

# IL LOBBYING TRA TEORIE E REGOLAZIONE.

Il lobbying tra teorie e regolazione.....	1
Introduzione: Lobby, lobbista e lobbying. ....	6
CAPITOLO I. L'interdipendenza tra diritto, economia e politica nel pensiero ordoliberalo. .....	9
La declinazione libertaria della competizione in funzione della frammentazione del potere economico privato e pubblico.....	10
La Costituzione economica. ....	11
Il dilemma dell'intervento statale nel pensiero ordoliberalo .....	14
Conclusioni.....	16
CAPITOLO II. Come l'analisi economica può aiutare il diritto.....	17
Massimizzazione razionale, equilibrio e efficienza. ....	18
Considerazioni generali sulle preferenze individuali .....	20
Costo opportunità e vantaggio comparato.....	21
Teoria dei giochi.....	21
CAPITOLO III. Le dinamiche del processo di regolazione.....	24
La teoria dell'interesse pubblico. I fallimenti del mercato e l'intervento statale: monopolio, potere di mercato, esternalità, beni pubblici, informazione asimmetrica. .....	24
La logica della politica economica e la teoria dell'interesse pubblico.....	27
La teoria degli interessi particolari.....	28
L'analogia mercato-Stato: la teoria economica della democrazia.....	30
Chi fa lobbying? La logica dei gruppi di interesse di Olson .....	41
CAPITOLO IV. Incentivi al lobbying: rent-seeking e inefficienze. ....	53
Evoluzione del concetto di ricerca della rendita (rent-seeking): Dal triangolo di Harberger al rettangolo di Tullock, ovvero La teoria del rent-seeking.....	57
Le inefficienze: funzione di produzione e rent-seeking. ....	58
L'estrazione delle rendite. ....	61
Gary Becker e i gruppi di pressione: ipotesi sugli effetti della competizione.....	62

Funzione di influenza politica .....	62
Le dinamiche della competizione .....	63
Riflessione sulla funzione di influenza nel sistema.....	65
Segue. La motivazione e la negligenza dei decisori pubblici.....	66
La motivazione .....	67
La negligenza.....	69
Il modello di Levine e Forrence. La retorica e l'agenda pubblica. ....	72
CAPITOLO V. Teoria della regolazione del lobbying.....	75
Le basi per un sinallagma: la logica dell'accesso al decisore pubblico. ....	75
Teoria dello scambio e dipendenza di risorse. Controllo esterno delle organizzazioni e interdipendenza.....	76
Il controllo sociale delle scelte organizzative e la dipendenza dalle risorse.....	78
Fondazione della teoria dell'accesso. Cosa sono i beni di accesso?.....	82
Larghi interessi-Encompassing interest e criticità del bene di accesso. ....	84
Beni di accesso e legittimità.....	86
I beni di accesso e la forma organizzativa.....	87
Schmidt e la legittimità tramite la trasmissione. ....	94
Regolare il lobbying tramite la comunicazione. Scott Ainsworth.....	98
La relazione lobbista-decisore pubblico. ....	99
Il modello di Ainsworth.....	100
Conclusioni.....	104
CAPITOLO VI. La regolazione europea sul lobbying.....	105
Prese di posizione della Commissione sulla regolazione europea del lobbying.....	106
La comunicazione sul dialogo tra la Commissione e i gruppi di interesse particolare .....	106
L'iniziativa europea per la trasparenza .....	109
Un anno dopo l'iniziativa per la trasparenza .....	115
Basi giuridiche .....	116
Lobbying, trasparenza e competenza nel diritto primario dell'UE .....	116
CAPITOLO VII Strumenti per l'osservazione e la regolazione dell'attività lobbistica.....	119

Registro per la trasparenza: criticità e suggerimenti .....	119
Il registro europeo nel dettaglio. L'Accordo interistituzionale tra Parlamento Europeo e Commissione.....	120
La revisione del registro della trasparenza nel 2013 ed il rapporto Gualtieri .....	123
Periodo di raffreddamento – cooling off e revolving doors. ....	127
Un'altra prospettiva: i gruppi di esperti della Commissione. ....	128
Conclusioni.....	135
BIBLIOGRAFIA.....	138

PER LA TESI INTERA: chiedere a francescoberti90@yahoo.it . Risposta entro la giornata. Materiale sottoposto a pubblicazione.



*A mio padre, alla mia famiglia, ai miei amici... e a me.*

## INTRODUZIONE: LOBBY, LOBBISTA E LOBBYING.

Questo lavoro è nato dalla volontà di approfondire il tema delle lobby e dell'influenza da parte di portatori di interessi privati nella politica. Il tema delle lobby viene spesso evocato da numerosi operatori informativi con riferimento a processi legislativi poco chiari, dando un tono oscuro alla vicenda. Non di rado il fenomeno lobbistico viene accostato alla massoneria, alla corruzione e al malcostume politico creando una gran confusione attorno al fenomeno, riducendo al minimo lo spazio per una analisi razionale sul tema della rappresentanza degli interessi nella politica.

