

**Priore Francesca**  
**Dottorato in Law and Economics**  
**XVIII CICLO**  
**Settore disciplinare: IUS/05**

**L'INFLUENZA DEI GRUPPI DI INTERESSE SUL PROCESSO  
DECISIONALE PUBBLICO**

Coordinatore:  
prof. Giulio Ghetti

Tutors:  
prof. Antonio Carullo  
prof.ssa Anna Soci

## *L'influenza dei gruppi di interesse sul processo decisionale pubblico*

### **Introduzione**

#### **CAPITOLO 1: Origini e definizioni dei gruppi di interesse e dell'attività di relazioni istituzionali**

- 1.1 La formazione e lo sviluppo delle organizzazioni di interesse
  - 1.1.1 L'attuale ambito di riferimento italiano per le organizzazioni di interesse
- 1.2 L'attività di relazioni istituzionali attraverso la rappresentanza degli interessi
  - 1.2.1 L'attività di *lobbying* negli USA: la differenziazione dai partiti politici
- 1.3 I gruppi che esercitano le attività di relazioni istituzionali: organizzazioni semplici e complesse
- 1.4 Gli interessi rappresentabili
- 1.5 I destinatari dell'attività di relazioni istituzionali

#### **CAPITOLO 2: L'accesso al dialogo con le Istituzioni, la negoziazione e l'azione di influenza**

- 2.1 Il vantaggio informativo dei gruppi di interesse
- 2.2 Il *lobbying* dell'informazione e gli incentivi dei gruppi di interesse ad esercitare influenza
- 2.3 I gruppi di interesse e la distribuzione di poteri fra le Istituzioni
- 2.4 I "beni di accesso" dei gruppi di interesse al processo decisionale pubblico
- 2.5 L'influenza degli interessi particolari dei gruppi sul benessere sociale
- 2.6 La negoziazione tra decisori pubblici e gruppi di interesse
  - 2.6.1 I gruppi di interesse nella scuola di pensiero della *Public Choice*
- 2.7 L'influenza dei gruppi di interesse sul processo decisionale pubblico
  - 2.7.1 La tutela pubblica dell'interesse generale
  - 2.7.2 Il dialogo pubblico - privati in ordinamenti privi di normative sulla rappresentanza di interessi
  - 2.7.3 L'entrata del gruppo privato nel monopolio decisionale pubblico in presenza di normative sulla rappresentanza di interessi

#### **CAPITOLO 3: Le discipline giuridiche che regolano l'azione dei gruppi di interesse**

- 3.1 La disciplina in materia di lobbying nei contesti nazionali
- 3.2 La legislazione del *lobbying* negli Stati Uniti d'America
  - 3.2.1 I contenuti definatori del "*Lobbying Disclosure Act*"
  - 3.2.2 Meccanismi di trasparenza previsti dalla *Lobbying Disclosure Act*
  - 3.2.3 Le garanzie della *Lobbying Disclosure Act*

- 3.3 L'accesso dei gruppi di interesse al processo decisionale comunitario
  - 3.3.1 La regolazione del *Lobbying* europeo
  - 3.3.2 La regolazione dei gruppi di interesse nella Commissione europea
  - 3.3.3 I principi che regolano le relazioni tra la Commissione europea i gruppi di pressione
  - 3.3.4 I gruppi di interesse nel Parlamento europeo

## **CAPITOLO 4: L'attività dei gruppi di interesse in Italia: la rappresentanza e le relazioni istituzionali a livello legislativo**

- 4.1 Profili giuridici sulla disciplina della rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni
- 4.2 I progetti di legge in materia di relazioni pubbliche e di relazioni istituzionali
- 4.3 La rappresentanza degli interessi privati e diffusi nei confronti del Parlamento
  - 4.3.1 Le udienze legislative, le audizioni informali e le indagini conoscitive delle commissioni parlamentari
- 4.4 Le discipline regionali in materia di rappresentanza dei gruppi di interesse: le leggi della regione Toscana e della regione Molise
- 4.5 Implicazioni dell'assenza di discipline nazionali in materia di relazioni istituzionali

## **CAPITOLO 5: L'attività di rappresentanza e di promozione degli interessi nei confronti del governo e della pubblica amministrazione**

- 5.1 L'attività dei gruppi di interesse nei confronti del governo
- 5.2 Il dialogo dei gruppi di interesse con la pubblica amministrazione
- 5.3 Il potere discrezionale della pubblica amministrazione e la promozione dell'interesse del gruppo
  - 5.3.1 L'interesse privato nell'attività di ponderazione degli interessi
- 5.4 La partecipazione dei gruppi di interesse al procedimento amministrativo
  - 5.4.1 Le pretese dei privati ed i limiti della discrezionalità amministrativa
  - 5.4.2 La partecipazione dei gruppi di interesse e la prassi amministrativa
- 5.5 La tutela della partecipazione dei gruppi di interesse negli Statuti comunali
- 5.6 Accenni sulla rappresentanza degli interessi privati negli accordi di natura consensuale
- 5.7 Osservazioni conclusive sul rapporto dei gruppi di interesse con il governo e la pubblica amministrazione

## **Conclusioni**

## **Bibliografia**

## Introduzione

L'influenza dei gruppi di interessi nei confronti delle decisioni pubbliche è un fenomeno in continuo sviluppo che può essere analizzato secondo differenti prospettive e attraverso differenti elementi caratteristici. L'obiettivo di questa tesi è quello di descrivere l'attività di influenza come un'attività di offerta di informazioni ai decisori pubblici da parte di gruppi di interessi - privati o diffusi – che intendano favorire la tutela delle proprie posizioni all'interno delle decisioni pubbliche. Tale attività, in termini di offerta di informazioni private, viene definita attività di *relazioni istituzionali* nei progetti di legge italiani volti a regolare la rappresentanza e la promozione di interessi privati nei confronti di organi pubblici.

La descrizione dell'influenza delle informazioni private sul processo decisionale pubblico verrà qui affrontata attraverso l'analisi di due principali elementi, entrambi attinenti al rapporto intercorrente tra le posizioni particolari dei rappresentanti di interessi, rivolti a tutelare interessi particolari, e le posizioni istituzionali dei decisori pubblici, orientati alla tutela di interessi generali. Il primo attiene al sistema giuridico all'interno del quale i gruppi esercitano l'attività di relazioni istituzionali e quindi la rappresentanza e la promozione di interessi propri o di terzi nei confronti delle Istituzioni; il secondo si riferisce alle modalità ed agli strumenti del dialogo "informativo" tra decisore pubblico e rappresentanti di interessi. Tale negoziazione pubblico – privati, a tutti i livelli considerati - locale, nazionale ed europeo – può essere ricondotta al concetto di *governance*, per il quale esistono differenti poli decisionali, portatori di differenti interessi, che concorrono al raggiungimento di un obiettivo finale, in grado di soddisfare le esigenze di una molteplicità di soggetti. La decisione pubblica, in questo contesto, non viene considerata come un atto gerarchicamente imposto, ma come un'azione negoziata che considera gli effetti e le conseguenze della sua implementazione sui destinatari. In considerazione dei due elementi suddetti, l'analisi è stata sviluppata attraverso cinque capitoli.

Il primo capitolo è relativo alla descrizione dell'attività di relazioni istituzionali, agli interessi rappresentabili attraverso tale attività ed ai soggetti da essa coinvolti. Il secondo si occupa della capacità del privato di sfruttare il proprio vantaggio informativo e di presentare al pubblico la propria soluzione come la migliore possibile, in contesti formali ed informali. I capitoli terzo e quarto considerano il quadro normativo di riferimento dell'attività di relazioni istituzionali, a livello statunitense, europeo, nazionale – italiano e di alcuni paesi europei – e locale, che può essere formale, nel caso esista una specifica normativa in materia, o informale, nel caso tale normativa non esista. Infine l'ultimo capitolo, relativo al rapporto tra gruppi e pubblica amministrazione, in un contesto di crescente influenza informativa dei primi sulla seconda, soprattutto in contesti locali, dove la vicinanza tra interessi pubblici e privati è maggiormente riscontrabile.

Il filo conduttore degli aspetti analizzati è individuabile nell'idea che l'influenza informativa del privato sul pubblico esista a prescindere dall'esistenza di normative specifiche sulla rappresentanza e la promozione degli interessi. Tanto in contesti giuridici, dotati di leggi *ad hoc* sull'argomento, quanto in contesti privi di tali normative, il dialogo avviene, ma segue modalità differenti da quelle prescritte dalla legge. I contesti formali e trasparenti, a differenza di quelli informali, dettano regole precise sul comportamento di entrambi gli interlocutori, decisore pubblico e gruppi di interesse, garantendo uniformità di trattamento, pari opportunità fra i gruppi e tracciabilità degli incontri effettuati, attraverso codici di condotta, registri e relazioni sull'attività svolta dai gruppi. Dall'altra parte i contesti informali non garantiscono trasparenza e pari opportunità, ma offrono maggiori canali di accesso al pubblico, che può essere raggiunto in diversi modi, senza l'obbligo del rispetto di procedure burocratiche, che possono rallentare il dialogo e la conseguente decisione pubblica finale.

La principale differenza tra i due contesti, analizzata da un punto di vista economico nel secondo capitolo attraverso la rappresentazione di due tipologie di gioco, è piuttosto riscontrabile nella propensione del decisore pubblico a permettere al gruppo di accedere al processo decisionale, che segue la fase del dialogo

informativo, regolato da possibili normative in materia di relazioni istituzionali. In assenza di tali normative, il decisore pubblico è libero di decidere se concedere udienza al gruppo e quindi permettergli di sostenere le proprie posizioni particolari attraverso le informazioni che da questo gli vengono offerte. In presenza di una normativa in materia, quale ad esempio la legislazione degli Stati Uniti sul *lobbying*, il decisore pubblico è obbligato a ricevere il rappresentante di interessi e quindi a valutare le sue richieste sulla base delle relative informazioni.

In nessuno dei due casi il decisore è obbligato a considerare nella sua decisione le posizioni di parte del gruppo, avvallate dalle informazioni; ma, nel primo caso, senza un'apposita previsione giuridica in materia di relazioni istituzionali, i costi del decisore, inerenti al rifiuto di considerare le richieste del gruppo nella definizione della decisione pubblica, potrebbero essere irrilevanti. Non essendoci alcun obbligo giuridico a ricevere i rappresentanti di interesse, il decisore valuterà caso per caso, in base alle proprie personali considerazioni, se accettare o meno il dialogo con il gruppo al fine di avvalersi delle informazioni private nel processo di elaborazione delle sue decisioni. Dall'altra parte il gruppo di interesse dovrà valutare se fornire informazioni corrette e rilevanti oppure se fornirle false o non rilevanti per evitare di sostenere costi di approvvigionamento ed elaborazione dei dati, senza la certezza di ottenere in cambio la collaborazione pubblica.

Quando esiste una cornice legale, all'interno della quale può essere intrapresa una trasparente azione di influenza, il decisore pubblico può solo decidere se, una volta obbligatoriamente ricevuto il gruppo, permettere che questo acceda momentaneamente al suo processo decisionale, facendo valere le proprie posizioni particolari nella politica pubblica finale. A sua volta il gruppo di interesse, che ha fornito le informazioni al pubblico, deve decidere se fidarsi della promessa del pubblico di inserire le sue richieste nella politica pubblica finale. In questo contesto, se il decisore rifiuta la collaborazione del gruppo, che già ha fornito informazioni rilevanti e costose, dovrà sostenere notevoli costi politici, relativi alla sua perdita di reputazione nei confronti del gruppo che gli ha chiesto di collaborare e nei confronti dei titolari dell'interesse rappresentato dal gruppo. Infatti, nell'analisi condotta, si

presume che in contesti di legittimazione della rappresentanza e della promozione degli interessi privati nei confronti delle Istituzioni, l'esclusione dei cittadini, dei gruppi e dei loro rappresentanti dalla possibilità di essere coinvolti nel processo decisionale pubblico, sia molto più costosa rispetto ai contesti nei quali tale legittimazione non sia presente.

Questa differente impostazione della relazione pubblico e privati è ravvisabile non solo tra i differenti contesti giuridici, formali ed informali, ma anche nell'ambito delle relazioni pubblico – privati realizzabili all'interno del contesto giuridico italiano. In Italia, sebbene non esista a livello nazionale una normativa sulla rappresentanza di interessi esiste a livello locale in alcune regioni ed in alcuni Statuti comunali. Inoltre a livello amministrativo, la previsione della legge 241/90 in materia di partecipazione dei privati al procedimento offre, anche se solo in quel preciso ambito, un'opportunità di incontro tra volontà pubblica e posizioni private.

Probabilmente la presenza di una precisa normativa di riferimento in materia di relazioni istituzionali non incide sull'incontro tra posizioni private e pubbliche, portatrici di interessi differenti e di obiettivi a volte contrastanti, ma la sua mancanza a livello nazionale oltre ad impedire che tale incontro avvenga secondo le modalità di trasparenza previste dai progetti di legge, rischia di sfavorire l'accesso delle posizioni dei gruppi di interessi privati nelle decisioni pubbliche che li riguardano. Quindi, in base ai due elementi di riferimento dell'influenza informativa – ambito giuridico e modalità del dialogo - l'analisi viene qui condotta attraverso l'individuazione di alcuni canali di accesso, formali ed informali, che permettono agli interessi organizzati di instaurare un dialogo, nel quale il gruppo offre al pubblico le proprie informazioni di parte ed il pubblico decide se tenerne conto nelle sue decisioni finali.

## CAPITOLO 1

### **Origini e definizioni dei gruppi di interesse e dell'attività di relazioni istituzionali**

La nascita dei gruppi di interesse, genericamente intesi, non è facilmente individuabile in un preciso periodo storico. I gruppi, dei quali interessa individuare l'origine (§ 1.1), sono solamente quelle organizzazioni che utilizzano la rappresentanza<sup>1</sup> di interessi nei confronti delle Istituzioni per dare voce univoca alle singole volontà dei membri. La materia della rappresentanza degli interessi supera ampiamente i confini della presente ricerca, che intende focalizzarsi unicamente su quelle organizzazioni che mirano a rendere visibili pubblicamente interessi particolari, attraverso attività di relazioni istituzionali (§ 1.2). Queste organizzazioni si avvalgono della rappresentanza degli interessi, all'interno dell'attività di relazioni istituzionali, come mezzo di partecipazione alla formazione della volontà pubblica.

Tale intento è ravvisabile nella relazione all'ultimo progetto di legge in materia di relazioni istituzionali, che indica "l'influenza" come fine ultimo dell'azione di rappresentanza: "I gruppi di interesse, di pressione, esercitano una funzione che non si esaurisce di per sé nella società, sul terreno proprio della organizzazione della rappresentanza degli interessi particolari, settoriali – naturalmente legittimi in quanto espressione delle diverse componenti sociali ed economiche emergenti dalla complessità sociale – ma che si estende per l'influenza

---

<sup>1</sup> Durante la tesi il termine "rappresentanza" verrà spesso utilizzato senza specificazioni, in riferimento al dibattito in merito alla classificazione della rappresentanza degli interessi come rappresentanza politica o come rappresentanza privata. A tale proposito si vedano le ricostruzioni offerte, con preciso riferimento alla dottrina tedesca, da A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Francoangeli, 1996 e G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Giuffrè, 2005



esercitata nei confronti del processo decisionale pubblico e, dunque, della trasparenza e della funzionalità delle istituzioni”<sup>2</sup>.

Data la difficoltà di descrivere la quantità e la qualità di questo tipo di associazioni, si indicheranno prima di tutto le attività, e di conseguenza i gruppi (§ 1.3), che non rientrano nell’ambito delle attività di relazioni istituzionali, seguendo le disposizioni dell’ultimo disegno di legge italiano in materia di relazioni istituzionali. L’analisi della rappresentanza degli interessi, qui considerata, comprenderà quindi sia l’azione diretta dei titolari degli interessi sia l’azione indiretta di soggetti incaricati professionalmente di rappresentare intereressi di terzi. L’esigenza di individuare questi gruppi di interesse in grado di rappresentare interessi propri o di terzi di fronte alle Istituzioni segue anche l’impostazione di quegli autori<sup>3</sup>, che hanno sviluppato analisi in comparazione con le organizzazioni politiche; lo stesso vale per quegli autori<sup>4</sup> che, affrontando il rapporto tra rappresentanti di interessi e soggetti rappresentati, prendono in esame elementi in comune con la rappresentanza politica.

Una volta individuati i soggetti dell’attività di relazioni istituzionali verranno identificati gli interessi rappresentabili (§ 1.4) nei confronti delle Istituzioni ed i destinatari dell’azione (§ 1.5), con l’ausilio delle normative esistenti in altri ordinamenti – in particolare quello degli Stati Uniti – dei nostri progetti di legge in materia e delle normative che pur disciplinando altre materie considerano anche la partecipazione dei gruppi organizzati al processo decisionale pubblico.

---

<sup>2</sup> Art. 1 co. 3 del progetto A.C. 6325 XIV Leg. “Disciplina dell’attività di *lobbying* e relazioni istituzionali”, presentato dall’on. C. Moroni (FI) e non ancora assegnato ad alcuna commissione. Lo stesso testo è stato ripresentato, sempre dall’on. C. Moroni nella XV Leg. il 9/06/2006 (A.C. 1057)

<sup>3</sup> Tra questi ritroviamo soprattutto gli autori della dottrina tedesca, con M. Weber che distingue partiti e gruppi di interesse, considerando i secondi come enti subordinati ai primi in *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania: critica politica della burocrazia e della vita dei partiti* (traduzione italiana di E. Ruta) Laterza, 1919; J.H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati* (traduzione italiana di S. Mangiameli), Giuffrè, 1993; R. Smend *Costituzione e diritto costituzionale*, (traduzione italiana di F. Fiore e J. Luther), Giuffrè, 1988; H. Kelsen, *Il concetto sociologico e il concetto giuridico dello stato: studio critico sul rapporto tra Stato e diritto*, a cura di A. Carrino, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997

<sup>4</sup> Tra questi non solo i numerosi esponenti della dottrina giuridica, ma anche gli autori della *principal agent*, la teoria economica che analizza i rapporti tra un attore principale ed il suo agente, come J. E. Stiglitz, *Principal and Agent* in J. Estwel et al., *allocation, Information and Markets*, Macmillan, 1987

## 1.1 La formazione e lo sviluppo delle organizzazioni di interesse

Agli inizi del '900, in linea con la formazione dello Stato liberale, si comincia a parlare di organizzazione degli interessi<sup>5</sup>, in quanto comincia ad instaurarsi un dialogo tra istituzioni pubbliche e società civile; gli interessi dei singoli cittadini cominciano ad aggregarsi per poter affrontare in maniera più incisiva tale dialogo. I singoli, accomunati da un interesse particolare, intenzionati a rivolgersi agli organi pubblici affinché tale interesse venga tutelato, si dotano di un'organizzazione articolata nel momento in cui intendono trasmettere le proprie istanze più efficacemente e rapidamente. Anche se le prime organizzazioni non rilevano come gruppo ma come sommatoria di portatori individuali di interessi privati<sup>6</sup>, l'interazione fra aggregazioni di interesse ed Istituzioni, avviene ed è già riferibile al sistema della rappresentanza politica<sup>7</sup>. La dottrina tedesca<sup>8</sup>, fondamentale nello studio della rappresentanza di interessi, distingue questo tipo di organizzazioni proprie del XX secolo e denominate *Interessenorganisationen* o *Verbände* sia dai partiti politici<sup>9</sup> sia dalle associazioni private di vario tipo, attive già nel corso del XIX e definite *Vereine*, che non si pongono obiettivi di rappresentanza.

