



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI GUGLIELMO MARCONI

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA IN

SCIENZE POLITICHE E DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

LA LOBBY TRA CARENZA NORMATIVA E
RAPPRESENTANZA POSTDEMOCRATICA

Relatore:
Chiar.^{mo} Prof. Luca MENCACCI

Candidato:
Claudio STROPPA
Matr. N°: SPO01215/L36

ANNO ACCADEMICO

2015/2016

INDICE

| | |
|--|--------------|
| Introduzione | p. 3 |
| CAPITOLO I - Le lobbies: cenni storici e diffusione del fenomeno negli Stati Uniti d'America, in Europa e in Italia | |
| 1.1. I gruppi di pressione: considerazioni di carattere storico sulla nascita e l'evoluzione delle lobby negli Stati Uniti d'America e nei Paesi europei | p. 6 |
| 1.2. Le lobbies in Italia: caratteristiche, tipologie e la possibile regolamentazione | p. 13 |
| 1.3. Lobby e democrazia partecipativa: analisi della relazione | p. 20 |
| 1.4. La disciplina europea: comitati, lobbying e rappresentanza | p. 29 |
| CAPITOLO II - L'attività di lobbying | |
| 2.1. Le strategie operative di lobbying | p. 40 |
| 2.2. L'utilizzo dei tradizionali strumenti di lobbying: gli incontri diretti, i grass-roots lobbying, le coalizioni e i finanziamenti elettorali | p. 47 |
| 2.3. I piani di comunicazione e i rapporti con i media | p. 59 |
| CAPITOLO III - "Il potere delle lobby nella postdemocrazia" | |
| 3.1. Dinamiche democratiche nella società post moderna: la scarsa incisività dei cittadini nei processi decisionali | p. 71 |
| 3.2. Il ruolo decisivo svolto dai mass media nel supportare le strategie dei gruppi di pressione | p. 80 |
| 3.3. La rilevanza del lobbying nel processo di determinazione delle scelte politiche | p. 90 |
| Conclusioni | p. 99 |
| Bibliografia | |

ABSTRACT

Il presente lavoro è incentrato sull'analisi e lo studio delle moderne forme di meccanismo decisionale politico, con particolare attenzione al rapporto che intercorre tra interesse generale e interesse particolare. Appare oramai evidente che le attuali esigenze manifestate dalla società moderna non sono né dominate né controllabili esclusivamente dagli attori statali preposti, anche se questi ultimi spesso sono presenti e magari svolgono funzioni di mediazione. I processi e i meccanismi decisionali non possono essere più gestiti presso un centro territorialmente definito, mediante un semplice sistema di rappresentanza territoriale. Non si tratta solo di un problema di grande complessità nei rapporti globali, nazionali, regionali e locali, ma anche di un profondo processo di differenziazione della società, tale da erodere ed eludere le istituzioni pubbliche consolidate che in passato erano state efficaci. Ormai una quota cospicua dei dibattiti, delle negoziazioni e dei processi di formulazione e attuazione di politiche ha luogo in migliaia di contesti specializzati e di livelli sottogovernativi.

Ogni specifica area politica richiede conoscenze scientifiche o tecniche specializzate e va a toccare gli interessi di molteplici gruppi, i quali si avvalgono di forme di auto-rappresentanza che si allontanano decisamente dalle tradizionali forme di rappresentanza territoriale tipiche della cittadinanza nelle democrazie parlamentari.

Nei contesti politici specializzati, la democrazia dei singoli cittadini viene progressivamente sostituita da una democrazia degli interessi organizzati, delle lobby e dei rappresentanti di organizzazioni (e movimenti) che si dedicano specificamente alle questioni cui tengono particolarmente.

L'auto-rappresentanza diretta si combina con competenze specializzate per dar luogo a dibattiti, negoziazioni e policy-making con un carattere puntuale e organizzato. Si produce questo risultato in dei modi più flessibili e sistematici di quanto sia possibile con forme parlamentari. In altre parole, il sistema di politica post-parlamentare tende, in misura crescente, a essere un sistema di organizzazioni, che funziona per mezzo di organizzazioni e per il beneficio di organizzazioni.

