ancora immerso, (ri)cominciare a studiare i gruppi di interesse italiani appare dunque un obiettivo scientifico non più procrastinabile. Da questo punto di vista, gli scopi che cerchiamo di perseguire in questo volume sono molteplici e in ultima istanza ricollegabili a tre principali linee di riflessione e di ricerca: *a*) la «mappatura» dei gruppi di interesse nazionali; *b*) l'individuazione delle rispettive modalità di mobilitazione e attivazione politica; *c*) l'influenza esercitata dai gruppi sulle politiche.

Il primo obiettivo – la mappatura – è di natura principalmente descrittiva: per quanto possa sembrare inverosimile, a oggi non sono mai state condotte rilevazioni sistematiche degli attori in campo nei differenti settori di *policy*. Certo, i già citati studi sulle politiche pubbliche italiane non hanno potuto evitare di trattare il ruolo esercitato da molti gruppi di interesse nei processi di *policy* analizzati. Tuttavia, da un lato questi lavori hanno il limite, data la loro prospettiva settoriale, di non comparare dinamiche, attori e peculiarità tra i vari settori di *policy*; dall'altro, rischiano di non essere più attuali come quando sono stati pubblicati, ormai diversi anni fa. Nel dettaglio, realizzare una mappatura ragionata e sistematica dei gruppi di interesse attualmente operanti in Italia significa ricercare in modo approfondito l'evidenza empirica: *i*) dei gruppi attivi nei diversi settori di *policy* oggetto di studio; *ii*) della loro struttura organizzativa, della natura degli interessi rappresentati, delle caratteristiche proprie della rispettiva *membership*, delle loro risorse organizzative.

Il reperimento di tali informazioni è probabilmente il più evidente valore aggiunto di questo lavoro: per la prima volta, infatti, si offre alla comunità scientifica nazionale una gran mole di dati precedentemente indisponibili. Così facendo, da un lato si colma una lacuna conoscitiva divenuta ormai insostenibile, soprattutto se paragonata allo stato della ricerca sui gruppi di interesse a livello internazionale³, dall'altro si compie il primo, imprescindibile, passo di uno sforzo di ricerca che possa protrarsi nel tempo, seguendo dunque una prospettiva diacronica potenzialmente assai feconda.

Il secondo obiettivo che vogliamo perseguire attiene invece all'individuazione delle modalità di attivazione e mobilitazione politica proprie dei differenti gruppi di interesse; a tal proposito, il riferimento va in particolare: *i*) ai canali di accesso al *policy-making*, ovvero i luoghi dell'interazione – sia istituzionale e formalizzata, sia informale e contingente – tra interessi e *decision ma-*

³ Per una rassegna della più recente letteratura internazionale sui gruppi di interesse, rimandiamo a Hojnacki *et al.* (2012) e a Baumgartner e Bunea (2014).

kers; ii) alle tattiche e le strategie di volta in volta utilizzate⁴.

Anche da questo punto di vista, la rilevanza dell'obiettivo non può essere sottostimata: se è infatti vero che la quasi totalità delle ricerche empiriche condotte fino all'inizio degli anni Novanta ha sottolineato lo stretto rapporto che intercorreva tra i gruppi di interesse e i partiti politici, il cui ruolo di imprescindibili *gatekeepers* li poneva in posizione sopraordinata rispetto ai gruppi (Morlino 1991; Lanza-laco 1995), è tuttavia presumibile che la crisi nella quale è piombato il sistema politico-partitico nazionale negli ultimi venti anni abbia modificato tale quadro di riferimento. Interrogarsi circa gli attori cui i gruppi indirizzano il proprio sforzo di mobilitazione, così come sulle tattiche e strategie cui tendono a ricorrere nel produrre tale sforzo, ci può dunque dire molto del *nuovo* ruolo degli attori rilevanti.

Infine, questo volume si pone l'ambizioso obiettivo di fornire una preliminare stima dell'influenza esercitata dai gruppi qui analizzati in relazione al settore di *policy* del quale fanno parte e ai più importanti processi di *policy-making* rispetto ai quali si sono attivati politicamente. Pur nella consapevolezza delle molteplici criticità – sia analitico-concettuali (Hart 1976), sia di natura prettamente operativa (Baumgartner e Leech 1998) – che contraddistinguono la cosiddetta «questione dell'influenza» (Dür e de Bièvre 2007), siamo altresì convinti che proprio tale aspetto sia assolutamente centrale nella nostra comprensione del ruolo che i gruppi rivestono nel complessivo sistema democratico⁵ (Baumgartner *et al.* 2009; Klüver 2013).

Da questo punto di vista, infatti, l'individuazione di *chi vince e chi perde* nel processo di *policy* risponde alla fondamentale necessità – di carattere non soltanto descrittivo – di cogliere quali attori sono stati in grado di raggiungere quali risultati, così proponendo una preliminare valutazione del grado di pluralismo che contraddistingue il sistema degli interessi nazionale. Tale aspetto non è affatto secondario, in quanto consente di dare risposta empirica all'interrogativo riguardante il ruolo dei gruppi di interesse nel complessivo sistema politico: da un lato, infatti, i gruppi sono generalmente considerati

⁴ Alcune dirette (ovvero che prevedono contatti individuali con i *policy makers*) (Binderkrantz 2005; Binderkrantz e Krøyer 2012), altre indirette (che consistono in una serie di azioni intese a imporre all'attenzione generale determinate *issue*, nell'ottica di costringere i governanti ad adottare misure concordanti con le preferenze di *policy* dei gruppi stessi) (Gais e Walker 1991; Jordan e Maloney 1997; Kollman 1998).