---

<sup>5</sup> Un primo riferimento all'aggregazione di interessi come interfaccia delle Istituzioni, agli inizi del XX secolo deriva da A.F. Bentley, *The process of Government*, The University of Chicago Press, 1908. Come verrà analizzato in seguito, le organizzazioni rilevanti ai fini della ricerca, sono sia semplici, in quanto semplici aggregazioni di individui uniti da un interesse comune, sia articolate, cioè dotate di una struttura stabile, attiva e capace di esercitare pressione sulle decisioni pubbliche. Il semplice richiamo alle "organizzazioni" è qui inteso in senso generale, in quanto sembra si cominci a parlare di insiemi di interessi comuni organizzati agli inizi del '900

<sup>6</sup> Nello Stato liberale non esiste ancora un gruppo portatore di un interesse comune ai suoi membri, ma è il singolo a valere come rappresentante dei propri interessi privati, che si serve dell'associazione come strumento di esercizio delle proprie libertà individuali, tra le quali quella di aggregarsi con altri soggetti.

<sup>7</sup> In questo senso si è espresso G. Colavitti in *Rappresentanza ed interessi organizzati*, Giuffrè, 2005. L'autore ripercorre le fasi dello sviluppo della rappresentanza politica dagli anni '20 in poi per dimostrare come la rappresentanza degli interessi non sia altro che un fattore della più ampia rappresentanza politica, in grado di realizzare un pluralismo sostanziale.

<sup>8</sup> In particolare J.H. Kaiser, *op.cit.*

<sup>9</sup> Per la nascita dei partiti politici si può prendere in considerazione l'analisi di S. Rokkan, *citizens, elections, parties. Approaches to the comparative study of the processes of development*, Universitetsforlaget, 1970. In tale studio, l'autore prende in considerazione quattro fratture principali nella società, che, dalla formazione degli Stati all'avvento della democrazia, hanno condotto alla creazione di partiti in grado di rappresentare le parti opposte: Centro – Periferia; Stato – Chiesa; interessi agrari – interessi – industriali; datori di lavoro – lavoratori.

Durante la prima metà del '900, sempre la dottrina tedesca<sup>10</sup>, sottolinea come lo sviluppo di differenti interessi economici e sociali, conduca ad una nuova esigenza di espressione e di rappresentanza dei cittadini nei confronti dello Stato. Partiti politici ed organizzazioni di interesse traducono questa esigenza in un libero reclutamento<sup>11</sup> dei partecipanti. La rappresentanza degli interessi o *Repräsentation*, realizzata da partiti politici ed organizzazioni, trasforma qualcosa di assente in presente<sup>12</sup>, attribuendo al rappresentante il difficile compito della mediazione tra interessi particolari ancora sconosciuti ed interessi generali dello Stato<sup>13</sup>.

Nell'ordinamento italiano, la libertà di associazione fu introdotta tra i principi<sup>14</sup> dello Stato liberale per favorire una maggiore tutela dei differenti interessi del singolo, e fu mantenuta e rafforzata nello Stato social-democratico per offrire ai cittadini la possibilità di interagire con Istituzioni sempre più partecipi della vita economico-sociale della società civile. Da una forma di Stato all'altra, l'associazione cambia qualitativamente struttura ed obiettivi passando da semplice "luogo di incontro" di singoli portatori di interessi ad unità complessa, in grado di rappresentare interessi di fronte ai poteri pubblici.

Nella forma di Stato liberale, gli individui valgono come singoli e utilizzano l'aggregazione con altri individui nell'esercizio di un proprio diritto soggettivo ad associarsi<sup>15</sup>. In tal senso si può dire che l'associazione non è ancora un'entità separata dai suoi membri, ma solamente una sommatoria di soggetti, il cui unico elemento in comune è l'interesse particolare a raggiungere determinati scopi. Non

---

<sup>10</sup> J.H. Kaiser, *op. cit.*; C. Schmitt, *Teologia politica 2: la leggenda della liquidazione di ogni teologia politica*, a cura di Antonio Caracciolo, Giuffrè, 1992

<sup>11</sup> M. Weber, *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland*, 1917, traduzione italiana in *Scritti politici*, N. Giannotta, 1970 pag. 190 -195

<sup>12</sup> V. G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, W. de Gruyter, 1966, pp. 26-28

<sup>13</sup> Sul ruolo di rappresentanti politici, occupato da partiti politici ed organizzazioni di interesse esiste una dottrina vastissima che abbraccia differenti discipline; per le esigenze di sintesi della tesi si è cercato di sottolineare solamente il ruolo occupato dalle organizzazioni di interesse, che da soggetti secondari alla preminente posizione dei partiti si sono trasformati in soggetti, in alcuni casi, alternativi ad essi. Per un approfondimento di questo passaggio si veda A. Scalone, *Rappresentanza politica e Rappresentanza degli interessi*, Francoangeli, 1996

<sup>14</sup> Lo Statuto Albertino tutela la libertà di riunione (art. 32)

<sup>15</sup> P. Ridola, *Democrazia pluralista e libertà associative*, Giuffrè, 1987, pp. 90-92. L'autore mette in luce come la libertà di associazione non pregiudica il valore dell'individuo come singolo, che è indipendente dal valore dell'associazione a cui appartiene. In questa forma di Stato è il singolo al centro dell'associazione, che è solo un mero strumento per il raggiungimento degli scopi dei membri.

c'è ancora una precisa volontà dei singoli di dedicare risorse ad un'organizzazione indipendente preposta alla promozione di un unico interesse; i gruppi di interesse esistono ma possiedono una molteplicità di obiettivi e non si occupano di tutelare la propria posizione particolare, attraverso azioni coordinate e stabili. La formula liberale, che attribuisce alla classe borghese il massimo riconoscimento, riconosce l'esistenza di un interesse generale superiore agli interessi dei singoli e tutelato dalla sovranità dello Stato. L'interesse pubblico diventa la legittimazione dell'autorità statale, che agisce per conto della volontà generale dei cittadini<sup>16</sup>; tale interpretazione dell'interesse pubblico funziona da “veicolo di esclusione della rappresentanza degli interessi organizzati”<sup>17</sup>. In questo periodo vengono create associazioni per la tutela e la promozione degli interessi dei lavoratori dipendenti, ma queste sono ancora rappresentanze fragili come tutte quelle piccole associazioni culturali, assistenziali, ricreative, educative che contano un numero ristretto di soci attivi. Successivamente, quando nella società civile cominciano a moltiplicarsi gli interessi economico – sociali, cominciano a nascere nuovi poli di rappresentanza degli “interessi di corpo”<sup>18</sup>.

La struttura organizzativa dell'associazione diventa sempre più complessa ed indipendente dalla figura dei singoli membri, permettendo al gruppo di dedicarsi unicamente alla tutela dell'interesse comune e di assumerne la rappresentanza. Cade cioè la necessità per l'associazione di occuparsi della molteplicità di interessi ed obiettivi dei singoli, che prima erano tutti referenti del gruppo. Si sviluppa un interesse unico da rappresentare, che è quello comune ai membri del gruppo; tale interesse non è più una sommatoria di particolari interessi dei singoli, ma è l'interesse del gruppo, che, se viene tutelato, permette la soddisfazione degli interessi dei membri. Le organizzazioni si affiancano così ai partiti politici, che per

---

<sup>16</sup> Uno tra i più importanti riconoscimenti di questo legame tra Stato e tutela dell'interesse pubblico si ravvisa nell'opera di J.J. Rousseau in *Il contratto sociale*, Barabba 1933. L'autore afferma che la sovranità statale si muove verso il bene comune in quanto interpreta la volontà generale. Da tale rappresentanza della volontà generale deriva l'autorità dello Stato.

<sup>17</sup> G. Colavitti, op.cit. pag. 70

<sup>18</sup> Tale termine viene utilizzato da E.J. Sieyes, in *Che cosa è il terzo stato*, Editori Riuniti, 1972, per definire gli interessi di gruppo contrapposti all'interesse dell'individuo e all'interesse generale. L'interesse di corpo è un interesse comune a più individui che si organizzano per tutelarlo di fronte ai rappresentanti dell'interesse generale.

definizione<sup>19</sup> operano una mediazione tra gli interessi dei soggetti che rappresentano al fine di perseguire un interesse superiore, quello generale. La struttura dell'organizzazione assume i caratteri di quella articolata dei gruppi moderni, e comincia ad affiancare i partiti politici nel rappresentare gli interessi dei cittadini. Attraverso tale ottica, è già possibile considerare le organizzazioni articolate come soggetti del pluralismo democratico contemporaneo<sup>20</sup>, cui si ispira la disciplina di rappresentanza degli interessi dell'ordinamento statunitense, e non solo come risultato dell'esercizio di un diritto di associazione.

Nell'ordinamento italiano il momento di rafforzamento delle associazioni e della loro legittimazione giuridica a rappresentanti di interessi particolari ha inizio durante il corporativismo, come fase storica in cui le organizzazioni collettive vengono raggruppate per settore produttivo e diventano organi pubblici per la tutela di interessi di gruppo<sup>21</sup>. Il sistema corporativo attribuisce alle Corporazioni il ruolo pubblico di organizzazioni di interesse in grado di rappresentare le varie categorie economiche e di esercitare potere politico in ragione dell'esercizio di rappresentanza degli interessi tutelati<sup>22</sup>. Il principio della forma liberale, in grado di attribuire ai cittadini il diritto di riunirsi per tutelare un interesse comune, viene tradotto nell'esercizio diretto del potere politico da parte di rappresentanti istituzionali. Termina l'egemonia dell'unica classe sociale, la borghesia, in grado di rappresentare i propri interessi nell'epoca liberal-borghese, e si impongono nuovi e più consistenti interessi di corpo. Tali interessi di corpo vengono resi pubblici, insieme ai gruppi organizzati – le Corporazioni – incaricati di rappresentarli e di coordinarne la conciliazione. Con la legge n.563 del 1926 che detta la disciplina dei rapporti collettivi di lavoro, si sviluppa una tendenza propria dell'ordinamento

---

<sup>19</sup> G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 2001, pag. 317

<sup>20</sup> P. Ridola, *op. cit.* pag. 176 e ss.. L'autore sottolinea come il pluralismo contemporaneo preveda il ricorso a continui momenti di confronto nella pianificazione delle decisioni pubbliche tra le autorità pubbliche e le associazioni dei cittadini

<sup>21</sup> Le leggi n.206 del 1930 e n.163 del 1934 istituiscono rispettivamente il Consiglio Nazionale delle Corporazioni – organo al vertice dell'ordinamento corporativo – e le Corporazioni, che diventano ampie associazioni pubbliche di categorie professionali per ogni settore produttivo, rappresentanti sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro

<sup>22</sup> S. Panunzio (a cura di F. Perfetti), *Il fondamento giuridico nella democrazia*, Bonacci, 1987. L'autore collega la rappresentanza politica al potere politico: le Corporazioni sono legittimate a comandare nei loro settori in quanto rappresentano gli interessi dei lavoratori e dei produttori

italiano, che, per garantire la rappresentanza di particolari interessi collettivi, li introduce nel proprio sistema giuridico, costituendo enti pubblici dedicati<sup>23</sup>. Durante il periodo della forma di Stato corporativa, l'obiettivo della cooperazione tra interessi differenti<sup>24</sup>, della loro rappresentanza e della loro tutela giuridica, si lega "all'assorbimento dell'associazionismo nell'orbita di un obiettivo nazionale di potenza, cioè con l'asservimento degli interessi di gruppo all'unico preminente interesse nazionale."<sup>25</sup>. In questo periodo si fa strada anche la possibilità che le associazioni professionali possano agire in giudizio a tutela degli interessi di categoria<sup>26</sup>, sulla base della possibilità concessa alle associazioni sindacali dalla citata legge 563 del 1926 e dal successivo regolamento 1130 sempre del 1926. La stessa possibilità di agire in giudizio oggi viene richiesta per gli interessi superindividuali o diffusi<sup>27</sup>, che contemporaneamente dovrebbero anche essere oggetto della nuova disciplina in materia di relazioni istituzionali, come precisato dall'art. 1 co.2 del disegno di legge 6325.

Al termine del periodo corporativista, quando la società civile comincia ad utilizzare liberamente la rappresentanza per la promozione di un interesse di gruppo, anche al fine di esercitare influenza sulle decisioni pubbliche, si può cominciare a parlare di organizzazioni di interesse che sviluppano attività di relazioni istituzionali. In Italia, quindi, l'attività di questi gruppi di interessi particolari non pubblici può essere principalmente ricondotta allo sviluppo di sistemi politici democratici orientati ad impostazioni sia pluraliste sia neo-corporativiste<sup>28</sup>. La prima impostazione, che considera la pluralità dei gruppi e la

---

<sup>23</sup> Durante il periodo dell'ordinamento corporativo diventano pubblici una serie di enti, tra i quali le associazioni sindacali, le associazioni professionali ed economiche, le organizzazioni giovanili e culturali. Lo Stato riunisce sotto la propria organizzazione generale nuove organizzazioni particolari a tutela di determinati interessi pubblici. Vedi G. Zanobini, *Corso di diritto corporativo*, *op.cit.*

<sup>24</sup> Lo Stato si preoccupa di raggiungere obiettivi generali, quali il superamento della lotta di classe o l'eliminazione della concorrenza tra lavoratori, che i singoli cittadini da soli non sarebbero in grado di raggiungere. I sindacati assumono la rappresentanza delle categorie produttive in modo autoritativo, in quanto dispongono direttamente della normativa generale (contratti collettivi) che ne regola l'attività

<sup>25</sup> G. Colavitti, *op.cit.* pag.88

<sup>26</sup> G. Vignocchi, *Ipotesi di azionabilità dell'interesse di categoria in sede di giudizi ordinari e di giudizi amministrativi*, in *Il Diritto del lavoro*, vol: 11-12, 1939, pp. 354 e ss

<sup>27</sup> V.G. Casari, *La tutela degli interessi superindividuali con particolare riferimento all'interesse dei consumatori e degli utenti di pubblici servizi*, in *Diritto dell'economia* vol. 2, 2002 pp. 317- 344

<sup>28</sup> Si è cercato di collegare il concetto di pluralismo e di neo-corporativismo con lo sviluppo di gruppi di interesse orientati alla promozione di interessi particolari, di natura pubblica e privata Per il collegamento tra

loro competizione alla base dello stesso regime democratico<sup>29</sup> e della sua continua affermazione<sup>30</sup>, si basa sull'esistenza di una pluralità di interessi che si organizzano in differenti modi per autopromuoversi. Tra queste organizzazioni vi sono i "gruppi di interessi associativi"<sup>31</sup> che costituiscono strutture specializzate al fine di promuovere le esigenze dei propri membri. Nella seconda impostazione le associazioni di interessi, raggruppate il più possibile sotto un comune interesse, vengono coinvolte direttamente nel processo decisionale pubblico sviluppando con le Istituzioni rapporti stabili e non competitivi tra loro. Alla base di entrambe le prospettive esiste una libertà di associazione tutelata dall'ordinamento giuridico, che fornisce strumenti, più o meno efficaci, per la negoziazione tra le organizzazioni di interesse e gli organi pubblici. La forma di Stato democratica riporta infatti la libertà di associazione all'interno dei confini dell'autonomia privata nei confronti del potere pubblico; da qui la rappresentanza degli interessi diventa nuovamente, anche se in maniera più incisiva rispetto alla forma di Stato liberale, un mezzo di espressione della società civile.

Nei paesi di *Civil law* quando lo Stato passa alla forma solitamente definita come social-democratica<sup>32</sup>, il singolo comincia a valere anche come membro della formazione sociale a cui appartiene ed i suoi interessi particolari rilevano come parte di un interesse collettivo. Contemporaneamente, la separazione tra Stato e

---

pluralismo e rappresentanza si è considerata la posizione di A. Pizzorno, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. Berger, *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge University Press, 1981. L'autore riconsidera la posizione di N. Luhmann che prende in esame tra i tre sottosistemi sociali, oltre ad amministrazione e partiti politici, quello del "pubblico" cioè quello più attinente alla società civile nella quale i gruppi di interesse organizzano le richieste dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Per il concetto di neo-corporativismo, si è presa a riferimento in particolare la principale visione della metà degli anni '70 di P. Schmitter, *Still the Century of Corporativism?* In *Review of Politics*, n. 36, 1974, pp. 85 – 131. L'autore parla, a proposito delle democrazie occidentali, di un "corporativismo societario" di gruppi monotematici, nel quale la rappresentanza di interessi, regolata istituzionalmente, viene imposta allo Stato dalla stessa società

<sup>29</sup> Soprattutto nei paesi a tradizione anglosassone, l'ottica del pluralismo è considerata elemento essenziale per il mantenimento stesso della democrazia; a tale proposito si veda una delle principali opere alle quali si deve l'inizio dell'analisi dei gruppi di interesse: di A.F. Bentley, *The Process of Government*, The University of Chicago Press, 1908

<sup>30</sup> P. Ridola, *op. cit.* pag.178

<sup>31</sup> Tale termine si deve a G. A. Almond e B. G. Powell, *Comparative Politics: a developmental Approach*, Brown and Co. 1966

<sup>32</sup> Tale passaggio ha richiesto fasi di transizione proprie di ogni democrazia moderna; si è generalizzato, semplificando, per enfatizzare unicamente la posizione delle organizzazioni di interesse e il loro sviluppo. Le fasi di transizione da una forma di Stato all'altra sono affrontate soprattutto in P. Ridola, *op.cit.*

società civile, permette al primo di assumere un ruolo attivo di tutela nei confronti della seconda, e alla società civile di aggregarsi in sotto gruppi strutturati al fine di trasmettere alle Istituzioni le proprie domande<sup>33</sup>. L'intervento dello Stato nell'economia cresce e si articola in modo da non essere più un evento eccezionale ma una presenza continua nella società civile. Gli interessi strategici per la produzione nazionale diventano di controllo o proprietà statale, trasformando la struttura pubblica in un vero e proprio imprenditore istituzionale. E' proprio in tale contesto che gli interessi privati si fanno ancora più rilevanti, chiedendo di essere rappresentati nei confronti degli organi pubblici, per tutelare le proprie posizioni economiche. All'intensificarsi dell'azione di tali gruppi non corrisponde una precisa e coordinata collocazione giuridica delle organizzazioni di interesse nei processi decisionali pubblici; le istituzioni pubbliche sollecitano la nascita di nuove organizzazioni di interesse<sup>34</sup> ed incrementano il ricorso alla concertazione con i sindacati dei lavoratori, ma la loro proliferazione avviene in assenza di precise e generali legittimazioni. Gli organi pubblici, in riferimento ai differenti ambiti d'azione, scelgono il coinvolgimento solo di alcune organizzazioni e decidono quali di queste trasformare in enti pubblici, più facilmente governabili<sup>35</sup>.