Le leggi, le politiche e i regolamenti sono quindi sempre più influenzati dalle conoscenze speciali di gruppi di esperti, definiti lobbisti, che operano con l'obiettivo di far valere gli interessi particolari che rappresentano.

Ogni organizzazione che operi sul mercato o che abbia degli interessi particolari da tutelare, anche non di natura esclusivamente

economica, ha bisogno di svolgere attività di lobbying, dapprima per studiare le dinamiche del processo decisionale pubblico, poi per tentare di condizionarle, attivando relazioni ai diversi livelli delle istituzioni, al fine di contribuire a orientare le decisioni in una direzione favorevole ai propri obiettivi. Il lobbying risulterà tanto più efficace quanto maggiore risulterà la forza persuasiva di chi è chiamato a rappresentare interessi particolari, facendoli passare per interessi coerenti, conciliabili e, a volte, addirittura coincidenti con gli interessi generali.

I «gruppi di pressione», così come viene definito il fenomeno in Italia, rappresentano oggi una parte fondamentale della dialettica politica: il lobbismo è infatti considerato come un aspetto indispensabile del procedimento parlamentare, in quanto permette al decisore pubblico di conoscere i reali effetti che una sua determinazione, o una mancanza di decisione, determinerà nella vita reale dei cittadini. Ma, malgrado ciò, l'ordinamento giuridico italiano non prevede una normativa che regolamenti la rappresentanza di interessi particolari in Parlamento.

Circa cinquanta progetti di legge e un DdL durante il Governo Prodi, tra il 1976 ed oggi, hanno portato al nulla di fatto. Numerosi politici e giornalisti italiani considerano tuttora il lobbying condotto attraverso canali diversi da quelli partitici, come un'attività illecita, spesso accompagnata da corruzione, corporativismo, manipolazione delle informazioni, clientelismo, insomma come un'attività che "disturba la serena autonomia del giudizio del legislatore, la neutralità dell'amministratore pubblico".

Differente il profilo della regolamentazione delle lobbies in sede di Unione europea. A Bruxelles i tentativi di regolamentazione delle lobbies risultano fortemente intrisi di elementi etico-deontologici, a riprova del fatto che il focus sia stato posto fin da subito sulla corretta organizzazione, sia sotto il profilo procedurale che del coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi. Non esiste, infatti, una legge specifica sul lobbying, ma orientamenti e testimonianze di autodisciplina da parte dei gruppi di interesse, che risultano concepiti, non come nemici dell'interesse pubblico, ma come risorse per un efficace e bilanciato meccanismo di decision taking. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, esiste un sistema di registrazione di chi assiste assiduamente ai lavori per scopi professionali. Per interagire, invece, con la Commissione, è possibile rappresentare le proprie istanze attraverso comitati consultivi e di esperti che coadiuvano l'attività di quell'organo, ferma restando la possibilità di contatti non strutturati. Esiste anche un documento, il "*Directory of interest groups*", datato 1996, che raccoglie informazioni sull'universo lobbistico, suddividen-

do le organizzazioni che fanno lobbying non a scopo di lucro da quelle che lo fanno in modo professionale per conto di studi legali o di altre organizzazioni a fini di lucro. Ma la registrazione in tale guida non è obbligatoria, proprio perché l'Unione europea ha scelto la strada dell'autoregolamentazione e dei codici di condotta.

I fautori di una regolamentazione delle lobbies indicano invece negli Usa uno scenario paradigmatico al quale fare riferimento, pur con le dovute e imprescindibili sottolineature delle diversità storico-culturali e politico-istituzionali. A Washington, fino agli anni Trenta, la percezione del lobbying era quella di un fenomeno più o meno eversivo, collegato a trame occulte e interessi subdoli timorosi di venire. Nel 1995, venne emanato il "*Lobbying Disclosure Act*", che abrogò la precedente legge del 1946 e disciplinò in modo puntuale e rigoroso tutti gli aspetti dell'attività di *lobbying*. Il *Lobbying Disclosure Act*, tuttora in vigore, descrive l'attività del *lobbista* come quella di contatto con i decisori, al fine di influire su una serie di atti legislativi e amministrativi.