⁵ Più che di vera e propria «influenza», tuttavia, sarebbe più opportuno parlare di «successo». Sulla distinzione concettuale tra i due termini, segnaliamo soprattutto Mahoney (2007).

strumenti di partecipazione e rappresentanza in grado di rendere maggiormente stringente la necessità, da parte dei governanti, di produrre politiche pubbliche rispondenti ai *desiderata* dei cittadini e, tramite l'adozione di queste, risultare maggiormente responsabili nei confronti di quei medesimi cittadini⁶; dall'altro lato, tuttavia, quegli stessi gruppi rischiano di perpetuare, invece che attenuare, squilibri presenti all'interno della società (Baumgartner *et al.* 2009), o anche, nel peggiore dei casi, di acuirli (Schattschneider 1960; Scholzman 2010). Che l'*Interest Group System* italiano sia contraddistinto da un alto o un basso grado di pluralismo, dunque, fa una grande differenza per il quotidiano funzionamento della democrazia.

In conclusione di questa sezione, pare comunque necessaria una nota di cautela: quelle che si evidenziano restano linee di tendenza ricavate dall'analisi empirica di un centinaio di gruppi di interesse italiani disseminati lungo sette differenti *policy field*. Siamo dunque perfettamente consapevoli che l'universo dei gruppi di interesse attivi in Italia sia estremamente più variegato ed esteso di quello qui ricostruito. Nondimeno, le riflessioni che proponiamo a partire dal prossimo paragrafo ci paiono utili a gettare nuova luce sul funzionamento del sistema politico italiano degli ultimi venti anni.

3. Dalla necessità dell'intermediazione partitica al rapporto diretto con le burocrazie fino al nuovo ruolo del governo

Come abbiamo ricordato sopra, nel corso degli anni Novanta alcuni studiosi hanno cominciato a sottolineare come le caratteristiche storicamente sedimentate della *interest politics* nella «Prima Repubblica» – un misto di relazioni di parentela (dovute alla pervasività del sistema dei partiti) e di relazioni clientelari (favorito dalla frammentazione e dalla debolezza degli apparati pubblici) – abbiano cominciato a trasformarsi.

La destrutturazione del sistema politico e la lunga transizione, con i cambiamenti nel rapporto tra governo e parlamento e fra i diversi livelli di governo (Barbieri e Verzichelli 2003), hanno spinto i gruppi di interesse – nel periodo analizzato – a privilegiare le relazioni con il governo e con le burocrazie, da un lato, e a contare meno sulle relazioni con parlamentari e partiti politici, dall'altro. Questa tendenza è stata poi progressivamente favorita dalla logica finanzia-

⁶ Tale meccanismo di *accountability* verticale, tuttavia, dipende molto fortemente dal complessivo assetto istituzionale (Müller e Meyer 2010).

ria di tipo emergenziale con la quale in diversi momenti dell'ultimo ventennio il governo è stato costretto a impostare le proprie politiche (Ferrera e Gualmini 2004).

Come mostrano Marangoni e Tronconi nel loro saggio, ad eccezione della politica della giustizia, in tutti i settori analizzati le caratteristiche del processo legislativo – confermando il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo – incentivano i gruppi di interesse a esercitare le loro strategie di influenza a monte e a valle del processo legislativo. Ciò indica una consistente tendenza ad agire direttamente sugli attori governativi (politici e burocrazie) sia nella fase di formulazione, sia nella fase di implementazione (quando si devono produrre quegli atti regolamentari senza i quali, nel sistema italiano, non è possibile l'attuazione vera e propria delle decisioni). Insomma, nella gran parte delle questioni rilevanti, per quasi tutti i settori (fatta eccezione parziale per la giustizia, nel cui caso però non si deve mai dimenticare che la componente burocratico-ministeriale è formata, nei suoi vertici, da membri che sono anche i destinatari delle politiche governative), il parlamento sembra essere diventato una arena meno significativa rispetto al passato. Tale dinamica ha reso meno trasparente il processo decisionale, creando non pochi problemi interpretativi. Al tempo stesso, emerge come l'arena mediatica, pur essendo un rilevante strumento di influenza, non è determinante. Come segnala Vaccari nel suo saggio, infatti, la presenza sui media appare legata sia alla rilevanza numerica della rappresentanza, sia alla capacità comunicativa, espressa in termini organizzativi. Ciò significa, sostanzialmente, che sono soprattutto le grandi associazioni sindacali (dei lavoratori e degli imprenditori) a essere presenti sui media. In questo senso l'arena mediatica appare poco significativa nel cogliere le dinamiche di influenza dei gruppi: è naturale che le grandi associazioni di rappresentanza abbiano più spazio; ciò soprattutto perché maggiormente organizzate e, pertanto, efficaci nel produrre strategie comunicative⁷.

Insomma, il quadro descrittivo che emerge dalla ricerca spinge a enfatizzare il fatto che le arene nelle quali si sono strutturate le più significative dinamiche di influenza siano quelle più private, quelle in cui direttamente i gruppi interagiscono con le burocrazie e con i responsabili politici degli apparati.