Incrementando l'intervento statale nell'economia aumentano sia la dimensione della pubblica amministrazione sia l'organizzazione dei suoi compiti nei confronti della società civile; l'amministrazione inizia così a dotarsi di ampie attività regolative e discrezionali con forti riflessi economici. Si sviluppano forti spinte alla decentralizzazione e all'avvicinamento dell'amministrazione ai destinatari dell'azione con procedimenti amministrativi che prevedono la consultazione degli interessi da parte delle autorità. La nuova apertura dello Stato ai gruppi organizzati incide sull'aumento continuo delle organizzazioni che tutelano gli interessi dei propri membri, attraverso il dialogo e la cooperazione con gli organi statali<sup>36</sup>. Il processo decisionale pubblico comincia a subire molteplici forme di influenza in

---

<sup>33</sup> G. Bognetti, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Giuffrè, 1998, pag.104

<sup>34</sup> *ibid.*, op.cit. pag. 95. L'autore sottolinea come sia proprio lo Stato a ricercare il dialogo con i gruppi di interesse, per verificare il consenso dei destinatari delle decisioni pubbliche e valutare l'efficacia di tali decisioni;

<sup>35</sup> G. Bognetti, *op.cit.* pag.93



quanto “la rappresentanza parlamentare e la rappresentanza degli interessi si pongono come circuiti alternativi – ma non incompatibili e non privi di significativi collegamenti – di rappresentanza politica [...]”<sup>37</sup>. Lo sviluppo articolato delle organizzazioni deriva soprattutto dall’impostazione giuridica, adottata attraverso la costituzione economica<sup>38</sup>, che legittima e richiede l’intervento statale nella società civile. Tale impostazione espone ulteriormente le Istituzioni all’influenza degli interessi di gruppo, che mirano a dirigere a proprio favore le nuove risorse pubbliche o, più in generale, a sollecitare un intervento pubblico. Lo scontro tra differenti associazioni di interesse cerca di ottenere vantaggi rispetto ad altri interessi tutelati<sup>39</sup>.

Lo Stato social-democratico “ha aperto la strada alla attuale società dei gruppi, ha plasmato per molti versi la forma delle organizzazioni di gruppo, ha definito il quadro dei più ampi ruoli e dei più ampi poteri che esse, col tempo, sono riuscite ad esercitare”<sup>40</sup>. Il cambiamento del rapporto tra Stato e società civile modifica l’atteggiamento dell’ordinamento statale verso gli interessi di gruppo e le organizzazioni, ma, oltre al riconoscimento di un diritto di associazione, non offre strumenti giuridici validi all’esercizio della rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni<sup>41</sup>. Negli ordinamenti di *Common law*, in particolare in quello statunitense, dove la tendenza associativa è fortemente favorita dal profondo radicamento della formula liberale come ideologia politica egemone, il ricorso alle associazioni, deriva dall’enfasi attribuita alla partecipazione nei processi decisionali pubblici, considerata come un elemento imprescindibile per la realizzazione di un sostanziale pluralismo sociale<sup>42</sup>. Negli ordinamenti di *Civil law* oltre a valere

---

<sup>36</sup> G. Leondini, *Profili costituzionalistici*, Cedam, 1998

<sup>37</sup> G. Colavitti, *op.cit.* pag.126

<sup>38</sup> Con tale termine si indicano gli articoli 35 e ss. della Costituzione, relativi ai rapporti economici

<sup>39</sup> Nel prossimo capitolo, § 2.2, verrà affrontato un modello economico - degli autori M.Bennedsen e S. E. Feldmann – che descrive proprio questa tendenza dei gruppi ad esercitare influenza affinché il decisore pubblico attui una politica distributiva di risorse in suo favore. Per ottenere i benefici di una politica pubblica in suo favore, il gruppo può decidere di reperire informazioni rilevanti al fine di supportare l’elaborazione della stessa politica

<sup>40</sup> G. Bognetti, *op.cit.* pag 97

<sup>41</sup> *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, atti del Convegno di studio a Pavia, 11-12 giugno 1974, CEDAM, 1976

<sup>42</sup> P. Ridola, *op.cit.* pp. 86 e ss.

un'impostazione differente nei rapporti tra società civile e Stato<sup>43</sup>, la mancata previsione esplicita del riconoscimento di personalità giuridica delle associazioni perseguenti fini non economici ha creato delle difficoltà alle azioni di rappresentanza svolte dall'organizzazione. Le organizzazioni di gruppo in tali paesi possono utilizzare la formula delle associazioni non riconosciute ma il conferimento della personalità giuridica rimane soggetto a valutazioni specifiche<sup>44</sup>. Differentemente, nel sistema del *Common law*, esistono alcuni strumenti giuridici a disposizione dei gruppi, come per esempio l'istituto del contratto di fiducia – *Trust* – che permettono di superare i limiti di tale assenza di riconoscimento<sup>45</sup>.

I rapporti tra gruppi organizzati ed organi statali si intensificano anche in relazione alla determinazione dell'indirizzo politico. Tale funzione nelle democrazie contemporanee solitamente spetta congiuntamente al potere legislativo e al potere esecutivo, in differenti misure di prevalenza. Questi operano attraverso un sistema di partiti politici considerati soggetti diversi dagli organi statali ma radicati nella società civile; a loro viene attribuito il compito di rivolgersi all'intero territorio nazionale per la soddisfazione di interessi generali. Fondamentale soprattutto nei regimi parlamentari, tale sistema garantisce la partecipazione attiva alla vita politica di una gran parte della società civile. La scelta di schieramento degli elettori in rapporto ai programmi proposti dai partiti determina l'indirizzo finale; governo, potere legislativo e partiti politici instaurano quindi un colloquio sistematico con le voci degli interessi particolari presenti nella società civile attraverso le organizzazioni, per garantire il rispetto dei principi di democrazia rappresentativa. I partiti mirano all'attuazione dell'indirizzo politico per la realizzazione di interessi generali della società e le associazioni mirano alla tutela dell'interesse particolare, comune ai propri membri. Come si evince dalla stessa relazione di

---

<sup>43</sup> In tali ordinamenti si parla anche di crisi dello Stato liberal – borghese, che lascia il posto alla forma social-democratica; in particolare P. Ridola, *op. cit.*

<sup>44</sup> A tale proposito si veda la classificazione analizzata da M. Scarlata Fazio in *Le associazioni: associazioni riconosciute, associazioni non riconosciute, associazioni in partecipazione, associazioni agrarie, normativa privatistica e profili fiscali, giurisprudenza*, Pirola, 1994

<sup>45</sup> Si ricorda che recentemente l'istituto del *Trust* è stato esplicitamente considerato nella legge Finanziaria del 2007 – legge n.296/2006 - ma contemporaneamente sottoposto ad una politica fiscale particolarmente onerosa, che ne scoraggia l'utilizzo. Prima di tale legge, tale istituto veniva comunque costruito sulla base del

accompagnamento al disegno di legge italiano 6325, sono le relazioni crescenti e sempre più frequenti con i rappresentanti di interessi particolari che esortano gli ordinamenti ad attuare regolazioni specifiche al fine di garantire trasparenza, sicurezza dei rapporti e parità di trattamento. A prescindere dall'esistenza o meno di attività di relazioni istituzionali riconosciute, nella maggior parte dei paesi esistono organi di consultazione del governo e del Parlamento, ai quali partecipano prima di tutto le associazioni delle categorie produttive<sup>46</sup>.

### 1.1.1 L'attuale ambito di riferimento italiano per le organizzazioni di interesse

In Italia, fenomeni differenti come la crisi dell'imprenditoria statale<sup>47</sup>, la comparsa di uno "stato regolatore"<sup>48</sup> e la presenza dell'ordinamento europeo in differenti settori economici, prima di esclusiva competenza nazionale<sup>49</sup>, attribuiscono alle organizzazioni di interesse un nuovo importante ruolo di riferimento nel rapporto fra Stato e mercato. I processi di privatizzazione della proprietà pubblica e di liberalizzazione, accompagnati dai processi di regolazione<sup>50</sup>, attribuiscono al mercato la possibilità di diventare un mezzo per il raggiungimento di obiettivi generali. Nei settori del mercato, nella sua più ampia accezione, che riguarda mercati pubblici e privati, non si esercita più solamente l'autorità

---

ricorso a legislazioni di *Common Law* o alla legge italiana 364/1989 che lo ha riconosciuto, recependo i contenuti della Convenzione dell'Aja del luglio 1985

<sup>46</sup> *Il concetto di interesse*, antologia a cura di Lorenzo Ornaghi, Giuffrè, 1984

<sup>47</sup> Lo "Stato imprenditore" e la sua recente crisi, vengono affrontati dalla dottrina giuridica attraverso differenti analisi; in relazione alla storia del Paese e alla nascita del diritto al mercato, si veda G. Ghetti, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, 2001. Per un'analisi dello squilibrio della finanza pubblica italiana a partire dalla prima metà degli anni '80 si veda S. Rossi, *La politica economica italiana 1968 - 1998*, Laterza, 2003. L'autore sottolinea il legame tra l'inflazione, cresciuta durante gli anni di "spinte sociali", l'erosione del potere d'acquisto dei titoli pubblici statali e lo squilibrio della finanza statale, pp. 67-69

<sup>48</sup> L'ampia dottrina sulla regolazione si ricollega spesso alla comparsa delle Autorità Amministrative Indipendenti (AAI), che in diversi settori a forte rilevanza sociale ed economica, trasformano l'intervento dello Stato nell'economia da diretto ad indiretto: lo Stato mantiene il compito di dare impulso al mercato per garantirne lo sviluppo, ma non si sostituisce più al privato, offrendo invece agli operatori economici del mercato le regole necessarie a raggiungere gli obiettivi di sviluppo. A tale proposito si veda V. Roppo, *Privatizzazione e ruolo del 'pubblico': lo stato regolatore* in *Politica del diritto* fasc.:4, vol.:28, 1997, pp. 627 - 638

<sup>49</sup> Ci si riferisce a quel processo da alcuni definito come "europeizzazione" cioè quel cambiamento istituzionale dettato in uno Stato nazionale dal recepimento della normativa europea

gerarchica del pubblico sui privati ma si passa alla regolazione e alla negoziazione con gli attori coinvolti per guidare ed indirizzare gli operatori privati prima di sanzionarne il comportamento contro le regole del mercato<sup>51</sup>. Il nostro ordinamento recepisce la disciplina comunitaria e la trasforma in politiche pubbliche regolative nazionali, garantite dalla presenza e dalla vigilanza anche di specifiche Autorità Amministrative Indipendenti<sup>52</sup>. La comparsa delle autorità regolative, come strumenti strategici dello Stato regolatore, deriva dall'acquisizione di un modello di natura anglosassone già noto e sperimentato nei paesi di *Common law*, ma si differenzia negli altri paesi per le caratteristiche assunte: "In Italia, e in gran parte dell'Europa continentale, liberalizzare è divenuto quasi sinonimo di creazione di *authorities*. Negli Stati Uniti, dove le *authorities* hanno una lunga tradizione, liberalizzare significa liberarsi dalle *authorities*, o quantomeno piegarle a finalità di politica antitrust"<sup>53</sup>. La nuova tendenza alla regolazione di settori specifici investe anche la gestione delle relazioni tra operatori pubblici e privati, che è spesso ispirata ad un sistema di *governance*<sup>54</sup>, orientato a stabilire relazioni fra i soggetti istituzionali che assumono le decisioni ed i soggetti che le subiscono. Dato che tra i soggetti destinatari delle decisioni pubbliche compaiono sempre più organizzazioni di interesse, aumenta il loro coinvolgimento nel sistema di *governance*, che richiede

---

<sup>50</sup> Per un'analisi del legame tra i fenomeni di privatizzazione, liberalizzazione e regolazione si veda V. Roppo, *Privatizzazioni e Stato 'regolatore'* in *Economia e diritto del terziario* fasc.:2, vol.:9, 1997, pp. 407 - 419

<sup>51</sup> L'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, in base alla legge 287 del 1990, art.14 co.1, prima di avviare procedimenti di sanzione nei confronti di operatori del mercato potenzialmente in grado di nuocere alla concorrenza avvia una fase di istruttoria durante la quale i titolari o i rappresentanti delle imprese o degli enti possono essere consultati ed offrire pareri; una volta che l'infrazione risulti dall'istruttoria, art.15 co.1, l'Autorità fissa un termine per l'eliminazione delle infrazioni stesse, offrendo un'ulteriore possibilità di sanare la posizione lesiva della concorrenza, prima di imporre la sanzione

<sup>52</sup> Intese in senso generale come "Istituzioni indipendenti dal ceto politico e dal ceto elettorale, dotate di un mandato specifico e di poteri incisivi previsti dalla legge, su materie circoscritte, composte da persone scelte per la loro elevata competenza tecnica ed imparzialità" ( A. La Spina e G. Magone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, 2000, pag. 7)

<sup>53</sup> S. Cassese e G.Galli, *L'Italia da semplificare: le Istituzioni*, Il Mulino, 1998, pag.22

<sup>54</sup> Con il termine "governance" si intende quel particolare risultato derivante da un'attività intesa a fissare le relazioni intercorrenti tra i diversi partecipanti - di tipo pubblico e privato - al procedimento decisionale. Da qui l'interazione e la relazione esistenti fra i soggetti istituzionali che assumono le decisioni e i soggetti che le subiscono. Per un veloce riferimento si veda L. Bobbio, *Governance multilivello e democrazia*, in *La Rivista delle Politiche Sociali* fasc.:2, vol.:2, 2005, pp. 51 - 62

forme di consultazione e di partecipazione al processo decisionale pubblico<sup>55</sup>. Tali forme di consultazione e di partecipazione investono molteplici Istituzioni ed aspetti del processo decisionale pubblico. Per restringere il campo all'ambito delle relazioni istituzionali come mezzo di esercizio di influenza, si prenderanno in considerazione i disegni di legge italiani e la normativa statunitense alla quale la stessa relazione al disegno di legge 6325 dice di ispirarsi. Prendendo come primo riferimento il disegno di legge 6325 in materia di *lobbying* e di relazioni istituzionali, il coinvolgimento previsto dalla normativa può essere sia diretto sia indiretto, in base alla promozione di un interesse proprio del gruppo o alla promozione dell'interesse di terzi.

La scarsa rilevanza in Italia di soggetti professionisti che dietro compenso svolgono attività di rappresentanza di interessi, ha portato alla scelta di prediligere l'azione di relazioni istituzionali svolta direttamente da gruppi ai quali appartiene l'interesse. Prendendo in esame la struttura del *lobbying* statunitense, quando si parla di rappresentanza diretta dei gruppi nei confronti degli organi legislativi, ci si riferisce a due ambiti precisi nei quali si manifesta una forte apertura nei confronti degli interessi rappresentati: le testimonianze nelle udienze legislative (*hearings*) e nelle audizioni conoscitive utilizzate dalle commissioni parlamentari per approfondire la propria conoscenza su determinati settori ed il ricorso agli organi consultivi, di solito consigli economici e sociali che favoriscono il compromesso, aggregando le domande prima che il procedimento legislativo abbia inizio<sup>56</sup>. E' da segnalare che il disegno di legge citato, all'art. 1 co. 3 lett. d, esclude esplicitamente dall'attività regolamentata "le dichiarazioni rese nel corso di incontri o di audizioni pubblici dinanzi a rappresentanti del governo, alle commissioni o ai comitati parlamentari". Tuttavia tali organi, in via teorica, potrebbero funzionare da canale di accesso sia per gli interessi aggregati sia per le Istituzioni che verrebbero in contatto con le esigenze della società civile. Il Parlamento italiano prevede il ricorso a tali

---

<sup>55</sup> Tale coinvolgimento è talmente ampio che è stato definito "global governance", si veda M. Koenig-Archibugi, *Il governo dei processi globali: attori e istituzioni della global governance* in Teoria politica fasc.:2/3, vol.:19, 2003, pp. 137 - 156

<sup>56</sup> S. Fedeli e M.F. Viola, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, Economia Pubblica, fasc.:2, vol.:30, 2000, pp. 33-55

strumenti, con alcune limitazioni di fondo<sup>57</sup>, che distanziano il sistema italiano da quegli ordinamenti che prevedono specificatamente un dialogo con gli interessi particolari non istituzionalizzati. Per questo nel proseguo della tesi - capitolo 4 - verranno segnalati questi strumenti, come canali di accesso comunque esistenti a prescindere dall'emanazione di una normativa in materia di relazioni istituzionali. Il coinvolgimento dei gruppi di interesse in Italia avviene anche e soprattutto a livello locale, ed in particolare a livello regionale in seguito alle nuove competenze regionali attribuite dalla riforma del Titolo V della Costituzione. La portata della rappresentanza degli interessi a tali livelli è testimoniata dalle normative già esistenti in materia di relazioni istituzionali regionali e comunali che hanno preceduto l'emanazione di discipline nazionali, come le leggi regionali della Toscana e del Molise e gli Statuti comunali di Torino ed Alessandria ( cap. 4 § 4.4 e cap. 5 § 5.5). Infine un altro ambito di riferimento delle relazioni istituzionali che verrà considerato è quello relativo alla partecipazione dei gruppi al procedimento amministrativo (cap. 5 § 5.4), che offre notevoli spunti di analisi proprio in riferimento all'azione di influenza dell'interesse particolare sull'interesse generale.