Rispetto al tema dei rapporti tra interesse generale e interesse particolare, è importante illustrare l'analisi delle dinamiche della cosiddetta "post-democrazia", l'oggetto principale della feconda riflessione del politologo britannico Colin Crouch, riassunta nel celebre saggio "*Postdemocrazia*" risalente al 2003.

Quella che Crouch descrive è la progressiva erosione del classico modello democratico occidentale, a causa della "influenza asimmetrica delle élite privilegiate", in primo luogo economiche e finanziarie, che di fatto svuota di contenuto egualitario il nostro paradigma sociale e politico. Viene progressivamente meno, secondo l'analisi di Crouch quel necessario elemento di stimolo rappresentato dalla mobilitazione di gruppi ed organizzazioni politiche nella direzione della individuazione delle priorità e dei bisogni, a tutto vantaggio di dinamiche di decisione e di orientamento della società estranee ad una vera sostanza partecipativa. Una condizione che si connota per la riduzione progressiva della possibilità effettiva dei cittadini di incidere effettivamente sulle scelte pubbliche, possibilità che finisce per la prima volta dopo alcuni decenni per assumere un carattere quasi del tutto "residuale".

Viene ovviamente in primo piano, nell'analisi del politologo britannico, il ruolo pervasivo e incoercibile delle lobby più ricche e potenti, della loro crescente possibilità di incidere in modo realmente condizionante sulla realtà politica e sociale di paesi ormai a scarso tasso di autonomia e di effettiva sovranità decisionale.

In conclusione possiamo affermare che i variegati processi relativi al commercio, alla sanità, all'istruzione, all'erogazione di servizi, alla

globalizzazione e così via non sono controllabili da alcun attore centrale come lo Stato, a prescindere da quanto quest'ultimo sia evoluto e dalle capacità delle sue risorse umane.

Tale processo è riscontrabile soprattutto nel nostro Paese, anche se attualmente molti dubbi sorgono nel momento in cui si riflette sul fatto dell'esistenza o meno in Italia di una sufficiente sensibilità, soprattutto tra le forze politiche, rispetto al tema dell'uguaglianza e dell'equo accesso alle istituzioni in una logica non più clientelare ma competitiva e meritocratica.

Non meno ozioso risulterebbe un interrogativo circa la professionalità e il rigore etico di chi si candida a fare lobbying. In Italia, a differenza di molte altre democrazie, non esiste un censimento dei gruppi e dei singoli soggetti che svolgono tale attività. Piuttosto, va detto che nelle carte etiche di molte associazioni di comunicatori sono rintracciabili pressanti richiami ai doveri di onestà, trasparenza negli scopi da perseguire, correttezza nei rapporti con gli interlocutori istituzionali, astensione da conflitti di interesse. Si tratta di principi che nell'attività lobbistica risultano imprescindibili. Il limite è tuttavia rappresentato dalla scarsa conoscenza di tali carte, che faticano a porsi come bussole orientatrici della condotta professionale di tali soggetti, anche per la debolezza dei rispettivi apparati sanzionatori.