Si tratta di una dinamica bidirezionale: da un lato la gran parte dei gruppi di interesse cerca di concentrare la propria azione nei

⁷ Tale evidenza empirica non è certo un'eccezionalità italiana. Binderkrantz (2012), infatti, ravvisa un quadro assai simile a proposito del caso danese; dinamiche lievemente differenti sono invece evidenziate da Bernhagen e Trani (2012) in riferimento al caso britannico.

luoghi in cui maggiore appare essere la rilevanza decisionale (Holyoke 2003; Beyers e Kerremans 2012); dall'altro i governi e le burocrazie hanno tutto l'interesse a relazionarsi stabilmente con i gruppi di interesse, senza mediazioni partitiche, sia a fini informativi (Austen-Smith 1996; Beyers 2002) sia a fini manipolativi.

Questa dinamica è particolarmente evidente nel caso delle burocrazie. In molti dei settori analizzati, infatti, il venir meno dell'intermediazione partitica ha favorito dinamiche di relazioni strutturate tra gruppi e apparati burocratici. Ciò è accaduto nelle politiche del credito e assicurative, nelle politiche sanitarie, nelle politiche educative, nelle politiche agricole e in quelle dei trasporti. Nel caso delle politiche pensionistiche e della giustizia la questione è più complessa, poiché le loro caratteristiche rendono estremamente appetibile sia l'arena mediatica, sia l'arena parlamentare. In questi due casi, infatti – come mostrato dai saggi di Natali e di Dallara, Pederzoli e Sapignoli – le relazioni dirette tra gruppi e burocrazie sono altalenanti e dipendono dal contesto politico e dalla strategia governativa. Negli altri casi, invece, sembra davvero che alcuni gruppi tendano a privilegiare l'arena burocratica rispetto ad altre arene. Si tratta di una strategia che è particolarmente rilevante per quei gruppi che hanno risorse informative, capacità di controllo del proprio settore e, in molti casi, forte interesse a non esporre l'agenda al confronto e al dibattito pubblico (Culpepper 2010). Questa dinamica è particolarmente evidente nel caso dei trasporti e della sanità e – parzialmente – nel caso del credito. Ovviamente, in questi casi la tecnica delle *issue* sul tappeto rappresenta un'ottima giustificazione per una dinamica di *insider politics*, ma al tempo stesso anche un'ottima opportunità per le burocrazie di controllare il settore di riferimento, diminuendo l'incertezza informativa e il tasso di conflittualità. Questo tipo di relazioni possono condurre a logiche di tipo clientelare e al rischio della cattura, anche se l'azione delle burocrazie appare meno passiva di quanto il clientelismo e le teorie della cattura farebbero pensare.

In questo senso è particolarmente rilevante il ruolo svolto dal MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) come catalizzatore e, in alcuni casi, vero e proprio *dominus* dei processi decisionali e quindi partner burocratico privilegiato dei principali gruppi di interesse. Tale ruolo, favorito dalle politiche di restrizione finanziaria concausate sia dalle politiche economiche della UE, sia dagli effetti della crisi finanziaria esplosa nel 2008, ha reso ancor più pivotale il ruolo – già storicamente strategico – del MEF, nei processi decisionali pubblici, soprattutto nella fase di formulazione delle politiche. Que-

sta centralità – favorita dal fatto che spesso gli esecutivi hanno delegato⁸ a tale apparato (sede di competenze tecniche consolidate e tenutario dei conti dello stato) la gestione delle politiche economico-finanziarie è confermata da molti saggi di questa *special issue*. Tale delega ha assunto i connotati della vera e propria cessione di sovranità nei casi in cui (ad esempio con i governi Berlusconi IV, Monti e Letta) la politica economica del governo è stata modellata come mera attuazione di direttive e indirizzi provenienti da Bruxelles.

Questo ruolo delle burocrazie ministeriali contrasta con la prospettiva pluridecennale à *La Palombara* (1964; 1994) prima accennata, la quale ha sempre visto le burocrazie ministeriali come deboli e permeabili. L'impressione che emerge dalla nostra ricerca è che esse siano certamente «permeabili», ma non deboli. In molti dei settori analizzati, infatti, le burocrazie sembrano svolgere un ruolo di partner diretto, a volte autonomo, degli interessi organizzati. Ovviamente, questa *imprenditorialità* non necessariamente implica che gli apparati dispongano di competenze sofisticate per affrontare i problemi di *policy*; al contrario, sembra che tali apparati capitalizzino sulla maggiore autonomia di cui godono per strutturare relazioni interessate anche a condividere l'*expertise* e le competenze specifiche di cui i gruppi di interesse sono per definizione portatori.

Bisogna, comunque, collocare questo «nuovo» ruolo delle burocrazie in un contesto in continuo cambiamento: se è certamente vero che l'indebolimento del *gate-keeping* partitico favorisce la supremazia burocratica, ciò tuttavia non implica la rinascita di un novello stato amministrativo, in cui la politica debole lascia il potere nei processi decisionali alle burocrazie. Infatti, a controbilanciare il controllo partitico emerge, almeno nel periodo da noi analizzato (che esclude, pertanto, le dinamiche in corso durante il governo Renzi), il ruolo politico più autonomo – e più efficace nella sua azione di *policy maker* – del governo. In questo senso, il rafforzamento dell'esecutivo nei processi decisionali (a discapito sia dei gruppi di interesse, sia delle burocrazie ministeriali) è chiaramente visibile quando esso prende decisioni in cui supera gli equilibri consolidati in maniera e misura molto netta. Come emerge ad esempio dai capitoli su educazione, credito e assicurazioni, pensioni e sanità, quando il governo decide di essere impermeabile alle pressioni e agli interessi (adducendo stati di necessità finanziaria oppure determinate visioni di sistema di un settore di *policy*) e di agire come decisore per l'interesse collettivo, le nuove relazioni tra burocrazia e gruppi di interesse ven-

⁸ Come accadeva in passato con la Ragioneria Generale dello Stato.

gono tranquillamente messe da parte così come storici rapporti privilegiati tra la politica e certi gruppi.