Tale influenza, sia in ambito legislativo sia in quello legislativo, viene analizzata unicamente in riferimento alla trasparente azione di rappresentanza di interessi nei confronti dei decisori pubblici<sup>58</sup>, formalizzata o meno in discipline giuridiche, senza comprendere i possibili ambiti di corruzione. Il dialogo pubblico - privato può subire gli effetti della corruzione quando il destinatario istituzionale invece di tutelare l'interesse pubblico favorisce il proprio interesse personale; questo contrasta con l'ipotesi che l'azione di rappresentanza di interessi avvenga tra un portatore di interesse generale ed un rappresentante di interesse particolare. A tale proposito, l'ordinamento pone divieti e restrizioni al finanziamento di uomini o

---

<sup>57</sup> Le udienze legislative e le audizioni sono disciplinate dai Regolamenti parlamentari, come verrà affrontato nel cap. 4 § 4.3.1)

<sup>58</sup> L'utilizzo del termine "decisore pubblico", spesso utilizzato nella tesi, è inteso in senso generico, indicando semplicemente il destinatario dell'azione di influenza che i gruppi esercitano su un altrettanto generico processo decisionale

partiti politici da parte di fonti private, stabilendo precisi sistemi di finanziamento pubblico, e prevede normative in tema di conflitti di interessi<sup>59</sup>.

## **1.2 L'attività di relazioni istituzionali attraverso la rappresentanza degli interessi**

Considerando la definizione offerta dalla tradizione e dalla disciplina statunitense (vedi cap. 3 § 3.2), il gruppo esercita la propria influenza sulle decisioni pubbliche attraverso un'azione di rappresentanza e di promozione del proprio interesse. La sua struttura permette infatti di dedicare uno o più soggetti, interni o esterni al gruppo, ad una stabile azione di promozione dell'interesse comune. Il rappresentante dell'organizzazione è il portavoce dei membri ed esercita la sua funzione in base alla scelta del gruppo di affidargli la promozione dell'interesse. Tale scelta dovrebbe legittimare il rappresentante a realizzare attività di relazioni istituzionali finalizzate ad esercitare influenza sul processo decisionale pubblico<sup>60</sup>. L'esercizio dell'influenza è qui considerato come strettamente correlato alla rappresentanza, in quanto il tentativo di promozione di un determinato interesse nei confronti delle Istituzioni appare contemporaneo alla minaccia di "sanzioni" da parte dei suoi rappresentanti. Appartengono alle sanzioni non solo le minacce di sciopero da parte di un sindacato di lavoratori ma anche le minacce di interrompere i flussi informativi dei gruppi a favore della formulazione delle decisioni pubbliche<sup>61</sup>. La sanzione è tanto più efficace quanto più l'informazione del gruppo è necessaria e rilevante per il pubblico. L'influenza dell'interesse particolare sull'interesse generale è infatti, soprattutto per quanto riguarda il Parlamento,

---

<sup>59</sup> Dottorato di ricerca in diritto pubblico: 12., 13., 14. ciclo: ciclo di conferenze: *interesse pubblico e interessi privati, significato dell'interesse pubblico e coordinamento con gli interessi privati*, a cura di L. Vandelli, A. Lolli. - CLUEB, 2000

<sup>60</sup> J.P. Kaiser, *op. cit.* pag.93

<sup>61</sup> Il potere "sanzionatorio" delle informazioni viene affrontato soprattutto a livello europeo, si veda P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union: the logic of access*, Journal of European Public Policy fasc.:3 vol.:9, 2002, pp. 365-390. L'autore analizza i differenti canali di accesso alle istituzioni europee, focalizzandosi sul potere delle informazioni offerte ai decisori pubblici che devono decidere in una materia particolare. La logica dell'accesso è fortemente correlata alla quantità e alla qualità delle informazioni possedute dal gruppo. Nel capitolo 2 verrà valutato il rapporto tra il vantaggio informativo del gruppo e le opportunità di accesso ai decisori pubblici e ai loro processi decisionali, sia in contesti giuridici che prevedono normative in materia di relazioni istituzionali sia in quelli privi di tali normative

un'influenza di tipo informativo, come si deduce dallo stesso disegno di legge 6325, che, all'art. 1 co. 2 per definire l'attività di relazioni istituzionali, parla di "proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa o comunicazione". Tale potere informativo è richiamato anche nei precedenti disegni di legge in materia della professione di relazioni pubbliche, in particolare all'art. 3 dell'A.C. 148 Leg. IX, dove si precisa che chi svolge l'attività di pubbliche relazioni deve renderlo chiaramente noto "nelle pubblicazioni, trasmissioni, comunicazioni scritte o verbali, attraverso le quali l'iniziativa stessa si svolge" e all'art. 2 dell'A.C. 4144 Leg. X nel quale si dispone che il professionista delle relazioni pubbliche deve svolgere la propria attività di relazioni pubbliche garantendo "la trasparenza e la immediata identificazione dell'informazione".

Nei progetti di legge in materia di relazioni pubbliche, l'informazione viene comunque intesa in maniera differente rispetto agli ultimi progetti in materia di relazioni istituzionali. Si presume infatti che nell'attività di pubbliche relazioni rientri più facilmente un'azione di rappresentanza di interessi priva di esercizio di influenza, diretta ad instaurare, mantenere e curare rapporti con i decisori pubblici. Il passaggio da mera attività di pubbliche relazioni a rappresentanza "completa" di interessi, propria delle relazioni istituzionali, sembra essere rappresentato da un utilizzo più incisivo delle informazioni a fini di influenza diretta a provocare una reazione pubblica a favore dell'interesse. Il legame tra le due attività rimane comunque molto stretto, soprattutto in quei disegni di legge<sup>62</sup>, nei quali per definire l'azione di rappresentanza di interessi si ricorre all'utilizzo dell'attività di pubbliche relazioni. Dall'individuazione dell'azione di pubbliche relazioni - relativa ai primi progetti - si passa alla definizione di un'attività di *lobbying* e di relazioni istituzionali - relativa agli ultimi progetti - che si avvicina al concetto di influenza informativa sul pubblico. La costante delle due attività è la promozione di un complesso di informazioni relative ai contesti nei quali i gruppi di interesse si trovano ad operare; nel trasferimento di tali informazioni di parte si avverte prima

---

<sup>62</sup> In particolare l' A.C. 3200 Leg. VIII, l'A.C. 495 Leg. XIII e l'A.C. 6325 Leg. XIV. I progetti di legge italiani in materia di rappresentanza di interessi nei confronti delle istituzioni verranno comunque affrontati nel capitolo quattro



una normale azione di comunicazione a sostegno dell'interesse del gruppo<sup>63</sup> poi un'azione di perseguimento dell'interesse, sostenuta da informazioni idonee ad essere considerate dal pubblico nel suo processo decisionale<sup>64</sup>. La differenza tra le due attività non è sostanziale, in quanto in entrambe si parla di rappresentanza, ma si avverte dalla differente terminologia utilizzata dal legislatore per definire l'attività che si affianca alla rappresentanza. In particolare l'art. 1 dell'A.C. 495 Leg. XIII offre una nozione dell'attività professionale di relazioni pubbliche basata sulla rappresentanza indiretta degli interessi; questa attività professionale può essere svolta continuativamente ed in modo prevalente, nell'ambito di un rapporto di lavoro, da colui che, anche al fine di un semplice rapporto di informazione reciproca, "rappresenti o promuova" interessi privati. L'art. 1 co. 2 dell'A.C. 6325 Leg. XIV definisce l'attività di relazioni istituzionali come un tipo di rappresentanza diretta o indiretta, realizzabile da persone o gruppi al fine di "rappresentare o perseguire" interessi particolari propri o di terzi. La stessa relazione al citato disegno sottolinea il chiaro intento delle Istituzioni destinatarie delle relazioni istituzionali, di utilizzare le informazioni ottenute dai gruppi nei processi decisionali pubblici: "L'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali richiama espressamente [...] la legittimità dell'attività di rappresentanza di interessi particolaristici, meritevoli in ogni caso di attenzione, che interagiscono con il sistema istituzionale in quanto espressione del pluralismo sociale all'interno di una società complessa qual è quella contemporanea.". In base a tale interpretazione, l'influenza informativa esercitata attraverso l'attività di relazioni istituzionali potrebbe essere sanzionatoria<sup>65</sup>, in riferimento alla minaccia dei gruppi di interrompere l'offerta di informazioni rilevanti, necessarie al decisore pubblico per individuare gli interessi particolari meritevoli di tutela.

---

<sup>63</sup> Si veda ad esempio la relazione al disegno di legge A.C. 148 Leg. IX in cui si distingue l'attività di relazioni pubbliche dalla professione dell'operatore di un ufficio stampa o da un ricercatore di un ufficio studi, in quanto le informazioni trasmesse al pubblico riguardano i problemi e le realtà interne ed esterne nelle quali operano l'impresa o la pubblica amministrazione

<sup>64</sup> Sulla base di questa ipotesi verrà costruito, nel capitolo 2, il gioco strategico tra decisore pubblico e gruppo di interessi. Si presume cioè che il pubblico per accettare l'incontro con il gruppo consideri rilevanti le informazioni possedute dal gruppo e quindi idonee ad essere utilizzate per assumere decisioni pubbliche in determinati settori

<sup>65</sup> P. Bouwen, *op. cit.*

Questo tipo di rappresentanza è stata definita un'attività complessa<sup>66</sup> in quanto comprende la scelta di soggetti dedicati all'azione di rappresentanza, la formulazione di una proposta e la conduzione dell'attività di pressione – come sostiene la disciplina degli Stati Uniti - o di “perseguimento” dell'interesse – come dispone il disegno di legge italiano. Nell'esercizio di tale attività rientrano anche l'individuazione dei decisori pubblici nei confronti dei quali esercitare l'attività, la scelta del canale di accesso per raggiungere i decisori individuati e la verifica dei risultati raggiunti<sup>67</sup>. E' proprio nella fase di rilevamento degli interlocutori pubblici e dei canali di accesso che il conteso giuridico rileva, offrendo o meno strumenti di dialogo con le Istituzioni, grazie ai quali il rappresentante di interessi può esercitare influenza informativa sul decisore pubblico. L'esercizio dell'attività di relazioni istituzionali, in parte coincidente con la rappresentanza di interessi, può quindi essere agevolato dalla presenza di discipline giuridiche che ne regolino l'esercizio.

L'esistenza di una disciplina specifica si riscontra nell'ordinamento statunitense che prevede - come verrà affrontato nel capitolo terzo - una precisa normativa sull'attività di rappresentanza e di influenza degli interessi particolari, definita come attività di *lobbying*. Tale attività, alla quale l'ultimo disegno di legge italiano, nella relazione di accompagnamento, sostiene di ispirarsi, esprime la capacità di influenzare indirizzi e scelte politiche tramite azioni di informazione e di comunicazione nei confronti dei destinatari pubblici<sup>68</sup>.

### **1.2.1 L'attività di *lobbying* negli USA: la differenziazione dai partiti politici**

La dottrina, in particolare quella italiana, per semplicità utilizza spesso le tre espressioni *lobby*, gruppo di interesse e gruppo di pressione indistintamente,

---

<sup>66</sup> G. Colavitti, op. cit. pag.20. L'autore definisce la rappresentanza di interessi una funzione complessa in quanto è articolabile in differenti attività dei rappresentanti ai quali viene affidato il compito di svolgere molteplici mansioni per realizzare la promozione dell'interesse dei soggetti rappresentati

<sup>67</sup> J.H. Kaiser, op. cit.

<sup>68</sup> M Givel, S Glantz, *Tobacco lobby political influence on US state legislatures in the 1990s* Tobacco Control, fasc.:2, vol.:10, 2001, pp. 124 - 134

parlando di *lobby* come sinonimo di gruppo di interesse o di pressione<sup>69</sup>. In realtà le tre espressioni più che indicare lo stesso fenomeno, rappresentano tre stadi di evoluzione di un unico fenomeno: un gruppo di interesse quando estende la sua azione dall'area sociale a quella politica e si dota di un'organizzazione articolata diviene gruppo di pressione<sup>70</sup>. Il gruppo di pressione, cercando di perseguire i propri interessi, negoziando ed esercitando pressione sui poteri pubblici, diventa attore influente nel processo decisionale politico. L'organizzarsi per esercitare questa influenza in modo stabile, attiene al significato di *lobby*, che, nei contesti giuridici nei quali viene riconosciuta, si occupa dell'insieme delle pratiche di negoziazione professionali proprie dell'esercizio dell'attività di *lobbying*<sup>71</sup>. La funzione dei gruppi di pressione o *lobbies* non si esaurisce nel trasmettere ed articolare le domande sociali, in quanto ad essi si riconoscono una serie di altri ruoli, come l'organizzazione del consenso, la raccolta di conoscenze e di banche dati su singole materie o insiemi di materie, la formulazione di politiche pubbliche e la partecipazione all'esecuzione delle leggi<sup>72</sup>.

Nella tradizione degli Stati Uniti i gruppi di pressione esternano la loro pressione apertamente supportando le campagne elettorali dei loro stessi partiti o di singoli candidati. Essi rivestono un ruolo attivo anche nel processo di formulazione delle decisioni politiche, attraverso l'esercizio del *lobbying* su un'ampia gamma di settori, comprese le iniziative legislative private<sup>73</sup>. In tale contesto l'attività di *lobbying*, a differenza di quello che avviene nella maggior parte dei paesi europei, rappresenta un canale di partecipazione al processo decisionale pubblico indipendente da quello dei partiti politici<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> D.Fisichella, *Gruppi di interesse e di pressione* in l'Enciclopedia delle scienze sociali, istituto dell'enciclopedia italiana vol. IV, Roma 1994, p.446

<sup>70</sup> *ibid.*, pp. 447 e ss

<sup>71</sup> G.Sartori, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?* Il Mulino, 1959; G.Pasquino, *Gruppi di pressione*, in N. Bobbio, *Dizionario di politica*, 1976 e P.Farnetti, *Gruppi di interesse*, *Politica e società*, vol.2, 1979; H.S. Kaiser, *op.cit.*

<sup>72</sup> S. Berger, *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Introduzione al testo, 1983

<sup>73</sup> J. Bhagwati, *Trade, Balance of Payments and Growth*, North Holland, 1971; l'autore realizza un modello empirico e teorico per spiegare l'evoluzione nel tempo del numero delle offerte private introdotte nel congresso degli Stati Uniti.

<sup>74</sup> L. Graziano, *Lobbying and the Public interest*, *op.cit.*

Nella storia politica degli Stati moderni, il termine *partecipazione*<sup>75</sup> assunse un carattere attivo quando divenne competitiva e le cariche di governo cominciarono ad essere attribuite in seguito a consultazioni elettorali<sup>76</sup>. Sulla base di tale diritto si organizzarono i partiti come gruppi politici identificati da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni ed è capace di collocare attraverso le elezioni candidati alle cariche pubbliche<sup>77</sup>. Il partito si differenzia da ogni altra organizzazione perché svolge funzioni essenziali non assolvibili da altri, presentando candidati che, se eletti, guideranno i governi; sono luogo e strumento per la partecipazione politica dei cittadini e formulano programmi che costituiranno la base delle politiche pubbliche<sup>78</sup>. Si conoscono numerose differenziazioni tra i vari sistemi di partito, ma in generale si può dire che all'inizio degli anni venti fosse ormai completato il processo di formazione dei partiti all'interno delle democrazie occidentali<sup>79</sup>.

Negli Stati Uniti ciò avvenne molto prima. I partiti politici americani si svilupparono con notevole anticipo rispetto al resto del mondo e gli interessi organizzati, che già dal diciottesimo secolo influivano sul potere centrale, assunsero un ruolo sempre più influente e condizionante. Gli interessi settoriali, già nell'era coloniale cercavano attivamente politiche a loro favorevoli, all'interno del governo inglese, dei governi e delle assemblee delle colonie; dalla metà del diciottesimo secolo i gruppi avevano sviluppato alcune tecniche di persuasione che ancora oggi vengono utilizzate. In seguito la Costituzione degli Stati Uniti permise ai gruppi e alle varie fazioni di emergere e di organizzarsi liberamente, oltre ai partiti si cominciarono a formare organizzazioni di ogni tipo, che portarono alla nota espressione di Alexis de Tocqueville: “in nessun paese del mondo il principio di

---

<sup>75</sup> Sulla partecipazione politica esiste una dottrina molto ampia, riconducibile soprattutto alla disciplina di scienza politica; per un breve riferimento in materia si veda G. Pasquino, *Corso di scienza politica*, Il Mulino, 2000, pp. 41 – 66. L'autore sottolinea come la partecipazione politica, sebbene sia un fenomeno antico, può essere considerata realmente attiva solo di recente, con la comparsa degli Stati moderni del mondo occidentale e con le spinte alla democratizzazione interna

<sup>76</sup> M. Cotta, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in Rivista italiana di Scienza Politica, agosto 1979, pp. 193 – 227; L. W. Milbrath, M.L. Goel, *Political Participation*, Rand McNally, 1965; P. Schmitter, *Private Interest Government: beyond market and State*, 1985, Sage publication, London

<sup>77</sup> G. Sartori, *op.cit.*

<sup>78</sup> E' soprattutto in base al modello del *party government* che il ruolo dei decisori delle politiche pubbliche viene attribuito ad attori controllabili dai partiti politici, G. Pasquino, *op. cit.* 2000, pag. 201

associazione è stato con successo utilizzato ed applicato ad un così grande numero di oggetti come in America”<sup>80</sup>. Queste prime associazioni risultarono all’inizio locali e temporanee ma verso la fine dell’800 assunsero un ruolo più nazionale e permanente.

In seguito alla guerra civile nacquero alcune organizzazioni militari, come l’Unione dei veterani dell’esercito che, per opera di lobbisti, arrivarono a rappresentare alcuni degli interessi diffusi più tutelati del momento. La stessa rivoluzione industriale provocò la proliferazione su larga scala di molte organizzazioni, *corporations*, *trusts*, strutture finanziarie, sindacati<sup>81</sup>. Lo stesso David Truman, nel suo libro *The Governmental Process*, pubblicato nel 1951, giudicò l’aumento dei gruppi d’interesse come una naturale conseguenza dello sviluppo economico. Per l’autore il sistema politico americano era naturalmente aperto all’influsso di meccanismi pluralisti, in quanto la sua struttura decentralizzata offriva numerosi punti d’accesso.