BIBLIOGRAFIA

- AINIS M., *Privilegium. L'Italia divorata delle lobby*, Rizzoli, 2009.
- ARIENZO A., LAZZARICH D. (a cura di), *Vuoti e scarti di democrazia. Teorie e pratiche democratiche nell'era della mondializzazione*, Napoli, ESI, 2012, p. 10 e ss.
- BIFULCO D., *Ipotesi di lettura sul ruolo delle lobbies nell'approvazione della legislazione antifumo*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere, atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005* (a cura di LORENZO CHIEFFI), Torino, Giappichelli, 2006, p. 449.
- CORRADINI S., SISSA S., *Capire la realtà sociale*, Zanichelli Bologna 2012, p. 22 e ss.
- CROUCH C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 89.
- DI LORENZO P., FUCILLO M., "Lezioni di lobby", LDM comunicazione, 2002, p. 85 e ss.
- FOTIA M., *Le lobby in Italia: gruppi di pressione e potere*, Dedalo, Bari, 1997, p.187.
- FROSINI T. E., *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, Quaderni Costituzionali, 2015/VII, 8.
- GAMALERI G., *Teoria e tecniche delle comunicazioni di massa. Stampa, radio, televisione, new media*, Kappa, Roma 2003, 741 e ss.
- GRAZIANO G., *Le lobbies*, Torino, Editori Laterza, 2002, p. 89.
- HOBBSBAWM E. J., *Il Secolo breve, 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, trad. di BRUNELLO LOTTI, Milano, Rizzoli, 1995.
- KOTLER P., *Principi di marketing*, Isedi, Torino, 2001, p. 741 e ss.
- LA TORRACA V., *Lobby e comunicazione: un'esperienza diretta*, lezione svolta nell'ambito del corso LobbyMaster svoltosi presso la facoltà di Scienze della Comunicazione Università degli studi di Roma "La Sapienza", anno 2005-2006, p. 85 e ss.
- LE GRELLE B., *Profession lobbyman: le pouvoir des coulisses*, Paris 1988, p. 74 e ss.
- LEVER F., RIVOLTELLA P. C., ZANACCHI A., *La comunicazione. Il dizionario di scienze e tecniche*, Rai - Eri, Roma, Pontificio Ateneo Salesiano, Roma, Ellinici, Torino, 2002, p. 705.
- MASTROIANNI R., *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 789.
- MAZZONI M., *Le relazioni pubbliche e il lobbyng in Italia*, Roma, Bari, Laterza, 2010, p. 79 e ss.

- MICCIO M., *La torre di Babele*, Milano, Sperling & Kupfer, 2002 ,p. 125.
- PANEBIANCO S., *Il lobbyng europeo*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 74 e ss.
- PASQUINO G., *Nuovo corso di scienza politica*, il Mulino, terza ed. 2004, pp.102-110.
- PERELMAN C., OLBRECHTS-TYTECA L., *Trattato dell'argomentazione*, La nuova retorica, Einaudi, Torino. 1966, p. 147.
- PETRILLO P., *Democrazie e lobbies : è tempo di regolare la pressione*, Quaderni Costituzionali, 2015/VII, 8.
- PROIA B., *Passi avanti nella regolazione del lobbying*, in *Lobbying e Democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, rapporto 2014, p. 93 e ss.
- REBUFFA G., *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Il Parlamento*, (a cura di VIOLANTE L.), Torino, Einaudi, 2001, p. 485.
- ROLANDO S., S. ROMENTI, *I Public Affairs*, in *Relazioni Pubbliche*, (a cura di Invernizzi E.), McGraw – Hill, Milano,2002, vol. II.
- ROOM A., *Dictionary of changes in meaning*, Routledge e Kegan Paul, London e New York, 1986.
- SCHLITZER F., *Lobbying in practice*, International Seminar, Università La Sapienza, Dip. Economia Pubblica, 2002, p. 25 e ss.
- SGUEO G., *Il prossimo grande scandalo? Le lobby*, lobbyingitalia.com, giugno 2013, 78 e ss.
- SORRENTINO F., *Considerazioni introduttive sulle nuove fonti del diritto europeo*, 2003, p. 745 e ss.
- TRONCONI F., MARANGONI F., *La rappresentanza degli interessi in parlamento*, Rivista italiana di politiche pubbliche, 2014, n. 3, p. 557.
- TRUPIA P., *Le lobbies*, in *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana*, atti del convegno, Roma 1985, CEDAM, Padova, 1986, p. 258.
- ZOLA D. (a cura di), *Dopo la politica. Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Roma, Edizioni dell'Asino, 2008, p. 125 e ss.