Sia chiaro che non è affatto detto che queste dinamiche si istituzionalizzino e che non vi sia più un ruolo per una strutturale intermediazione partitica. Di certo le nuove relazioni dirette tra apparati burocratici e gruppi di interesse e il ruolo pro-attivo del governo possono sedimentare effetti che – quand’anche la ristrutturazione del sistema partitico in atto raggiunga un punto di equilibrio stabile nel tempo – il *gate-keeping* partitico difficilmente riuscirà a tornare alle forme e ai modi del passato.

4. Un sistema degli interessi più frammentato, ma sostanzialmente stabile

Lungo il *continuum* tracciabile tra i poli opposti di sistema degli interessi pluralista, da un lato, e sistema degli interessi neo-corporativo, dall’altro, il caso italiano è stato storicamente ritenuto molto difficilmente assimilabile tanto all’uno, quanto all’altro (Golden 1986). L’*Interest Group System* (IGS) di «Prima Repubblica» non pareva infatti descrivibile secondo lo schema pluralista, principalmente perché per lungo tempo soltanto i grandi gruppi affiliati ai partiti hanno potuto godere di un accesso privilegiato (La Palombara 1964); tuttavia, nemmeno le *classiche* dinamiche neo-corporative si affermavano, sostanzialmente a causa di uno stato debole e di istituzioni permeabili. A tale proposito, sia Martinelli (1994), sia Lanzalaco (1995) hanno descritto il caso italiano come un modello misto di «pluralismo oligopolistico». Cosa è cambiato – da questo punto di vista – negli ultimi venti anni?

Sul punto, l’analisi empirica condotta ci consente di fissare alcuni aspetti abbastanza netti. Innanzitutto, pare potersi ragionevolmente sostenere che la tendenza che accomuna pressoché tutti i settori di *policy* analizzati sia l’incremento della frammentazione interna. Ad esempio, come evidenzia Natali nel suo contributo, il progressivo lancio della previdenza complementare – con la conseguente transizione da un sistema pensionistico prevalentemente fondato sul cosiddetto primo pilastro pubblico, a uno multi-pilastro – ha portato a una sorta di duplicazione dell’arena di *policy* pensionistica. Ciò si è tradotto non soltanto nell’attivazione di un numero crescente di gruppi di interesse – tra i quali soprattutto quelli finanziari e assicurativi – nell’arena integrativa, ma anche in una maggiore differenziazione e specializzazione interna dei gruppi, per così dire, *tradizionali*.

La stessa dinamica di «proliferazione» dei gruppi è sottolineata anche da Di Giulio in materia di trasporti: per quanto tale settore sia da sempre caratterizzato da alta *popolosità* – principalmente legata alla presenza di diverse sotto-aree specifiche – con il processo di privatizzazione che ha avuto origine nei primi anni Novanta si assiste infatti a un periodo di nuova attivazione associativa i cui protagonisti principali sono proprio i grandi *players* privatizzati.

Una tendenza altrettanto netta è descritta da Pritoni in relazione al settore del credito e delle assicurazioni: in tal caso, tuttavia, l'aumentata frammentazione del *policy field* dipende quasi esclusivamente dal ruolo sempre meno marginale che una ben determinata categoria di gruppi – le associazioni dei consumatori – ha occupato, e sta occupando, rispetto a un numero sempre crescente di *issue*, soprattutto quelle legate alla liberalizzazione dei mercati.

Infine, una qualche maggiore frammentazione del settore di *policy* analizzato non è estranea tanto ai saggi di Capano e Terenzi sulle politiche educative e di Lizzi sul settore agricolo, quanto ai contributi di Di Giulio e Toth sul sistema sanitario e di Dallara, Pederzoli e Sapignoli sulle politiche della giustizia. Più nel dettaglio, le trasformazioni del settore dell'educazione sono probabilmente dipese dal gran numero di riforme che – nel corso degli ultimi venti anni – hanno contraddistinto il settore di *policy* in questione, laddove quelle proprie del settore agricolo vanno legate alle decisioni prese in ambito europeo, con le riforme della PAC (politica agricola comunitaria) e la progressiva riduzione del protezionismo agricolo. A causa del processo di decentramento che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha sancito la potestà regionale sulle politiche sanitarie, anche i gruppi di interesse nel settore sanitario hanno subito trasformazioni: i *tradizionali* gruppi categoriali vengono infatti affiancati da quelli farmaceutici, delle aziende sanitarie e delle case di cura, dalle associazioni dei pazienti.

Il settore che – con ogni probabilità – meno è cambiato negli ultimi venti anni è invece quello della giustizia. Anche in questo caso, tuttavia, non appare per nulla secondario ricordare come sia stato costituito l'OUA (organismo unitario dell'avvocatura) – nel 1995 – quale diretta emanazione del Consiglio Nazionale Forense.