E’ da questo pluralismo di fondo che nasce la consapevolezza dell’importanza dell’apertura verso gli interessi speciali o gruppi di pressione o *lobbies*; nella società moderna degli Stati Uniti, la politica, senza l’essenziale partecipazione delle *lobbies* allo sviluppo delle leggi e dei programmi statali, rimarrebbe gravemente lontana da ciò che realmente vogliono i cittadini dal loro governo<sup>82</sup>. Negli Stati Uniti l’era dei partiti intesa come “governo dei partiti”, cioè quella forma di governo in cui i partiti politici costituiscono la base primaria del comando, può essere individuata nel periodo 1830-1900; il partito di maggioranza governava ogni canale di accesso al governo e, attraverso questo, il Congresso ed il Presidente.

Il monopolio dell’accesso avveniva attraverso il sistema di “rotazione delle cariche” o “sistema delle spoglie”, per il quale il partito al governo sostituiva tutte le cariche governative più importanti. Il sistema di controllo sull’accesso alle cariche

---

<sup>79</sup> H.Schmitt e J.Thomassen, *Political Representation and legitimacy in the European Union*, 1999 Oxford University Press

<sup>80</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, 1951. L’affermazione viene riportata anche da un testo recente sul filosofo: U. Coldagelli. *Vita di Tocqueville (1805-1859): la democrazia tra storia e politica*. Donzelli, 2005

<sup>81</sup> V Gray, D Lowery, *The expression of density dependence in state communities of organized interests*, *American Politics Research*, fasc.:4, vol.:29, 2001, pp. 374 - 391

portò i gruppi d'interesse ad esercitare pressioni sui membri del partito per raggiungere il Congresso e le sue commissioni. I gruppi di interesse di categoria – associazioni, sindacati, federazioni - si costituivano per rafforzare il loro potere e per difendere i propri settori, ma con una chiara distinzione che ancora oggi li divide dai partiti politici: mentre i partiti cercano di controllare le persone che definiscono le politiche, i gruppi di interesse cercano di influire sulle politiche che li riguardano<sup>83</sup>.

Il controllo partitico sulle nomine era comunque sostenuto dall'idea democratica, ben illustrata dal presidente Jackson, per il quale tutti gli uomini dotati d'intelligenza possono svolgere i compiti dei pubblici funzionari e quindi ci sarebbe più da perdere dalla loro lunga permanenza di quanto non vi sia da guadagnare dalla loro esperienza<sup>84</sup>. E' all'interno di questa impostazione partitica che si sviluppano le politiche distributive o di *patronage*, nelle quali si sviluppa un rapporto tra il detentore di certe risorse e colui che aspira a procurarsele, dove il detentore può distribuire le risorse su base altamente personalizzata in cambio di lealtà, devozione e sostegno. Per oltre un secolo il governo centrale si comportò da governo di *patronage* come i governi locali, senza bisogno di particolari ideologie o programmi<sup>85</sup>. Tale meccanismo cominciò a modificarsi nel momento in cui il governo federale assunse nuovi compiti e funzioni ed i partiti politici si rivelarono incapaci di controllare le sue attività attraverso altre politiche che non rientrassero nei meccanismi di *patronage*. Negli anni trenta il governo, tramite le numerose deleghe legislative del Congresso, la trasformazione delle funzioni e dei rapporti istituzionali divenne governo presidenziale.

Il partito presidenziale, come unico partito di governo divenne organizzazione orientata alle elezioni e alle rielezioni, e cominciò ad agire sulle masse, mentre il partito del Congresso iniziò a rivolgersi alle circoscrizioni elettorali ed ai gruppi di

---

<sup>82</sup> P. Ridola, *op.cit.*

<sup>83</sup> Negli Stati Uniti i gruppi si sviluppano da subito con un chiaro intento di esercitare influenza sulle decisioni pubbliche che ricadono nella loro sfera di interessi, senza sostituirsi all'attività di reclutamento dei decisori politici effettuata dai partiti; per tale distinzione si veda V. Gray, D.Lowery, *The institutionalization of state communities of organized interests*, Political Research Quarterly, fasc.:2, vol.:54, 2001, pp. 265 – 284

<sup>84</sup> T. V. Smith, *The democratic tradition in America*, Farrar and Rinehart, 1941

interesse denominati *Political Action Committees* (PACs), che preferivano esercitare influenza direttamente sull'elezione dei candidati preferiti piuttosto che esercitare pressione dopo le elezioni<sup>86</sup>. Da quando furono cambiate le leggi sul finanziamento elettorale<sup>87</sup> - che limitano l'ammontare dei fondi versati dai singoli soggetti ai partiti - tra il 1971 e il 1974, emersero numerosissimi PACs. In questo sistema, i PACs condizionano la distribuzione del potere tra i candidati del Congresso; quando, per esempio, la maggior parte del denaro dei PACs va ai candidati del partito democratico il Congresso viene dominato da maggioranze partitiche democratiche. Con il *Federal Election Campaign Act* del 1971 il numero e la forza dei PACs costituiti da gruppi di interesse di categoria o da singole *corporations* crebbe in misura esponenziale. Mentre prima i gruppi di interesse accettavano i risultati delle elezioni e cercavano poi di influire sugli eletti perché si formassero blocchi di tutela ai propri interessi, ora attraverso i PACs i gruppi di interesse sostengono direttamente le rispettive circoscrizioni, versando fondi anche a membri del Congresso che si trovano fuori dalle loro circoscrizioni.

In questo nuovo ambito, i gruppi di interesse non solo dimostrano una maggiore forza dei partiti nei processi decisionali pubblici ma riescono anche ad assumere una posizione di rilievo nella scelta degli stessi decisori pubblici con i quali dialogano, grazie alla pressione finanziaria che esercitano durante le campagne elettorali. Attraverso i PACs le imprese, le associazioni, i sindacati e

---

<sup>85</sup> Saul K. Padover, *The meaning of democracy: an appraisal of the American experience*, F. A. Praeger, 1963

<sup>86</sup> Il sistema dei PACs e la loro attività di pressione viene descritta in T.J. Lowi, *Governo di partito e regime presidenziale*, Cedam, 1990. L'autore sottolinea il condizionamento elettorale esercitato dai PACs in seguito alla nuova legislazione in materia di finanziamento ai partiti

<sup>87</sup> La legge federale del 1971 - *Federal Election Campaign Act* (FECA) - è stata modificata da successivi emendamenti fino al 2004, compreso il *Bipartisan Campaign Reform Act* del 2002: Pub. L. No. 93-443, Pub. L. No. 94-283, Pub. L. No. 95-216, Pub. L. No. 96-187, Pub. L. No. 97-51, Pub. L. No. 98-63, Pub. L. No. 98-355, Pub. L. No. 98-620, Pub. L. No. 100-352, Pub. L. No. 101-194, Pub. L. No. 101-280, Pub. L. No. 102-90, Pub. L. No. 102-393, Pub. L. No. 103-66, Pub. L. No. 103-272, Pub. L. No. 104-79, Pub. L. No. 104-88, Pub. L. No. 104-287, Pub. L. No. 106-58, Pub. L. No. 106-346, Pub. L. No. 107-155, Pub. L. No. 107-252, Pub. L. No. 108-199 and Pub. L. No. 108-447. Il FECA così modificato fissa i limiti di spesa e di contributi per le elezioni federali. Il testo del FECA e dei suoi successivi emendamenti è interamente consultabile nel documento ufficiale "*Federal Election Campaign Laws*" redatto dalla *Federal Election Commission* e reperibile nel sito Internet della Commissione, all'indirizzo: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>. In particolare, il *Consolidated Appropriations Act of 2005* - Law No. 108-447, contiene due ulteriori revisioni al FECA: Revisione contenuta in Division H, Title V, Sec. 525 of H.R. 4818, sui contributi di una campagna federale ad un'altra campagna federale e Revisione contenuta in Division H, Title V, Sec. 532 of H.R. 4818, sull'utilizzo dei fondi della campagna elettorale

qualsiasi interesse organizzato, sono liberi di appoggiare i propri candidati politici direttamente attraverso la raccolta di fondi dedicata alle campagne elettorali, sostituendosi ai partiti nella selezione dei candidati e permettendo al sostegno finanziario di entrare legalmente nel circuito dell'influenza politica. Il candidato prescelto e sostenuto finanziariamente dai gruppi di interesse è il primo portatore e promotore dell'interesse che il gruppo intende tutelare attraverso la sua carica, trovandosi in una posizione di debito nei confronti di chi ha facilitato la sua elezione. In Italia, dove il finanziamento privato ai partiti, regolato da una legge apposita<sup>88</sup>, è molto limitato, il meccanismo di influenza attraverso il sostegno diretto dei candidati attraverso i fondi privati non può essere esercitato, destinando l'organizzazione della selezione dei candidati unicamente ai partiti e rendendo gli eletti responsabili solo di fronte agli elettori.

Inoltre, negli stati Uniti, si sono sviluppate nel tempo forme diverse di esercizio dell'influenza, come nel caso delle *corporations*; la forza dei gruppi d'interesse costituiti da una singola *corporation* deriva dal superamento dei problemi di tensione interna, dell'*overlapping membership*, come viene spesso definito, e di *free riding*. In riferimento al primo problema, i membri non dedicano mai tutto il loro tempo ad un unico gruppo d'interesse generando tensioni tra i diversi gruppi d'appartenenza e perdendo i vantaggi derivabili dalla concentrazione dei propri interessi in un'unica associazione. In riferimento al secondo problema, l'esistenza dei *free riders* causa uno squilibrio tra i membri in relazione al loro differente apporto di risorse; ci saranno soggetti inattivi che usufruiranno dei vantaggi apportati dai soggetti attivi del gruppo<sup>89</sup>. Una singola *corporation* è molto più omogenea e può controllare i suoi membri perché solitamente i membri sono anche suoi dipendenti o proprietari di quote di partecipazione<sup>90</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, si può dire che, in riferimento alla tradizione statunitense, per azione di *lobbying* s'intende un'attività di influenza svolta da

---

<sup>88</sup> Legge 2 gennaio 1997, n.2 "Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici".

<sup>89</sup> R. Damania; P.G. Fredriksson, *On the formation of industry lobby groups*, Journal Of Economic Behavior & Organization, fasc.:4, vol.:41, 2000, pp. 315 - 335

<sup>90</sup> T.J. Lowi, *op.cit.*



determinati gruppi di pressione, finalizzata ad influenzare le scelte pubbliche in modo tale da produrre un determinato risultato legislativo o amministrativo a favore delle proprie rispettive istanze. L'attività di influenza è orientata alla promozione degli interessi indirizzando le politiche pubbliche verso l'adozione, la modifica, l'applicazione o l'eliminazione di determinate decisioni pubbliche<sup>91</sup>.

### **1.3 I gruppi che esercitano le attività di relazioni istituzionali: organizzazioni semplici e complesse**

La disciplina statunitense, attraverso la sua definizione professionale dell'attività di *lobbying*, permette di individuare giuridicamente i soggetti che la esercitano<sup>92</sup>. In Italia l'assenza di una tale normativa porta a definire i gruppi di interesse che esercitano attività di relazioni istituzionali in base ai disegni di legge ed in base ai riferimenti giuridici presenti in altre normative. L'A.C. 6325 XIV Leg. all'art. 1 co. 2 annovera tra i gruppi di interesse "gruppi, associazioni, enti, società o imprese", comprendendo un insieme di organizzazioni alquanto numerose e differenti tra loro. Considerando la definizione che lo stesso articolo offre sulle relazioni istituzionali e non sui soggetti idonei a svolgere tale attività, l'individuazione dei gruppi di interesse può avvenire attraverso l'esclusione dei gruppi che esercitano attività non rientranti nella definizione delle relazioni istituzionali. Non sono considerate attività di *lobbying* e relazioni istituzionali le attività realizzate con obiettivi di carattere istituzionale, di interesse pubblico o di carattere generale, sociale o umanitario; le attività delle organizzazioni sindacali o di categoria orientate alla rappresentanza di interessi pubblici; le comunicazioni scritte ed orali rivolte al pubblico, anche attraverso mezzi di comunicazione di massa; le dichiarazioni rese nel corso di incontri o di audizioni pubblici a rappresentanti del governo, alle commissioni o ai comitati parlamentari. Il disegno della Camera esclude quindi esplicitamente i sindacati e le associazioni di categoria,

---

<sup>91</sup> G.Bognetti, *op.cit.*

quando svolgono azioni in rappresentanza di interessi collettivi, le organizzazioni che promuovono interessi pubblici o le organizzazioni dirette a perseguire fini generali, sociali o umanitari.

Appartengono invece alla definizione di gruppi di interesse che esercitano l'attività disciplinata dal progetto, quelle organizzazioni che "rappresentano e perseguono" interessi propri o di terzi. Considerando anche i precedenti progetti di legge che definiscono l'attività di relazioni pubbliche, le organizzazioni di interesse che svolgono attività di *lobbying* e relazioni istituzionali possono essere quei gruppi, associazioni, enti, società o imprese orientati a rappresentare e a perseguire determinati interessi propri o di terzi nei confronti dei componenti del Parlamento, del governo, di consigli o giunte regionali, provinciali o comunali o di singoli membri di tali organi collegiali o di organi amministrativi territoriali, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa o comunicazione<sup>93</sup>.

Per utilizzare una definizione unica di tali gruppi, sembra si tratti di "autorganizzazioni degli interessi"<sup>94</sup> della società civile, attraverso le quali i cittadini esercitano la propria libertà di associazione o di esercizio dell'attività economica. Il diritto di associazione, al quale l'art. 18 della Costituzione pone unicamente due limiti: associazioni segrete e militari, non si esaurisce in una facoltà individuale in quanto accanto all'associazione vanno considerate le associazioni di associazioni, così come accanto alle imprese vanno considerati i gruppi di imprese, che superano i confini dell'attività dei singoli cittadini. L'associazione di individui, prevista dalla Costituzione, è un'organizzazione che prevede un vincolo giuridico tra i membri, derivante dall'ordinamento interno del gruppo e non da quello statale.

---

<sup>92</sup> Come verrà affrontato nel terzo capitolo, la disciplina, tra le differenti condizioni di applicazione, individua come "lobbista" il soggetto che per più del 20% della sua occupazione professionale svolge l'azione di *lobbying*

<sup>93</sup> Tale definizione è stata ricavata dalla composizione di differenti progetti di legge italiani sulla materia, che si sono espressi diversamente in merito ai destinatari dell'azione: A.C. 6325 Leg. XIV art. 1 co. 2 solo in riferimento al Parlamento; art. 5 A.C. 3200, Leg. VIII in riferimento alla rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi e amministrativi; art. 11 del testo unificato dell'A.C. 3200 approvato dalla Commissione Lavoro (XIII) della Camera dei Deputati nella seduta del 7 maggio 1986 che aggiunge "...o di organi amministrativi territoriali"

Per quanto riguarda le modalità di azione di tali gruppi, può essere utile considerare la distinzione tra organizzazioni semplici e complesse<sup>95</sup>, che attiene proprio alla struttura organizzativa del gruppo. Per organizzazione semplice, s'intende un'aggregazione di individui accomunati da un interesse comune ma privi di una struttura in grado di promuovere in modo stabile e permanente tale interesse. La loro attività, difficilmente promuovibile all'esterno, consiste nel rappresentare l'interesse dei membri temporaneamente, attraverso i mezzi propri dei singoli e non della struttura organizzata. La semplicità della loro organizzazione sta proprio nella volontà del gruppo di non creare una struttura operativa che unifichi gli apporti di ciascuno, ma di esercitare il proprio diritto di associarsi con altri soggetti e di condividere con loro, all'interno dell'associazione, il comune interesse. Possono rientrare in tale definizione, per esempio, i circoli privati di ogni genere – sportivi, religiosi, ricreativi – e le riunioni pacifiche di cittadini previste dall'art. 17 della Costituzione. L'organizzazione complessa possiede invece una struttura stabile, dotata di risorse proprie ed in grado di interagire all'esterno come soggetto unico. Le risorse, materiali, finanziarie ed umane, messe a disposizione dai singoli servono per costituire una struttura autonoma, in grado di assegnare sia ai membri sia a personale esterno, determinati ruoli.

I gruppi di interesse, dei quali parla il disegno di legge citato, dovrebbero essere organizzazioni complesse, in quanto l'art. 3 co. 2 esclude dall'obbligo di registrazione nei registri dell'attività di relazioni istituzionali quei soggetti che si dedicano “solo marginalmente od occasionalmente all'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali”. La struttura necessaria a svolgere relazioni istituzionali è quindi un'organizzazione in grado di rappresentare e perseguire in modo continuativo e non marginale il proprio interesse o quello di terzi nei confronti delle Istituzioni. Sono comprese in questo tipo di organizzazioni sia le associazioni, gli

---

<sup>94</sup> Termine utilizzato da H. Krüger in *Allgemeine Staatslehre*, Kohlhammer, 1964 e richiamato da A. Scalone, *op. cit.* pag. 163; lo stesso termine viene utilizzato da C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, 1973 pag. 226

<sup>95</sup> G. Colavitti, *op.cit.* pp. 40 e ss. L'autore distingue le organizzazioni in semplici e complesse, intendendo per le prime una mera associazione di individui e per le seconde una struttura dotata di mezzi e risorse in grado di operare in maniera permanente e stabile. Per l'autore la rappresentanza di interessi inizia con la proliferazione e la crescita di organizzazioni complesse

enti, le imprese e le società con oggetto dell'attività differente dall'esercizio di relazioni istituzionali ma che rappresentano se stesse in modo continuativo e non marginale di fronte alle Istituzioni, sia le imprese e le società che hanno come oggetto della propria attività economica l'esercizio di relazioni istituzionali per altri soggetti<sup>96</sup>.