Per capire *perché* il lobbying è percepito con diffidenza nel nostro paese è utile dare un rapido sguardo alla tradizione giuridico-costituzionale che ha plasmato le diverse culture politiche in Europa. La "legge" come espressione della volontà generale, e non di interessi parziali, è il precitato di un'idea di costituzionalismo cd. giacobino che ha radici nel concetto di *volonté générale* contenuta nella filosofia di Jean-Jacques Rousseau; questa idea di composizione degli interessi è in contrapposizione al costituzionalismo anglosassone dove invece non si individuano interessi generali legati alla sovranità popolare ma si valorizza l'esistenza e il raffronto di interessi settoriali, valorizzati da un fitto sistema di rappresentanza extraparlamentare degli interessi (*hearings*).

Il tema dell'assetto costituzionale porta ad inevitabilmente a confrontarsi con il tema della struttura processi decisionali politici, cioè della maniera in cui vengono operate le scelte da parte delle istituzioni politiche (*public decision-making process*), che cambia a seconda dell'assetto costituzionale. Cionostante la scienza economica (specificatamente la microeconomia), offre numerosi spunti per analizzare le dinamiche democratiche e le dinamiche lobbistiche, prescindendo dalle specificità nazionali.

Dal punto di vista etimologico, il termine “lobby” non è recente<sup>1</sup>. L’uso più indicativo del termine è di matrice statunitense e risale al periodo di presidenza del 18°esimo Presidente degli Stati Uniti d’America, Ulysses Grant. La storia narra che il presidente Grant<sup>2</sup>, neo-vincitore della Guerra di Secessione era solito avere una lunga fila di questuanti in attesa di sussurrargli una richiesta, presentare una persona o illustrare un progetto. Essi attendevano pazientemente la possibilità di interloquire con il Presidente nell’atrio dell’edificio, in inglese “lobby”.

Il lobbista nel panorama occidentale è solitamente un soggetto professionista di relazioni pubbliche e processi decisionali che si relaziona con il decisore pubblico per conto terzi al fine di rappresentare interessi. Fare “lobbying” si iscrive dentro una più generale strategia di relazioni pubbliche<sup>3</sup> (*public relations*), una branca del management che si occupa specificatamente di relazionare l’impresa con l’esterno. In questo senso fare lobbying è l’insieme delle tecniche e attività che consente la rappresentanza degli interessi<sup>4</sup>. L’attività di lobbying vera e propria è descritta da Mazzoni come “un processo attraverso il quale si tenta di influenzare l’attività delle istituzioni politiche e l’agenda pubblica”<sup>5</sup>.

L’asset fondamentale del lobbista è la relazione con il decisore pubblico, derivata dalla sua credibilità<sup>6</sup> e dalla abilità nel comunicare le informazioni private dei gruppi di interesse. E’ bene sottolineare che nel rapporto con il

---

<sup>1</sup> Il termine “lobby” infatti sembra derivare dal lemma latino *lobium*, chiostro. La parola lobby viene usata anche da Shakespeare in *Enrico VI* per indicare un passaggio, un corridoio.

<sup>2</sup> Cattaneo e Zanetto “*Fare lobby; manuale di public affairs*”, ETAS libri (2007): 169

<sup>3</sup> Cattaneo e Zanetto, fondatori di una società di consulenza lobbistica, considerano il lobbying come parte di una strategia di *public affairs mix*, cioè di una strategia che mira a influenzare le decisioni pubbliche attraverso gli otto attori considerati rilevanti in ogni settore. Questi otto attori sono le istituzioni pubbliche, la comunità finanziaria, i mass media, i sindacati, i gruppi di opinione, il grande pubblico, la comunità internazionale, il potere giudiziario e le authority: ogni attore presenta una peculiarità. Il lobbying è la strategia per influenzare le decisioni pubbliche. Cattaneo e Zanetto “*Fare lobby; manuale di public affairs*”, ETAS libri (2007): 9

<sup>4</sup>Vedi Fracas, Antonio “*Il lobbying: dalla connotazione negativa alla difesa trasparente dei legittimi interessi*” Tesi di laurea, Università di Udine (2011)

<sup>5</sup>Il tema dell’agenda pubblica verrà successivamente ripreso nel capitolo sulla negligenza del decisore pubblico.

<sup>6</sup> Vedi *Relazioni pubbliche*, magazine della Federazione Relazioni Pubbliche Italiana FERPI, anno XX, n°61/2010, p.6