Quali le cause profonde di tale dinamica comune? Al netto di specificità in qualche caso già ricordate – si pensi al decentramento per quanto concerne le politiche sanitarie – l'aumentato numero di gruppi di interesse in Italia pare potersi legare al contemporaneo manifestarsi di due processi di medio-lungo periodo assai rilevanti. Da un lato, il processo di europeizzazione ha influito, sia direttamen-

te (si pensi all'agricoltura con la PAC), sia indirettamente (il riferimento è all'educazione, alle pensioni e al credito e assicurazioni), sulle numerose riforme che – negli ultimi due decenni – hanno letteralmente rimodellato la gran parte dei settori di *policy* analizzati, così modificando la struttura di vincoli e opportunità fronteggiata dagli attori nelle varie arene di *policy*. Dall'altro lato, il già citato «ritiro» dei partiti politici dal ruolo di *gate-keepers* ha di fatto determinato l'abdicazione dalla loro precedente funzione di controllo e – per così dire – governo del sistema, così ampliando il numero e la varietà dei gruppi di interesse ai quali ora si aprono opportunità di *policy* che in passato erano negate loro. Possiamo dunque inevitabilmente concludere che il sistema degli interessi italiano, oggi in maniera e misura molto più netta che non nei primi decenni repubblicani, appaia più prossimo al polo pluralista di quanto non lo sia a quello neo-corporativo? Per quanto molti dei tradizionali rapporti tra (pochi) gruppi e (pochi) partiti non sussistano più da tempo (Lanza e Lavdas 2000), una conclusione siffatta ci pare ancora prematura.

Questo sostanzialmente perché, sebbene i vari contributi ci restituiscano la descrizione di settori di *policy* che – nel corso degli ultimi venti anni – hanno visto aumentare il numero degli attori rilevanti, nondimeno l'identità dei gruppi che godono di diretto e continuativo accesso ai *policy makers* non è sostanzialmente mutata. All'interno di un universo sempre più ampio di *uguali*, insomma, qualcuno resta ancora *più uguale degli altri*. Ciò è vero soprattutto in riferimento: *i*) al settore del credito e delle assicurazioni, all'interno del quale Abi (associazione bancaria italiana) e Ania (associazione nazionale fra le imprese assicuratrici) si differenziano in grande misura rispetto ai sindacati dei lavoratori e alle associazioni dei consumatori; *ii*) al settore agricolo, in cui le Cconfederazioni storiche appaiono ancora i *player* principali; *iii*) a quello dei trasporti, nel quale un ristretto numero di gruppi gode di contatti assai frequenti con i *decision makers*; *iv*) e, in una qualche misura, a quello della giustizia, con i magistrati dell'Anm (associazione nazionale magistrati) in posizione di preminenza rispetto agli avvocati. Unica eccezione a tale quadro assai diffuso è rappresentata dal settore educazione: in questo caso, infatti, Capano e Terenzi sottolineano la tendenziale emarginazione dei grandi sindacati – attori principali del settore lungo tutto l'arco della «Prima Repubblica» – dai processi di riforma strutturale. Tale emarginazione assume grande importanza anche e soprattutto perché, inauguratasi con i governi di centro-destra, pare istituzionalizzata, se si pensa al fatto che il Governo Renzi ha disegnato il suo progetto «la buona scuola» senza il minimo coinvolgimento di quegli stessi grandi sindacati.

Nel complesso, per quanto la classica distinzione di Grant (1989) tra gruppi di tipo *insider* e gruppi di tipo *outsider* mal si presti a essere utilizzata all'interno di un lavoro in cui gli attori investigati sono tali proprio in ragione della loro centralità nel settore di *policy* di riferimento, nondimeno risulta applicabile alla maggior parte delle arene di *policy* studiate. È dunque vero che i condizionamenti europei e le cosiddette «riforme permanenti» degli ultimi venti anni hanno aumentato le opportunità a disposizione di un numero crescente di gruppi per specializzarsi e presidiare determinate nicchie di *policy*; tuttavia, pur in un quadro di (leggermente) mutati rapporti di forza, il numero e l'identità degli attori più rilevanti appare sostanzialmente stabile.

5. Conclusioni preliminari: cosa sappiamo più di ieri, cosa si deve studiare a partire da domani

L'indagine descrittiva che offriamo in questo numero speciale lancia una sfida a tutti coloro i quali siano interessati a studiare il cambiamento politico italiano, invitandoli a non dare per scontati ruoli e relazioni. Come abbiamo visto, per quanto il sistema degli interessi italiano abbia sperimentato la crescita del numero dei gruppi che insistono in ogni settore di politica pubblica, esso resta comunque caratterizzato da una significativa dose di stabilità per quanto concerne gli attori principali, e ciò a prescindere dall'avvicinarsi dei governi. Insomma, tranne che in maniera transitoria e relativamente a singole e specifiche *issue*⁹, gli *outsider* sembrano incontrare non pochi ostacoli. Paradossalmente, l'indebolimento del sistema partitico, se da un lato ha accentuato frammentazione, differenziazione e specializzazione nel sistema degli interessi, dall'altro ha reso ancor più forti i grandi gruppi storici in alcuni settori di *policy*, spingendo le burocrazie a stabilizzare i rapporti in un circuito di auto-rafforzamento reciproco. Tale circuito, tuttavia, sembra svilupparsi efficacemente fintantoché il governo, resosi più autonomo dai partiti e dal parlamento, non entra in gioco direttamente, permettendosi di escludere dal processo decisionale anche i gruppi più strutturati a seconda della necessità¹⁰. È dunque il governo – in ultima istanza – che può ri-

⁹ Sull'occupazione di alcune «nicchie di *policy*» da parte di gruppi di interesse fortemente specializzati, segnaliamo soprattutto: Baumgartner e Leech (2001).