Se l'attività ordinaria del gruppo è differente dalle relazioni istituzionali, l'organizzazione può comunque decidere di affidare all'esterno la rappresentanza del proprio interesse nei confronti dei decisori pubblici. Tale rapporto potrebbe risultare difficilmente inquadrabile nel nostro ordinamento, data l'assenza di una disciplina giuridica che regoli non solo il rapporto tra il professionista ed il decisore pubblico destinatario della sua azione ma anche il rapporto tra l'organizzazione che affida all'esterno l'attività di relazioni istituzionali ed il professionista. Riguardo a questa seconda relazione, si è pensato all'istituto del mandato – così come regolato dagli artt. 1703 e ss. del Capo IX del Codice Civile – anche se risulterebbe difficile definire un contratto di questo tipo in riferimento ad alcuni aspetti. Prima di tutto, dato che l'azione di rappresentanza nei confronti del pubblico viene svolta al fine di esercitare pressione, l'oggetto dell'accordo tra rappresentante e rappresentato risulterebbe abbastanza impreciso e difficilmente potrebbe consistere in “uno o più atti giuridici” (art. 1703 c.c.). Dovrebbe infatti riguardare l'esercizio di un'azione di influenza sul decisore pubblico al fine di tutelare l'interesse del mandante in un determinato ambito. In secondo luogo la difficoltà consisterebbe nel quantificare il compenso per l'azione di influenza: se il compenso fosse assegnato in base all'esercizio della pressione, il mandante dovrebbe essere in grado di valutare la prestazione del mandatario ed i risultati raggiunti (art. 1709 c.c.). Tale verifica potrebbe risultare impossibile, a meno che non si osservi che il pubblico abbia

---

<sup>96</sup> Si presume infatti che tale attività sia un'attività economica, esercitabile solo da un'organizzazione *profit* dietro il corrispettivo di un prezzo. Sebbene in Italia tale professione ancora non esista giuridicamente, esistono comunque imprese che si definiscono imprese di relazioni istituzionali o di *public affairs*. Si tratta soprattutto di società straniere o di società di consulenza che offrono tale servizio. In particolare si segnala l'esistenza di una società italiana che si definisce società di *lobbying*: Reti SpA ([www.retionline.it](http://www.retionline.it))

effettivamente assunto una determinata decisione in seguito alla pressione esercitata dal mandatario<sup>97</sup>.

Il gruppo di interesse, di cui parla il disegno di legge della Camera, viene definito gruppo di pressione e *lobby* nella relazione di accompagnamento, soprattutto a proposito dell'azione di influenza sul processo decisionale pubblico. L'organizzazione che realizza attività di relazioni istituzionali è un'organizzazione che possiede gli strumenti per partecipare alle decisioni pubbliche ed influenzarle; tale considerazione è riconducibile al capoverso della relazione che parla di “attori collettivi che a vario titolo partecipano [...] alla formazione delle decisioni pubbliche e parlamentari, influenzandone il percorso e gli esiti, mediante canali istituzionalizzati, quali le audizioni in sede parlamentare, e non”.

I gruppi di interesse che qui rilevano sono quindi gruppi di pressione in grado di esercitare influenza sul decisore pubblico per indurlo a adottare o non adottare una determinata posizione<sup>98</sup>. L'influenza presuppone un incontro con il pubblico ed una negoziazione<sup>99</sup> con scambio di dati ed informazioni inerenti la materia nell'ambito della quale la decisione pubblica deve essere assunta. La regolazione delle relazioni istituzionali fornisce un canale istituzionale in più ma non si sostituisce a quelli già esistenti o a quelli informali.

#### **1.4 Gli Interessi rappresentabili**

Considerando che non è solo in riferimento al carattere del bisogno corrispondente che un interesse, giuridicamente rilevante, può essere inserito nella sfera individuale, collettiva o in quella pubblica, ma è anche in riferimento alla modalità di tutela prescelta<sup>100</sup>, si può sostenere che eventi, stati, processi per essere considerati oggetto di un interesse del gruppo devono rendere più agevole un'attività

---

<sup>97</sup> Come verificato in base alle dichiarazioni rilasciate dall'unica società di *lobbying* in Italia, Reti S.P.A, il contratto utilizzato non è riconducibile al mandato ma semplicemente a un accordo tra le parti in cui l'oggetto è la promozione dell'interesse privato

<sup>98</sup> L. Graziano, *Lobbying and the Public interest*, Presses Interuniversitaires Européen, 1998

<sup>99</sup> La negoziazione dovrebbe prevedere un incentivo reciproco a collaborare. La descrizione degli incentivi pubblici e privati verrà affrontata nel secondo capitolo

<sup>100</sup> G.Corso, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, 2003, pp. 123- 132

desiderata dai membri. La somma degli interessi individuali dei membri del gruppo può così diventare un interesse “di corpo”<sup>101</sup>, che per rientrare negli interessi rappresentabili attraverso l’attività di relazioni istituzionali – sempre in considerazione del disegno di legge n. 6325 - non deve essere pubblico, sociale o umanitario e non deve essere un interesse collettivo riconducibile alle organizzazioni sindacali o di categoria. Tale interesse di corpo può quindi essere costituito da una somma di interessi privati – definibili anche settoriali o collettivi privati - oppure riconducibile agli interessi diffusi o superindividuali<sup>102</sup>, prendendo in riferimento la relazione al citato disegno di legge, che così si esprime parlando dei gruppi che esercitano l’attività da regolamentare : “[...] Nell’insieme, essi danno vita a un confronto che si interseca in molteplici realtà, che diviene, al di fuori delle sedi istituzionalizzate, una sorta di « negoziato », con il rischio di alimentare e di ingenerare una opacità , una diffidenza intorno a tutti quei rapporti che si instaurano tra politica, attività parlamentare e organizzazioni di interessi diffusi e settoriali.”.

Per interessi settoriali si possono intendere interessi collettivi privati di qualsiasi tipo che una pluralità di soggetti ha in comune a prescindere dagli interessi particolari dei membri. L’interesse settoriale è qui concepito come un interesse privato, definibile sia come una somma di interessi appartenenti a più soggetti, sia come un mezzo per soddisfare gli interessi dei membri. In ogni caso, tale interesse collettivo privato, in quanto non presente in alcuna norma giuridica, non è un interesse più elevato dei singoli interessi che rimangono privati. Dato che l’interesse pubblico, esplicitamente previsto in un atto pubblico, non può essere promosso come oggetto di relazioni istituzionali, l’esercizio di tale attività in Parlamento

---

<sup>101</sup> E.J. Sieyes, *op.cit.* pag. 119

<sup>102</sup> Senza entrare nell’ampia dottrina giuridica in materia di interessi diffusi, qui si prende come riferimento la definizione offerta da G. Colavitti sugli interessi superindividuali, come sottocategoria degli interessi generali *op. cit.* pp. 83 e ss. L’autore, descrive l’evoluzione degli interessi parziali della società civile nel diritto corporativo, arrivando a concludere che gli interessi superindividuali, essendo interessi di un tessuto disomogeneo della società civile, sono rappresentabili attraverso circuiti alternativi alla rappresentanza parlamentare

avviene solo attraverso la rappresentanza di interessi collettivi privati o diffusi nei confronti di una decisione pubblica orientata a soddisfare interessi generali<sup>103</sup>.

Nell'ordinamento italiano, spesso<sup>104</sup>, la tutela degli interessi privati collettivi è stata garantita attraverso l'inserimento di questi in precise norme giuridiche che trasformano gli interessi relativi ad una parte della comunità statale in interessi collettivi pubblici. Questo mutamento permette ad enti associativi pubblici – come gli ordini professionali o le associazioni di categoria – di occuparsi della tutela degli interessi collettivi pubblici, ma non legittima automaticamente anche le associazioni private. A supporto delle organizzazioni private si è però espressa la Corte costituzionale, che in riferimento a particolari associazioni, quali gli enti professionali previdenziali, dispone che nel caso tali enti pubblici diventassero privati non muterebbe anche la natura pubblicistica dell'interesse tutelato<sup>105</sup>. In base alla natura dell'interesse collettivo privato e alle disposizioni del disegno di legge n.6325 si può comunque affermare che la rappresentanza di interessi privati possa avvenire tramite organismi pubblici<sup>106</sup>, che pur essendo riferibili ad un interesse pubblico potrebbero svolgere l'attività di relazioni istituzionali in rappresentanza di interessi settoriali privati.

Oltre agli interessi privati l'esercizio delle relazioni istituzionali è rivolto alla rappresentanza di interessi diffusi, così come si evince dalla relazione al disegno di legge n.6325. La nozione di interesse diffuso<sup>107</sup>, strettamente correlata a quella

---

<sup>103</sup> Il procedimento legislativo è infatti orientato all'emanazione di regole generali ed astratte, che non si rivolgono a singoli soggetti ma ad una comunità di individui, F.Galgano, *Istituti di diritto privato*, Cedam, 2000, pag. 7

<sup>104</sup> G. Colavitti, *op. cit.* pag. 241

<sup>105</sup> In tal senso si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 248 del 1997, ritenendo infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 riguardante l'attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, dell'art. 32 della legge 12 aprile 1991, n. 136 in materia di riforma dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i veterinari e dell'art. 11, comma 26, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 riguardante gli interventi correttivi di finanza pubblica, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 18 e 38 della Costituzione, dal Pretore di Torino

<sup>106</sup> G. Colavitti, *op. cit.* pp. 240 e ss. L'autore porta a esempio le Camere di commercio, artigianato ed agricoltura

<sup>107</sup> L'ampia dottrina su tale argomento non riguarda solo la definizione di questi interessi ma anche la loro tutela; in riferimento all'argomento analizzato dalla tesi, si è considerata l'opera di R. Federici, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Cedam, 1984

riferibile alle norme di scopo<sup>108</sup>, riguarda il raggiungimento degli obiettivi oggetto di tali norme. A differenza degli interessi privati collettivi e singoli, gli interessi diffusi non sorgono né in capo ad una comunità precisa di soggetti né sono imputabili singolarmente, in quanto riguardano una comunità indistinta di soggetti. Non esistendo la possibilità di rappresentare e promuovere tali interessi attraverso un'attività riconosciuta di relazioni istituzionali, la categoria degli interessi diffusi assume particolare rilevanza in relazione ai processi civili e penali, nei quali l'esigenza di tutelare interessi riferibili a determinate collettività legittima azioni proprie delle associazioni<sup>109</sup>. Nel processo penale, il codice di procedura penale prevede che le associazioni possano intervenire a tutela degli interessi della persona offesa nel reato<sup>110</sup>.

La tutela dell'interesse diffuso da parte delle associazioni nell'ordinamento statunitense prende il nome di *class action*, che utilizza lo strumento della rappresentanza di interessi come istituto processuale. Si tratta di azioni legali di gruppo promosse individualmente o collettivamente dai membri di una collettività il cui interesse è stato leso a prescindere dalla legittimazione giuridica ad esercitare funzioni di rappresentanza; gli effetti del giudizio saranno poi efficaci nei confronti dell'intero gruppo di soggetti. Il meccanismo della *class action* garantisce la soddisfazione di interessi diffusi che singolarmente considerati potrebbero non essere tutelati<sup>111</sup>, per la mancanza di una rappresentanza appropriata in grado di dimostrare la presenza di un danno per una collettività<sup>112</sup>. Tale istituto, utilizzato particolarmente come strumento di difesa dei consumatori danneggiati, si riferisce

---

<sup>108</sup> Tali norme si differenziano dalle norme generali in quanto al loro interno non contengono precetti generali e astratti ma obiettivi, che l'ordinamento considera come giuridicamente rilevanti, vedi R. Federici, *op. cit.*

<sup>109</sup> Nella sentenza n.3929 del 2004 del TAR Veneto, Sez.1 relativa agli interessi diffusi e collettivi viene infatti disposto che gli interessi diffusi “per definizione, sono privi di titolari individuali (adespoti), tanto che, per la loro protezione in sede specialmente processuale, occorre una sorta di personificazione attraverso la (pre)costituzione di organi quali comitati, associazioni, et similia, che se ne facciano portatori secondo il loro statuto, a nome della collettività che ne è la base di riferimento (e, nel suo assieme, la titolare).” Mentre gli interessi collettivi “trovano la loro base di riferimento non in una data collettività, bensì in un gruppo (più limitato, circoscritto e individuabile) di soggetti, e rappresentano – [...] - un coacervo di concreti interessi individuali che, senza la costituzione dell'organismo associativo, troverebbero più difficile (ma non impossibile, quanto meno in linea di principio) tutela.”

<sup>110</sup> L'articolo 91 del c.p.p. prevede che possano intervenire unicamente quelle associazioni alle quali la legge abbia riconosciuto finalità di tutela degli interessi lesi dal reato

<sup>111</sup> Per un'analisi della tutela degli interessi diffusi attraverso le norme del diritto amministrativo si veda R. Federici, *op. cit.*



ad ampie controversie riconducibili alle *complex litigations*<sup>113</sup>, che si riferiscono a situazioni particolarmente complesse non solo per la pluralità di soggetti coinvolti ma anche per altri fattori, come il collegamento con altri giudizi o il rilevante valore economico della controversia.

Come in altri paesi europei<sup>114</sup>, anche in Italia, in riferimento ai consumatori, le associazioni a loro tutela, possono agire in giudizio direttamente e non solo a difesa degli interessi offesi di un soggetto membro<sup>115</sup>. A tali disposizioni si collega il disegno di legge in materia di *class action*<sup>116</sup>, nel quale viene precisato (art. 141-bis) che le associazioni di cui parla il Codice del Consumo sono legittimate ad agire direttamente per conto di singoli consumatori ed utenti nella richiesta di risarcimento di danni a loro causati, nel caso vengano lesi i diritti di una pluralità di consumatori o utenti. A parte il tentativo di legittimare questo tipo di rappresentanza di interessi, attraverso il relativo disegno di legge, sembra che la tendenza dell'ordinamento italiano sia nuovamente quella di riconoscere un interesse diffuso da tutelare e di stabilire con precisione quali siano le associazioni in grado di rappresentarlo<sup>117</sup>; il più delle volte si tratta di associazioni dotate di personalità giuridica, che esercitano una sorta di protezione pubblica degli interessi collettivi offesi<sup>118</sup>.

---

<sup>112</sup> G.Colavitti, op.cit. pag.177-179

<sup>113</sup> R.Marcus, E. Scherman, *Complex litigations, Cases and Materialso on Advanced Civil Procedure*, West Group, 2004

<sup>114</sup> In Francia ad esempio (legge n. 1193 del 1973, art. 46 e legge 14 del 1988) esiste un riconoscimento delle associazioni private nella tutela degli interessi collettivi; in particolare, le associazioni di consumatori, se autorizzate dal pubblico ministero, possono agire in giudizio a difesa dei consumatori, per danni recati all'interesse collettivo dei consumatori

<sup>115</sup> Il Codice del consumo, d. lgs. 206 del 2005, disciplina i diritti dei consumatori e degli utenti; l'articolo 139 dispone che "Le associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti. Oltre a quanto disposto dall'articolo 2, le dette associazioni sono legittimate ad agire nelle ipotesi di violazione degli interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle materie disciplinate dal presente codice [...]". L'elenco di cui parla l'articolo comprende le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, conservato presso il Ministero delle attività produttive (art.137)

<sup>116</sup> Disegno di legge n.679: "Disposizioni per l'introduzione della class action", approvato dal consiglio dei ministri n.5 del 30 giugno 2006

<sup>117</sup> Come le associazioni per la tutela dell'ambiente o gli ordini professionali a tutela degli interessi dell'ente e della categoria rappresentata

<sup>118</sup> G.Colavitti, op.cit. pag.201

## 1.5 I destinatari dell'attività di relazioni istituzionali

Senza anticipare le analisi dei prossimi capitoli, in relazione ad alcuni dei canali istituzionali attraverso i quali in Italia possono essere rappresentati gli interessi collettivi privati e gli interessi diffusi, qui si intende solo individuare quali siano i decisori pubblici destinatari di un'azione di influenza. Sebbene l'ultimo disegno di legge della Camera in materia di relazioni istituzionali abbia definito in maniera più approfondita l'attività in questione, sembra abbia posto alcune limitazioni importanti per quanto riguarda i destinatari di tale attività, riconoscendo tra questi solo i componenti del Parlamento.

Considerando i precedenti disegni di legge, che si occupano dell'attività professionale di relazioni pubbliche e a tratti dell'azione di *lobbying* (cap. 4 § 4.2), pare invece che l'attività abbia portata più ampia. Limitare l'analisi ai componenti del Parlamento, tra l'altro, esclude la possibilità di valutare le opportunità di relazioni tra decisore pubblico e gruppi di interesse offerte da altre normative, in particolare in tema di partecipazione al procedimento amministrativo (cap. 5 § 5.4).

Si preferisce qui considerare i destinatari previsti dall'art. 1 dell'A.C. 148 Leg IX, che riprendendo il primo disegno di legge in materia di relazioni pubbliche e le sue successive varianti<sup>119</sup>, parla di "organi centrali o periferici dello Stato, delle regioni, degli enti locali o di altri enti pubblici". L'art. 1 dell'A.C. 4144 Leg. X sembra aumentarne la portata sostituendo tale definizione con "le istituzioni politiche, scientifiche e culturali". L'art. 1 dell'A.C. 3269 Leg XII cambia nuovamente la descrizione dei destinatari per sottolineare l'attività di promozione di interessi privati nei confronti di organi politico-istituzionali, già insita nell'art. 5 dell'A.C. 3200 Leg. VIII parlando di: "[...] Parlamento, del governo, di consigli o giunte regionali, provinciali o comunali, o di singoli membri di tali organi collegiali". In effetti è proprio l'A.C. 3200 che avvicina all'attività di relazioni pubbliche l'attività di rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi ed amministrativi, inserendo direttamente nel titolo i destinatari

dell'azione: "Disciplina dell'attività di relazioni pubbliche e rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi o amministrativi".

Ecco che tale impostazione aumenta i confini dei possibili destinatari, includendo oltre al Parlamento ed ai suoi singoli deputati e senatori, anche il governo ed i singoli ministri, i consigli e le giunte regionali, provinciali o comunali ed i loro singoli funzionari. D'altronde la consistente quantità e diversità di questi destinatari pubblici è evidenziata dallo stesso legislatore, che all'art. 9 dell'A.C. 4144 Leg. X, rendendosi conto dell'ampiezza di un'azione diretta nei confronti di "istituzioni e di pubbliche amministrazioni" dispone la realizzazione di un elenco dettagliato dei destinatari pubblici dell'attività da indicarsi in "un apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri da emanarsi entro 180 giorni dalla data di promulgazione del testo in esame".

In questa panoramica più ampia le regole dettate da una disciplina in materia di relazioni istituzionali incontrano quelle di altre discipline in materia di dialogo e di partecipazione dei gruppi di interesse ai differenti processi decisionali delle differenti istituzioni. Per questo, nel proseguo della tesi, analizzando le potenzialità di questa nuova normativa in materia di relazioni istituzionali, si cercherà di prendere in considerazione anche la portata delle discipline già esistenti, in riferimento agli attuali canali istituzionali di dialogo dei gruppi di interesse con i decisori pubblici.