¹⁰ Un caso-limite di tale tendenza è rappresentato dal Governo Monti, per il quale Culpepper (2014) ha coniato il concetto di *unmediated democracy* per in-

prenderci la delega data alla burocrazia e decidere se e quando prestare attenzione a quali interessi e a quali gruppi.

Questa, sinteticamente, la dinamica complessiva che emerge dalla nostra ricerca. Tuttavia, tali tendenze necessiterebbero di maggiore approfondimento empirico; ciò in particolare in relazione ad alcuni punti rilevanti, quali ad esempio:

1. l'analisi delle dinamiche sviluppatasi in altri settori di *policy*, poiché quelli qui analizzati non sono considerabili come del tutto rappresentativi¹¹;
2. l'individuazione dei fattori che consentono ai gruppi di diventare *insiders*. Nei settori indagati abbiamo visto come non necessariamente i numeri o le risorse finanziarie facciano la differenza¹². Le capacità organizzative e di *lobbying*, così come l'*expertise* (la capacità di fornire informazioni alle burocrazie e al governo) possono contare a seconda dei contesti e delle contingenze (Bunea 2013);
3. l'allargamento dei processi decisionali analizzati. Il campione di decisioni che ciascun saggio analizza è meramente esemplificativo e non può condurre a generalizzazioni affidabili. In questo senso sarebbe assai rilevante approfondire l'analisi in una logica di integrazione tra processi decisionali. Poiché i gruppi di interesse seguono contemporaneamente diverse questioni rilevanti, quali interazioni e *trade-off* perseguono tra un processo decisionale e un altro?
4. L'analisi delle dinamiche intra-organizzative. In questo senso, la nostra mappatura delle caratteristiche dei gruppi di interesse dovrebbe includere anche le *linee politiche* interne ai gruppi, di modo da ricostruire e capire come si formano le loro preferenze e se e come gli eventuali conflitti interni possano incidere nell'efficacia dell'azione esterna;
5. l'effetto retroattivo dei processi di europeizzazione. Nella nostra analisi è infatti emerso come in due settori di *policy* (agricoltura e pensioni) l'influenza del *policy-making* europeo è diretta e non mediata. In questo senso bisognerebbe approfon-

dicare la distanza tanto dai partiti, quanto da qualsiasi altro tipo di corpo intermedio.

¹¹ Per quanto siano assolutamente rilevanti per la consistenza degli interessi in gioco e per il significato politico e sociale delle tematiche trattate.

¹² La stessa mancata correlazione tra risorse (sia numeriche, sia economico-finanziarie) ed esiti di *policy* è stata ravvisata – in relazione ad un gran numero di *issue* – da Baumgartner e colleghi (2009) circa il caso americano.

dire se e come i gruppi di interesse sviluppano strategie di *lobbying* multi-livello (Kerremans e Princen 2008) e se e come riescano a conquistare posizioni di *insider* a livello europeo (Eising 2007);

6. l'approfondimento delle tattiche e strategie di *lobbying*. Al momento, il quadro che emerge dall'indagine parrebbe abbastanza omogeneo: come è possibile ravvisare in ciascun contributo, infatti, i gruppi analizzati sembrano ricorrere a *lobbying* diretto e *lobbying* indiretto (Grant 1989; 2004; Binderkrantz 2005) in modo complementare piuttosto che alternativo, tendenzialmente prediligendo il primo o il secondo in funzione della natura della *issue at stake*¹³. In questo senso sarebbe opportuno osservare se, come emerge da altri studi (Binderkrantz, Christiansen e Pedersen 2014), vi è davvero un effetto cumulativo e accrescitivo di strategie di *lobbying* multi-arena;
7. la trasformazione del rapporto tra parlamento e gruppi di interesse. Questo tema dovrebbe focalizzare l'attenzione sulle relazioni tra i singoli parlamentari e i gruppi di interesse. In un contesto in cui i partiti sembrano essere incapaci di controllare i processi decisionali, infatti, vi possono comunque essere margini di manovra consistenti per il *lobbying* individuale (Marangoni e Tronconi 2013).

E ci fermiamo qui, perché la lista potrebbe essere davvero lunga.

Per concludere, non possiamo non osservare come noi stessi ci siamo stupiti di alcune evidenze empiriche che sono emerse dalla ricerca e che il lettore potrà gustare leggendo i saggi proposti di seguito. Leggere le dinamiche evolutive del sistema politico italiano attraverso le caratteristiche e le azioni dei gruppi di interesse illumina alcuni passaggi troppo spesso dimenticati o ricondotti a interpretazioni del passato (troppo legate a luoghi comuni sulla politica italiana). Al tempo stesso, ci sia consentito di chiudere con un afflato di tipo normativo: non possiamo non rilevare come la struttura delle dinamiche di *lobbying* e i suoi cambiamenti inducano a notevoli preoccupazioni in relazione alla qualità democratica dei processi decisionali e alla capacità di questi ultimi di produrre effetti significativi per gli enormi problemi collettivi che il paese dovrebbe risolvere.