---

<sup>119</sup> Si tratta dell'A.S. Leg. VIII successivamente integrato dall'A.C. 411 Leg VIII e dal nuovo A.C. 3200 Leg. VIII (approvato dalla Commissione Lavoro XI)

## CAPITOLO 2

### **L'accesso al dialogo con le Istituzioni, la negoziazione e l'azione di influenza**

La maggior parte dei modelli<sup>120</sup> che studiano il comportamento dei gruppi di interesse, si focalizzano su come le *lobbies* intervengono nel processo elettorale e sulle distorsioni che provocano all'interno del processo decisionale pubblico. Alcuni autori, soprattutto tra gli economisti<sup>121</sup>, si sono infatti ampiamente occupati dell'influenza negativa che i gruppi di interesse esercitano sugli organi pubblici, inducendoli ad assumere comportamenti devianti rispetto allo svolgimento del loro mandato istituzionale. Tale influenza negativa sui decisori pubblici è stata anche letta alla luce delle imperfezioni del rapporto tra la volontà generale ed i funzionari pubblici che la mettono in pratica, attraverso il tradizionale modello attore principale - agente<sup>122</sup>. Il modello viene utilizzato per analizzare i fenomeni della corruzione e della deviazione dell'agente – di solito organo esecutivo o funzionario pubblico - rispetto alle linee guida dell'attore principale – di solito organo legislativo o Stato -, in modo da poterne valutare le distorsioni e per capire come poter far fronte a tali comportamenti. Esiste anche una letteratura specifica che si è concentrata sul ruolo e sul funzionamento dei gruppi di interesse nei rapporti con le

---

<sup>120</sup> R.A. Jackson, T.M. Carsey, *Group effects on party identification and party coalitions across the United States*, in *American Politics Research*, fasc.:1, vol.:30, 2002, pp. 66-92; T. Feddersen, W. Pesendorfer, *Elections, information aggregation, and strategic voting*, in *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America*, fasc.:19, vol.:96, 1999, pp. 10572 - 10574; G.Grossman, H. Helpman, *Electoral competition and special interest politics*, Iqier, 1995

<sup>121</sup> J.J. Laffont, D. Martimor, *Collusion and delegation*, *Rand Journal of Economics*, 2, 1995, pp.280-305; J.D. Carrillo, *Graft, bribes and practice of corruption*, *Journal Of Economics & Management Strategy* fasc.:2, vol.:9, 2000, pp. 257 - 286

<sup>122</sup> Tale rapporto indica una relazione di scambio tra un attore principale ed un agente, in cui il primo delega al secondo il potere discrezionale di agire nel suo interesse in cambio del pagamento di un corrispettivo. Si veda J.J. Laffont e D. Martimor, *The theory of incentives: The principal agent model*, Princeton University Press, 2002 e J.J. Laffont, J.Tirole, *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MT Press, 1993

Istituzioni politiche, riguardo in particolare a due aspetti: la formazione dei gruppi e l'impatto delle *lobbies* negli ambienti politici<sup>123</sup>.

Minore attenzione è stata invece riservata all'accesso alle Istituzioni, alla negoziazione con i decisori pubblici e allo scambio che avviene tra i gruppi ed i decisori durante l'azione di influenza. In particolare, ciò che sembra rimanere ancora in dubbio sono i mezzi in base ai quali gruppi di interesse e decisori pubblici collaborano al fine di definire una decisione pubblica.

La relazione tra gruppi di interesse ed Istituzioni, all'interno della quale si sviluppano reciproci incentivi a negoziare, dipende dagli assetti giuridici, politici, sociali ed economici del sistema di riferimento nel quale entrambi gli attori operano. In particolare, se esistono confini imprecisi tra politica ed economia<sup>124</sup>, possono sorgere difficoltà ad un'azione trasparente di pressione dei gruppi nei confronti dei decisori pubblici, che si troverebbero ad essere rappresentanti sia politici sia economici nello stesso momento. Nel caso invece siano presenti confini precisi tra ambito politico ed ambito economico giuridicamente definiti in tema di conflitti di interessi, ci sarebbero maggiori opportunità per i rappresentanti di interessi privati e diffusi ad avanzare pretese in modo trasparente nei confronti dei soggetti pubblici.

Questo in quanto la separazione tra i due ambiti, in grado di garantire una precisa demarcazione tra agenti economici ed agenti politici, diminuisce la probabilità di comportamenti opportunistici ed individualistici degli organi politici, volti a sfruttare posizioni di potere per ottenere vantaggi particolari nella soddisfazione dei propri interessi, come agenti economici. Inoltre se l'incontro tra privati ed esponenti pubblici avvenisse in maniera trasparente, sarebbe anche possibile individuare il valore dei beni scambiati tra i due differenti operatori. Lo scambio tra esponenti istituzionali e gruppi di interessi privati e diffusi potrebbe

---

<sup>123</sup> T.Fedderson, W.Pesendorfen, *op.cit.*; J. Potters, F.Van Winder, *Lobbying and asymmetric information*, Public Choice, 1992, pp 269-292

<sup>124</sup> Ci si riferisce ai casi nei quali i membri di Istituzioni pubbliche, che sono anche portatori di interessi economici privati, si trovano nella condizione di decidere in merito a questioni di pubblico interesse inerenti anche alla propria sfera privata. In Italia tale situazione è disciplinata dalla legge sui conflitti di interessi (legge 215 del 2004: "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi") che dispone: "I titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi." (art.1)

così avvenire come una qualsiasi transazione economica che abbia ad oggetto un bene/servizio da cedere dietro il corrispettivo di un prezzo.

Oltre alle frequenti sovrapposizioni tra interessi privati ed interessi pubblici, la difficoltà a considerare un'azione trasparente di pressione come una qualunque transazione economica, risiede in alcune differenti caratteristiche delle due tipologie, che portano a non considerare tale negoziazione come uno scambio, in grado di apportare vantaggi ad entrambe le parti. Le principali differenze qui individuate sono essenzialmente tre. La prima differenza sta nell'incertezza relativa all'individuazione degli elementi della negoziazione - attori coinvolti, oggetto scambiato e strumenti negoziali - la seconda nell'inaffidabilità del contesto giuridico in cui la transazione avviene, a causa della parziale o totale assenza di regolazioni a riguardo, e la terza nella difficoltà per il promotore dell'azione di individuare con chiarezza il canale di accesso per raggiungere il destinatario pubblico della sua azione di pressione. Gli strumenti giuridici e contrattuali permettono di assegnare certezza ed affidabilità alla realizzazione di un qualsiasi scambio economico tra due o più soggetti, mentre, soprattutto in contesti privi di regolazione sulla rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni, non esistono strumenti di tutela per chi esercita o per chi subisce un'azione di pressione in cambio di una reazione decisionale pubblica.

Il gruppo di pressione, che intenda raggiungere l'interlocutore pubblico e proporgli uno scambio, si avvarrà sia di differenti canali di accesso alle Istituzioni in relazione ai differenti contesti con i quali intende interagire - internazionale, europeo, nazionale, regionale - sia di differenti strumenti di negoziazione in relazione agli obiettivi da raggiungere, alla contropartita dello scambio e alle caratteristiche dei destinatari. Una volta raggiunto l'interlocutore pubblico va valutato se e quanto questo sia interessato ad ascoltare la richiesta del privato e se intenda successivamente permettere la collaborazione del gruppo al processo di elaborazione della decisione pubblica. Nello scambio tra gruppo e decisore pubblico, assume rilevanza l'incentivo che il sistema è in grado di assegnare al

decisore affinché non venga “catturato” dalla volontà particolare di un singolo gruppo, che potrebbe danneggiare il benessere sociale (§ 2.5 e 2.7).

L’analisi sulle relazioni istituzionali tra decisori pubblici e gruppi di interessi privati o diffusi, qui sviluppata, considererà in particolare questi ultimi aspetti relativi ai canali di accesso (§ 2.1, 2.2 e 2.3) e alla negoziazione (§ 2.6), soffermandosi principalmente sui mezzi e sulle modalità impiegati da entrambi per intraprendere la relazione, in contesti privi di normative in materia di rappresentanza di interessi e in contesti nei quali tali normative siano presenti (§ 2.7). Si è cercato infatti di individuare sia gli strumenti a disposizione del gruppo di interesse nella sua attività di influenza sul decisore pubblico, affinché nelle decisioni da assumere vengano considerate le sue richieste (§ 2.2), sia l’incentivo del decisore pubblico a collaborare con il gruppo di interesse (§ 2.4).

## **2.1 Il vantaggio informativo dei gruppi di interesse**

Nel procedimento di definizione delle decisioni pubbliche, l’incontro tra rappresentanti di interesse privato e decisori pubblici presuppone un interesse reciproco a stabilire un dialogo costruttivo, in grado di fornire ad entrambi un risultato, che ripaghi dei costi sostenuti e permetta di ottenere un beneficio<sup>125</sup>.

L’interesse del gruppo è quello di promuovere le proprie posizioni private e di influire sul pubblico al fine di ottenere vantaggi dalle decisioni pubbliche adottate. L’interesse del decisore pubblico è principalmente di tipo informativo, in quanto nella definizione e nella implementazione delle decisioni pubbliche i gruppi di interesse rivestono particolare importanza nel reperimento delle informazioni. Il bene scambiato o “bene di accesso” del gruppo alla negoziazione interesse privato-interesse pubblico, è quindi prima di tutto informativo; possono essere offerti anche

---

<sup>125</sup> Sull’analisi costi – benefici esiste una letteratura molto ampia, in riferimento agli sviluppi del capitolo, oltre alla citata opera nel capitolo 1 di J. E. Stiglitz, *Principal and Agent* in J. Estwel *et al.*, *Allocation, information and markets*, Macmillan, 1987, anche E. J. Mishan, *Analisi costi-benefici*, ETAS, 1974 e A. K. Dasgupta, D. W. Pearce, *Analisi costi-benefici: teoria e pratica*, ISEDI, 1975. Tale analisi è un metodo di valutazione utilizzato per mettere in relazione tra di loro i costi ed i benefici di una determinata azione. Considerando la decisione pubblica come un’azione da intraprendere, i costi ed i benefici appartengono sia al decisore pubblico che la definisce sia al gruppo di interesse che interviene

altri beni, quali il sostegno politico alle elezioni o il finanziamento ai partiti di appartenenza o a singoli candidati, ma la richiesta privata di promuovere l'interesse particolare è sempre supportata da una chiara definizione dei dati in possesso del gruppo. Se la pressione dell'interesse privato è priva di un consistente bagaglio informativo, in grado di specificare la richiesta e di offrire soluzioni in merito, il decisore pubblico non ottiene alcun vantaggio in termini di sostegno alla definizione della decisione pubblica da adottare.

Il decisore pubblico non sa quale sia la migliore fonte informativa da cui reperire i dati rilevanti per la propria decisione, ma sa che se si rivolge al gruppo privato, l'informazione da questi fornita è rivolta principalmente a tutelare l'interesse privato che per definizione rappresenta<sup>126</sup>. Se l'informazione è fornita da un ente pubblico viene solitamente ritenuta vera, in quanto sia il decisore pubblico sia l'ente pubblico sono portatori di un medesimo interesse generale; se l'informazione è fornita dal privato va valutato il suo grado di attendibilità. Si presume che maggiore sia la quantità dei gruppi in grado di fornire informazioni su un argomento di interesse pubblico e maggiore debba essere l'impegno del gruppo di interesse ad affermare di fronte al decisore il suo vantaggio informativo. Questo in quanto, affinché ci sia la considerazione delle posizioni private da parte del pubblico, il gruppo deve dimostrare di possedere informazioni – definibili beni di accesso - migliori rispetto altri gruppi concorrenti che offrono lo stesso tipo di informazioni per sostenere altre posizioni.

Se l'attività dei gruppi è concentrata sulle informazioni, prevarrà l'interesse di quel gruppo ritenuto in grado di fornire maggiori e migliori informazioni; quindi il gruppo che possiede un vantaggio informativo rilevante per il pubblico. Non è detto infatti che l'informazione offerta dal gruppo scelto dal pubblico sia obiettivamente la migliore, ma è semplicemente quella migliore secondo l'interpretazione del decisore pubblico. E' l'informazione differente<sup>127</sup> sia tra il pubblico ed i privati sia

---

<sup>126</sup> P.T. Spiller, *Politicians, interest groups and regulators*, in *Journal of Law and Economics*, fasc.:1, vol.:23, 1990, pp. 65-101

<sup>127</sup> Il fatto che l'informazione sia distribuita in modo diverso tra gli operatori, e quindi che i soggetti non possiedono medesime informazioni, genera vantaggi informativi, cioè poteri informativi a vantaggio di chi



tra i differenti gruppi di interesse che determina la distribuzione di differenti vantaggi informativi da offrire al pubblico in modo che possa essere aperto un canale d'accesso per la successiva negoziazione. In un certo senso questa asimmetria informativa viene affrontata anche nel modello di J.S. Banks in riferimento alle differenti informazioni, in termini di quantità e qualità, possedute dal gruppo di interesse e dal decisore pubblico<sup>128</sup>. Tale modello si concentra sull'asimmetria informativa e sulle sue conseguenze, ma non considera il vantaggio informativo come bene di scambio offerto dal gruppo per ottenere la partecipazione alla decisione finale del pubblico.

Si nota qui una prima fondamentale differenza tra contesti giuridici nei quali è presente una normativa sulla rappresentanza di interessi e contesti giuridici privi di regolazioni in merito<sup>129</sup>. Quando esiste una normativa in materia – come negli Stati Uniti - ogni gruppo di interesse può, direttamente o indirettamente attraverso un mediatore chiedere di essere ascoltato in maniera trasparente da un decisore pubblico<sup>130</sup>; in assenza di una legge precisa, i canali di accesso non sono chiari e l'opportunità del gruppo di accedere al dialogo con le istituzioni dipende dalla volontà del pubblico di ascoltarlo.

In entrambi i casi il gruppo che alla fine riuscirà ad ottenere la considerazione delle proprie richieste nella definizione della decisione pubblica, in quanto in possesso di informazioni considerate rilevanti, verrà arbitrariamente scelto dal decisore istituzionale. Mentre, però, nel primo caso la legge obbliga il decisore pubblico, che intenda coinvolgere i rappresentanti di interesse, ad ascoltare i soggetti che chiedono udienza, valutando, almeno in via di principio, le informazioni fornite, nel secondo caso il decisore potrà scegliere discrezionalmente

---

possiede maggiori e migliori informazioni. A tale proposito si veda J. Potters, F. Van Winden, *Lobbying and asymmetric information*, in *Public Choice*, 1992, fasc.:3, vol.:74 pp. 269-292

<sup>128</sup> J.S. Banks, *Signalling games in Political Science*, Harwood Academic Publishers, 1991

<sup>129</sup> Si ricorda che i principali sistemi giuridici nei quali esiste una normativa in tema di *lobbying* e rappresentanza di interessi vengono affrontati nel capitolo 3, mentre nel quarto si analizza il sistema italiano, nel quale, a livello nazionale, non esiste alcuna normativa in merito

<sup>130</sup> J.M. Keffer, R.P. Hill, *An ethical approach to lobbying activities of businesses in the United-States*, *Journal of Business Ethics*, fasc.:12-13, vol.:16, 1997, pp. 1371 – 1379. L'autore sottolinea come la trasparenza garantisca la legittimità del fenomeno ma non tuteli dalle reali intenzioni del gruppo, che seguendo le procedure della legge è comunque in grado di esercitare influenza negativa sul decisore

sia quali gruppi ricevere, e quindi quali informazioni valutare, sia quali gruppi prediligere nel processo di elaborazione delle sue decisioni<sup>131</sup>.

In assenza di normative in materia, oltre a non esserci garanzia di accesso, non esiste alcuna traccia della valutazione delle differenti offerte informative, che il decisore pubblico effettua per poi procedere alla scelta della più rilevante. Se ipotizziamo che l'influenza informativa dei gruppi di interesse si realizzi del tutto quando le pretese private vengono considerate all'interno della decisione pubblica, la presenza di normative agevola l'esercizio della pressione, in quanto offre canali di accesso precisi e diminuisce la discrezionalità del decisore nella scelta di quali gruppi ricevere.

Oltre al tipo d'informazione offerta, che determina il vantaggio per il gruppo, va considerata la forza e l'urgenza dell'interesse rappresentato. Quando l'interesse è talmente critico da determinare conseguenze dannose ai suoi rappresentanti, nel caso non venga considerato, l'informazione posseduta acquisisce un valore maggiore. E' il caso per esempio delle imprese tessili italiane, che di fronte al problema della contraffazione nei confronti del *made in Italy* hanno richiesto l'urgente intervento statale per evitare la crisi del settore<sup>132</sup>. Le imprese hanno fornito le informazioni necessarie a stabilire l'esistenza di fattori di concorrenza sleale, che permettevano a beni contraffatti di realizzare prezzi di molto inferiori a quelli degli stessi prodotti italiani.

L'intervento pubblico a tutela del settore ha portato all'inasprimento della pena sia per le imprese colpevoli di contraffazione sia per l'incauto acquisto da parte dei consumatori; tale decisione pubblica è stata determinata non solo dalla qualità delle informazioni fornite ma anche dall'urgenza dell'interesse difeso. Un altro caso è rappresentato dalla minaccia di concorrenza sleale da parte della

---

<sup>131</sup> Il decisore pubblico, non obbligato da nessuna legge ad ascoltare i titolari di interessi particolari, può acquisire le informazioni necessarie ad elaborare le proprie politiche pubbliche indipendentemente dai gruppi di interesse. A tale proposito si veda R. Sloof, *Lobbying when the decision-maker can acquire independent information - a comment*, Public Choice fas.: 2, vol.: 91, 1997, pp. 199 - 207

<sup>132</sup> La finanziaria del 2004 - legge 350/03 - ha infatti disposto all'art.1 comma 49 che "l'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza ed origine costituisce reato ed è punita ai sensi dell'articolo 517 del codice penale...". Successivamente tali disposizioni sono state integrate dal dl 35 del 2005 (art. 1 co.9), e poi dal D.L. 203 del 2005 (dall'art. 2-ter)

produzione tessile cinese; le imprese italiane del settore tessile, invocando la legislazione sull'*antidumping* e sulla concorrenza sleale, hanno richiesto l'intervento statale ed europeo nella difesa delle proprie produzioni di fronte all'invasione dei prodotti cinesi importati ad un prezzo nettamente inferiore ai prezzi nazionali. La difficoltà di imporre dazi e tariffe sulle importazioni, ormai ritenute dannose per il mercato e la concorrenza internazionale, ha rallentato l'intervento pubblico nel soccorso al settore in crisi ma ha avviato un processo di analisi e valutazione di ulteriori soluzioni alla richiesta delle imprese, che tenessero in considerazione tutti gli agenti coinvolti: la Cina, i paesi destinatari dei prodotti tessili cinesi, le imprese italiane ed i consumatori. La negoziazione degli attori coinvolti ha portato all'accettazione da parte della Cina di autolimitare le proprie esportazioni verso l'Unione Europea attraverso l'imposizione di quote ai prodotti esportati<sup>133</sup>.