¹³ Per quanto il contatto diretto con i *policy makers* appaia obiettivo perseguito da pressoché tutti i gruppi di interesse analizzati in questa ricerca.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Almagisti M. – Lanzalaco L. – Verzichelli L. (a cura di) (2014), *La transizione politica italiana: da Tangentopoli a oggi*, Roma, Carocci.
- Austen-Smith D. (1996), *Interest Groups: Money, Information and Influence*, in D. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Barbieri C. – Verzichelli L. (a cura di) (2003), *Il governo e i suoi apparati: l'evoluzione del caso italiano in prospettiva comparata*, Genova, Name.
- Bardi L. (1996), *Anti-Party Sentiment and Party System Change in Italy*, in «European Journal of Political Research», vol. 29, n. 3, pp. 345-363.
- Baumgartner F.R. – Leech B.L. (1998), *Basic Interests: the Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, Princeton University Press.
- (2001), *Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics*, in «Journal of Politics», vol. 63, n. 4, pp. 1191-1213.
- Baumgartner F.R. – Bunea A. (2014), *The State of the Discipline: Authorship, Research Designs, and Citation Patterns in Studies of EU Interest Groups and Lobbying*, in «Journal of European Public Policy», vol. 21, n. 10, pp. 1412-1434.
- Baumgartner F.R. – Berry J.M. – Hojnacki M. – Kimball D.C. – Leech B.L. (2009), *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Bernhagen P. – Trani B. (2012), *Interest Group Mobilization and Lobbying Patterns in Britain: A Newspaper Analysis*, in «Interest Groups & Advocacy», vol. 1, n. 1, pp. 48-66.
- Beyers J. (2002), *Gaining and Seeking Access: The European Adaptation of Domestic Interest Associations*, in «European Journal of Political Research», vol. 41, n. 5, pp. 585-612.
- Beyers J. – Kerremans B. (2012), *Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multi-Level Venue-Shopping in Four EU Member-States*, in «Governance», vol. 25, n. 2, pp. 263-290.
- Binderkrantz A.S. (2005), *Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure*, in «Political Studies», vol. 53, pp. 694-715.
- (2012), *Interest Groups in the Media: Bias and Diversity Over Time*, in «European Journal of Political Research», vol. 51, n. 1, pp. 117-139.
- Binderkrantz A.S. – Krøyer S. (2012), *Customizing Strategy: Policy Goals and Interest Group Strategies*, in «Interest Groups & Advocacy», vol. 1, n. 1, pp. 115-138.
- Binderkrantz A.S. – Christiansen P. – Pedersen H. (2014), *Interest Group Access to the Bureaucracy Parliament and the Media*, in «Governance», in corso di stampa. Doi: 10.1111/gove.12089.
- Bunea A. (2013), *Issues, Preferences and Ties: Determinants of Interest Groups' Preference Attainment in the EU Environmental Policy*, in «Journal of European Public Policy», vol. 20, n. 4, pp. 552-570.

- Capano G. (1998), *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino.
- Ceccanti S. – Vassallo S. (a cura di) (2004), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Cotta M. (1996), *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. Cotta – P. Isernia (a cura di), *Il gigante dai piedi d'argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-52.
- Cotta M. – Verzichelli L. (2007), *Political Institutions in Italy*, Oxford, Oxford University Press.
- Culpepper P. (2010), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, New York, Cambridge University Press.
- (2014), *The Political Economy of Unmediated Democracy: Italian Austerity Under Mario Monti*, in «West European Politics», vol. 37, n. 6, pp. 1264-1281.
- Dente B. – Regonini G. (1987), *Politica e politiche in Italia*, in P. Lange – M. Regini, *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino, pp. 83-124.
- Dür A. – de Bièvre D. (2007), *The Question of Interest Group Influence*, in «Journal of Public Policy», vol. 27, n. 1, pp. 1-12.
- Eising R. (2007), *Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices: Explaining Interest Group Access in the European Union*, in «European Union Politics», vol. 8, n. 3, pp. 329-362.
- Feltrin P. (1991), *Partiti e sindacati: simbiosi o dominio?*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 293-366.
- Ferrera M. (2011), *Studio dei gruppi e analisi delle politiche: un incontro fruttuoso?*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 10, n. 2, pp. 377-385.
- Ferrera M. – Gualmini E. (2004), *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Fotia M. (1997), *Le Lobbies in Italia gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo.
- Furlong P. (1994), *Modern Italy. Politics and Policy Making*, London, Routledge.
- Gais T.L. – Walker J.L. (1991), *Pathways to Influence in American Politics*, in J.L. Walker (ed.), *Mobilizing Interest Groups in America. Patron, Professions, and Social Movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 103-121.
- Germano L. (2011), *Fiat ancora un interesse privilegiato? L'evoluzione delle politiche governative per il settore auto*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 10, n. 2, pp. 275-310.
- Golden M. (1986), *Interest Representation, Party System, and the State: Italy in Comparative Perspective*, in «Comparative Politics», vol. 18, n. 3, pp. 279-301.
- Grant W. (1989), *Pressure Groups. Politics and Democracy in Britain*, London, Philip Allan.
- (2004), *Pressure Politics: The Changing World of Pressure Groups*, in

- «Parliamentary Affairs», vol. 57, n. 2, pp. 408-419.
- Gualmini E. (1997), *La politica del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Hart J. (1976), *Three Approaches for the Measurement of Power in International Relations*, in «International Organization», vol. 30, n. 2, pp. 289-305.
- Hojnacki M. – Kimball D.C. – Baumgartner F.R. – Berry J.M. – Leech B.L. (2012), *Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research*, in «Annual Review of Political Science», vol. 15, pp. 379-399.
- Holyoke T.T. (2003), *Choosing Battlegrounds: Interest Group Lobbying Across Multiple Venues*, in «Political Research Quarterly», vol. 56, n. 3, pp. 325-336.
- Kerremans B. – Princen S. (2008), *Opportunity Structures in the EU Multi-Level System*, in «West European Politics», vol. 31, n. 6, pp. 1-19.
- Klüver H. (2013), *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Kollman K. (1998), *Outside lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton, Princeton University Press.
- Jessoula M. (2011), *Italy: From Bismarckian Pensions to Multipillarization under Adverse Conditions*, in B. Ebbinghaus (ed.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 151-179.
- Jordan G. – Maloney W. (1998), *Manipulating Membership: Supply Side Influences Over Group Size*, in «British Journal of Political Science», vol. 3, n. 3, pp. 389-409.
- Lange P. – Regini M. (a cura di) (1987), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Lanza O. (1991), *L'agricoltura, la Coldiretti e la Dc*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 41-126.
- Lanza O. – Lavdas K. (2000), *The Disentanglement of Interest Politics: Business Associability, the Parties and Policy in Italy and Greece*, in «European Journal of Political Research», vol. 37, n. 2, pp. 203-235.
- Lanzalaco L. (1995), *Istituzioni, interessi organizzati e partiti politici. Ipotesi a partire dal caso italiano*, in «Quaderni di Scienza Politica», vol. 2, n. 1, pp. 111-134.
- La Palombara J. (1964), *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- (1994), *Clientela e Parentela rivisitato*, in M. Caciagli – F. Cazzola – L. Morlino – S. Passigli (a cura di), *L'Italia fra crisi e transizione*, Bari, Laterza, pp. 23-44.
- Lizzi R. (2002), *La politica agricola*, Bologna, Il Mulino.
- (2011), *I gruppi di interesse in Italia tra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 10, n. 2, pp. 179-210.
- Mahoney C. (2007), *Lobbying Success in the United States and the European Union*, in «Journal of Public Policy», vol. 27, n. 1, pp. 35-66.

- Maino F. (2001), *La politica sanitaria*, Bologna, Il Mulino.
- Marangoni F. – Tronconi F. (2013), *Interest Groups in the Italian Parliament Between Parties and Individual Representation*, paper presentato alla VII ECPR General Conference, Bordeaux, 4-7 settembre.
- Marsh D. (2009), *Policy Networks: The Distinction Between Insider and Outsider Groups*, in «Public Administration», vol. 87, n. 3, pp. 621-638.
- Martinelli A. (a cura di) (1999), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani: le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Torino, Comunità.
- Martinelli A. (a cura di) (1994), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Milano, Edizioni Comunità.
- Mattina L. (1991), *Gli industriali e la democrazia: la Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino.
- (2010), *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino.
- (2011), *Note a margine delle più recenti ricerche sui gruppi*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 10, n. 2, pp. 387-395.
- Morlino L. (a cura di) (1991), *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- (2008), *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna, Il Mulino.
- Morisi M. (1992), *Le leggi del consenso: partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Müller W.C. – Meyer T.M. (2010), *Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-party Governments*, in «West European Politics», vol. 33, n. 5, pp. 1065-1092.
- Natali, D. (2007), *Vincitori e Perdenti. Come cambiano le pensioni in Italia e in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- (2011), *Le politiche pensionistiche*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 57-78.
- Panbianco A. (1989), *Le strutture di rappresentanza*, in L. Morlino (a cura di) *Scienza Politica*, Torino, Fondazione Agnelli, pp. 107-144.
- Pappalardo A. (2001), *Il sistema partitico italiano tra bipolarismo e destrutturazione*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. 31, n. 3, pp. 561-600.
- Schattschneider E.E. (1960), *The Semi-Sovereign People. A Realist View of Democracy in America*, New York, Rinehart & Winston.
- Schlozman K.L. (2010), *Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of Organized Interest System*, in L.S. Maisel – J.M. Berry (eds.), *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford, Oxford University Press, pp. 425-450.
- Tebaldi M. (1999), *La politica dei trasporti*, Bologna, Il Mulino.
- Vassallo S. (2007), *Government under Berlusconi: The Functioning of the Core Institutions in Italy*, in «West European Politics», vol. 30, pp. 692-710.
- Ventura S. (1998), *La politica scolastica*, Bologna, Il Mulino.

GILIBERTO CAPANO è professore ordinario di Scienza Politica presso l'Istituto di Scienze Umane e Sociali della Scuola Normale Superiore – Palazzo Strozzi – 50123 Firenze.

[e-mail: giliberto.capano@sns.it]

RENATA LIZZI è professore associato in Scienza della Politica presso l'Università di Bologna. INDIRIZZO: Università degli Studi di Bologna – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Via dei Bersaglieri, 6/c – 40125 Bologna.

[e-mail: renata.lizzi@unibo.it]

ANDREA PRITONI è titolare di un assegno di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna. INDIRIZZO: Università degli Studi di Bologna – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Via dei Bersaglieri, 6 – 40125 Bologna.

[e-mail: andrea.pritoni3@unibo.it]