In base a tali considerazioni sulla presenza o meno di una normativa in materia di rappresentanza di interessi, si può dire che l'accesso del gruppo al dialogo informativo con il decisore pubblico è influenzato da alcuni fattori, che dimostrano diversa intensità in relazione al quadro giuridico. In questa sede sono stati individuati quattro elementi differenti: la vicinanza del gruppo alla materia in cui lo Stato intende intervenire, la disponibilità del gruppo a fornire informazioni corrette ed attendibili, la frequenza dei contatti con il pubblico e la capacità del pubblico di valutare in maniera obiettiva i dati offerti dal privato. Per quanto riguarda il primo aspetto, le informazioni possedute dai destinatari di decisioni ed azioni pubbliche, ricoprono un valore maggiore rispetto a tutte le altre informazioni, dato che questi ultimi avranno a disposizione elementi e dati empirici ampiamente correlati alla materia sulla quale il decisore intende intervenire. Nei due esempi precedenti, le imprese del settore tessile sono i destinatari di un possibile intervento pubblico e possiedono a tal fine informazioni indispensabili sulle condizioni del problema da affrontare e sulle potenziali soluzioni da adottare.

---

<sup>133</sup> L'accordo temporaneo, siglato l'11/06/2005 tra Unione Europea e Cina, prevede l'autolimitazione dell'esportazione cinese verso i Paesi dell'UE per 10 tipologie di prodotti tessili ed è valido fino al 31 dicembre 2007

In contesti regolamentati, nei quali i rappresentanti di interesse possono entrare in contatto con il decisore pubblico seguendo una precisa normativa, la vicinanza alla materia da parte del gruppo, che deve seguire un determinato *iter*, è meno rilevante di quanto non lo sia nei contesti non regolamentati. Questo in quanto in presenza di normative specifiche è indifferente per il pubblico sapere prima di aprire il dialogo quali siano le informazioni a disposizione del gruppo, che dovrà comunque essere ascoltato; mentre nel caso di assenza di normative in materia di promozione degli interessi, tale valutazione è determinante per instaurare il dialogo. Se il gruppo accede al pubblico in base ad una scelta arbitraria di quest'ultimo, che riceve chi a suo giudizio possiede le informazioni rilevanti, l'attinenza alla materia in questione diventa un elemento cruciale<sup>134</sup>.

In Italia è più facile che i decisori pubblici offrano udienza a quelle strutture organizzative che lo stesso ordinamento giuridico pone a tutela di determinati interessi, come gli ordini professionali, le associazioni riconosciute, sindacati e confederazioni, piuttosto che ad associazioni sconosciute che rappresentano, senza alcun riconoscimento pubblico, interessi privati o diffusi. Il sistema italiano presenta una predisposizione particolare ad accogliere favorevolmente il dialogo con enti e strutture di natura pubblica rispetto a quelle di natura privata; tale tendenza, oltre a non garantire pari opportunità di accesso ai gruppi di interesse, ostacola ulteriormente la rappresentanza dei gruppi sconosciuti, che non dimostrino un'ampia attinenza alla materia da regolare e quindi il possesso di informazioni rilevanti ed attendibili da offrire.

In riferimento al secondo aspetto, relativo all'incentivo del gruppo a fornire informazioni corrette e rilevanti, occorre definire prima di tutto le regole in base alle quali lo scambio tra privato - pubblico, in termini di informazione del gruppo e considerazione delle richieste private nella decisione pubblica, avviene<sup>135</sup>. In teoria, quanto più il contatto avviene in maniera informale, tanto più i rappresentanti

---

<sup>134</sup> S. Lohmann, *Information, access, and contributions - a signaling model of lobbying*, Public Choice, fasc.:3-4, vol:85, 1995, pp. 267 - 284

<sup>135</sup> Tale scambio informativo, in termini di collaborazione tra gruppo e decisore pubblico, verrà in seguito valutato attraverso l'ausilio di due giochi strategici (§ 2.7.2 e 2.7.3)

dell'interesse dovrebbero essere scoraggiati dal fornire informazioni scorrette, sanzionabili attraverso l'esclusione temporanea o permanente dall'accesso.

La regolamentazione non esclude l'accesso ai gruppi di interesse considerati poco attendibili, in quanto chiunque rispetti la normativa in materia di *lobbying* può accedere al dialogo con il pubblico. Infatti, l'accesso al pubblico, quando è disciplinato giuridicamente, non dipende dal grado di attendibilità delle informazioni – che potrà incidere solo sulla scelta del pubblico di considerare le richieste del gruppo nelle proprie decisioni – ma dal rispetto delle regole di comportamento contenute nella normativa, come l'iscrizione nei registri, il rispetto dei codici di condotta e la redazione di relazioni sull'attività. In un contesto privo di tali normative, la rilevanza e l'attendibilità delle informazioni possedute dal gruppo interpellato dal pubblico è determinante nel favorire l'accesso. Questo in quanto, in presenza di altri gruppi in grado di fornire lo stesso tipo di informazioni, il decisore pubblico potrebbe scegliere di rivolgersi a loro nel caso ritenesse che i contatti precedenti abbiano prodotto dati poco attendibili o non rilevanti.

Il secondo aspetto è infatti fortemente collegato al terzo, cioè alla frequenza dei contatti tra il gruppo ed il decisore pubblico. Se la previsione futura è quella di ricorrere più volte all'incontro con il pubblico, per richiedere il suo intervento, il gruppo sarà scoraggiato dal fornire informazioni false o poco rilevanti, dato che ciò potrebbe compromettere la fiducia del pubblico nei suoi prossimi incontri con il gruppo<sup>136</sup>. La frequenza dei contatti con il pubblico è un elemento di valutazione imprescindibile per il pubblico che deve misurare il grado di attendibilità del gruppo: più numerosi sono i contatti più si presume che le informazioni fornite nel tempo siano state rilevanti. In assenza di regole che assicurino una continuità dei comportamenti dei soggetti pubblici, i decisori in carica possono comunque liberamente decidere di non interpellare gli stessi gruppi scelti dai precedenti decisori e di prediligere altri<sup>137</sup>. Quando invece esiste una disciplina in materia di

---

<sup>136</sup> Come si vedrà nel primo gioco strategico (§ 2.7.2), se l'orizzonte della collaborazione tra gruppo e decisore pubblico è infinito, la perdita di fiducia per entrambi risulta più costosa, in quanto si possono compromettere rapporti duraturi

<sup>137</sup> Come verrà affrontato nel capitolo 5 (§ 5.4.2), si può parlare di “prassi amministrativa”, quando i decisori pubblici, nell'esercitare il loro potere discrezionale in ambiti nei quali può essere realizzata una scelta tra più

*lobbying*, il numero dei “*lobbying contacts*”<sup>138</sup> può essere utilizzato per classificare come lobbista un rappresentante di interessi, che, nel caso statunitense, si occupi per più del 20% della sua attività lavorativa di esercitare pressione su decisori pubblici.

Se il numero dei contatti è tale da superare la soglia del 20%, il lobbista avrà un canale privilegiato di accesso, rappresentato dagli strumenti forniti dalla stessa legge che disciplina la sua attività. Quindi gli sarà concessa la precedenza nell’ordine del giorno stabilito dal decisore pubblico rispetto alle altre istanze dei soggetti non lobbisti. Inoltre, la legge può offrire una certa garanzia di continuità nei comportamenti dei decisori pubblici, sempre obbligati a rispettare una precisa normativa.

Il quarto aspetto, forse quello più problematico, è proprio quello della valutazione dei dati forniti, che richiede tempo, capacità ed ulteriori informazioni necessarie ad indagare l’attendibilità delle dichiarazioni del gruppo. Il decisore pubblico può decidere di accertare le informazioni che gli vengono fornite o di avvalersi di alcuni meccanismi più semplici. La probabilità che l’informazione trasmessa ai decisori, in quanto utile a promuovere l’interesse di pochi, sia dannosa per la collettività, esiste sempre e danneggia la credibilità degli stessi dati forniti.

Uno dei mezzi utilizzati per misurare tale credibilità è il costo sopportato dal gruppo per trasmettere l’informazione; solitamente gli annunci meno credibili per le Istituzioni sono proprio quelli poco costosi, che le organizzazioni riescono a procurarsi e a fornire senza sopportare particolari spese<sup>139</sup>. Ma dal momento che il gruppo sa che gli annunci poco costosi sono i meno credibili, potrebbe anche segnalare l’informazione errata e fuorviante attraverso un’attività di reperimento costosa. Quindi il decisore pubblico che non decida di valutare sul campo l’attendibilità dei dati in possesso del gruppo, data l’onerosità del controllo, può fidarsi o meno considerando l’incentivo effettivo del gruppo a fornire informazioni corrette. Se le regole che disciplinano i contatti tra pubblico e privato sono

---

opzioni, scelgono di comportarsi come i loro predecessori, soprattutto nel caso i risultati delle precedenti decisioni siano stati positivi

<sup>138</sup> Con tale termine la disciplina Usa si riferisce ai contatti tra i lobbisti e i membri delle istituzioni (vedi capitolo 3)

<sup>139</sup> J.M. Keffer, R.P. Hill, *op. cit.* e S. Lohmann, *op. cit.*

informali ed il dialogo è casuale, il decisore istituzionale sa che la cooperazione del gruppo potrebbe essere incentivata unicamente a promuovere il proprio interesse, data la probabilità di venire ascoltato una volta sola e non per le volte successive. E' anche vero che esiste l'incentivo del gruppo ad instaurare una relazione credibile e ripetibile nel tempo; se il pubblico è consapevole di tale incentivo potrebbe essere disponibile a stabilire un insieme di contatti successivi con il gruppo.

In presenza di regole precise in merito ai contenuti delle informazioni trasmesse al pubblico, quali le relazioni che i lobbisti devono redigere in base alla normativa USA, le informazioni ricevono una pubblicità tale da ricoprire un ruolo cardine nella negoziazione con il pubblico, rendendo inevitabile la denuncia di falsi contenuti da parte di altri gruppi o di altri soggetti interessati. In un contesto giuridico, dove sia presente una chiara definizione della professione di rappresentante di interessi, le valutazioni negative del decisore pubblico sui contenuti offerti dai lobbisti danneggiano i rapporti tra i lobbisti ed i loro committenti rappresentati di fronte al decisore pubblico<sup>140</sup>; l'accesso al pubblico potrebbe diminuire non tanto a causa di un rifiuto istituzionale ma a causa della diminuzione dei soggetti disposti a farsi rappresentare. Quando i contatti sono ripetuti nel tempo, nei contesti informali, il decisore può decidere di fidarsi del soggetto che fornisce le informazioni, in base alla frequenza degli incontri passati o della posizione da questo ricoperta. Le audizioni e le udienze conoscitive delle commissioni parlamentari si rivolgono a determinati soggetti che godono già della credibilità dei membri della commissione. Per questo risulta più difficile per un gruppo sconosciuto, ottenere la fiducia del decisore e per questo i meccanismi della rappresentanza di interessi di tipo informale danneggiano molto di più i gruppi sconosciuti rispetto a quelli consolidati. Una chiara definizione delle regole di accesso alla negoziazione con il pubblico potrebbe garantire un rispetto maggiore delle pari opportunità tra i gruppi ed una maggiore legittimazione dei gruppi di interessi privati e diffusi.

---

<sup>140</sup> KE Hamm, AR Weber ; RB Anderson, *The impact of Lobbying laws and their enforcement - a contrasting view*, Social Science Quarterly, fasc.:2, vol.:75, 1994, pp. 378 - 381

Di seguito si espone una tabella di riepilogo, all'interno della quale per ognuno dei quattro aspetti descritti si indica il grado di incidenza sull'accesso del gruppo al pubblico nei contesti regolamentati ed in quelli informali. Dalla tabella è visibile come l'assenza di normative in materia di rappresentanza di interessi amplifichi l'incidenza di ogni fattore sull'accessibilità del gruppo privato all'incontro con il decisore pubblico.

Tab.2.1.1

Aspetto	Contesto giuridico	
	Presenza di normative in materia di rappresentanza di interessi	Assenza di normative in materia di rappresentanza di interessi
1) Vicinanza del gruppo alla materia della decisione pubblica	Bassa incidenza	Alta incidenza
2) Disponibilità del gruppo a fornire informazioni vere e complete	Bassa incidenza	Bassa incidenza per incontri singoli ed alta incidenza per incontri ripetuti
3) Frequenza dei contatti con il pubblico	Alta incidenza	Alta incidenza
4) Valutazione pubblica dell'attendibilità delle informazioni fornite dal gruppo	Alta incidenza per i rappresentanti professionisti e bassa incidenza per gli altri	Alta incidenza

## 2.2 Il *lobbying* dell'informazione e gli incentivi dei gruppi di interesse ad esercitare influenza

L'attività di *lobbying*<sup>141</sup>, fornendo informazioni rilevanti ai decisori pubblici, influisce sul processo di assunzione delle decisioni pubbliche. La sua azione di

<sup>141</sup> In questo contesto si utilizza il termine "lobbing" proprio della tradizione anglosassone - come affrontato nel primo capitolo - che legittima l'esercizio di pressione sul processo decisionale pubblico delle Istituzioni da parte di soggetti riconosciuti dal sistema. Quando non si può parlare di *lobbying* dato che non esistono né una tradizione né normative a riguardo, si parla semplicemente dell'esercizio di influenza informativa,



influenza informativa si esercita sia nel periodo elettorale sia nei periodi intercorrenti tra le elezioni, a livello legislativo ed amministrativo. A tale riguardo la migliore esperienza nazionale è quella nordamericana, nella quale le *lobbies* esercitano la loro azione apertamente supportando le campagne elettorali sia di partiti politici sia di singoli candidati. Anche se nella maggior parte dei Paesi l'azione del *lobbying* non è supportata dalla legge, la pressione svolta dai gruppi di interesse è comunque evidente. I gruppi di interesse giocano un ruolo attivo nel processo decisionale pubblico esercitando pressione, attraverso i propri vantaggi informativi, su un'ampia gamma di materie. Negli Stati Uniti tale pressione raggiunge i massimi livelli dell'influenza informativa, arrivando a comprendere la predisposizione di proposte di legge private da parte di lobbisti<sup>142</sup>.

Gli incentivi dei gruppi di interessi ad esercitare pressione sugli organi pubblici, attraverso lo scambio di informazioni rilevanti, consistono nella possibilità che vengano definite ed implementate politiche pubbliche a loro favorevoli. Le azioni dei gruppi possono però essere differenti a seconda del sistema giuridico e politico nel quale operano. Gli autori T. Gilligan e K. Krehbiel si focalizzano su come l'informazione e l'*expertise* siano generate all'interno delle Istituzioni politiche, creando un rapporto significativo con i gruppi di interesse<sup>143</sup>. La decisione di accettare le informazioni del gruppo può dipendere dalla reale conoscenza del gruppo di interesse da parte dell'organo pubblico. Sembra però che tale relazione pubblico – privati cambi in base al contesto nazionale nel quale l'azione si svolge, che condiziona le opportunità del gruppo di dialogare con il decisore pubblico.

Dello stesso avviso gli autori M. Bannedsen e S.E. Feldmann, che mettono a confronto due diversi contesti, quello del Congresso americano e quello del Parlamento europeo, arrivando a concludere che i gruppi di pressione sono più attivi

---

attraverso la rappresentanza degli interessi. Qui si è preferito parlare di *lobbying* in senso omnicomprensivo, considerando sia l'esercizio dell'attività di pressione nei contesti giuridici che lo regolano sia l'influenza informale dei contesti privi di tutela giuridica, in quanto ciò che rileva in entrambi i contesti è il potere delle informazioni e l'incentivo del gruppo che le possiede

<sup>142</sup> RT, Boylan, *An optimal auction perspective on Lobbying*, in *Social Choice And Welfare*, fasc.:1, vol.:17, 2000, pp. 55 - 68

<sup>143</sup>T. Gilligan, K. Krehbiel, *Collective desion-making and standing committees: an informational rationale for restriction on amendment procedures*, *Journal of Law, Economics and Organization*, n.3, 1987, pp. 287-

nel Congresso americano<sup>144</sup>. Il loro modello cerca infatti di spiegare, all'interno dei due sistemi giuridici, i differenti canali di accesso scelti dai gruppi di interesse, che intendono promuovere le proprie posizioni nei confronti delle Istituzioni. Nel sistema congressuale le coalizioni di maggioranza possono dissentire dalle linee dei partiti che le compongono e rifiutarne le politiche mentre in un sistema parlamentare la coalizione di maggioranza, unica per tutta la durata del governo, difficilmente può rendersi indipendente dai suoi partiti. La flessibilità del primo sistema rappresenta per i gruppi di interesse un incentivo a giocare un ruolo attivo nella formulazione delle politiche pubbliche mentre la sua assenza nel secondo sistema dissuade le azioni di *lobbying*. La distinzione fra i due sistemi risiede infatti nella coesione delle coalizioni o dei partiti.

Nel sistema parlamentare le politiche pubbliche della legislatura sono per lo più assunte dalle coalizioni di maggioranza, che durano in carica finché le politiche vengono supportate dai membri dei loro partiti<sup>145</sup>. Nel sistema congressuale il potere è largamente delegato ai comitati che si dividono le politiche in modo tale da ottenere una coalizione vincente che non necessariamente rispetti le linee del partito al governo. Questa flessibilità nella formazione delle maggioranze spinge i rappresentanti di interesse a fornire ai comitati informazioni rilevanti, che possono essere internalizzate dall'organizzazione dell'agenda politica, a prescindere dalle posizioni della maggioranza politica. Ad esempio, per promuovere la fornitura di un determinato bene pubblico, un gruppo di interesse può offrire informazioni relative alla sua offerta, rilevanti per la decisione, in modo da influenzare la scelta finale del comitato incaricato di elaborare la politica. Secondo gli autori citati l'incentivo per i gruppi di interesse ad esercitare pressione attraverso la trasmissione di informazioni è molto più ampio nel sistema congressuale rispetto a quello parlamentare. Il motivo portato a sostegno di tale posizione è appunto la flessibilità dei decisori pubblici all'interno del Congresso, che aumenta la disponibilità ad offrire

---

335. In particolare gli autori analizzano il controllo dell'ordine del giorno (agenda pubblica) nella situazione in cui un agente subordinato ad un altro possiede un vantaggio differenziale nell'influenzare l'esito finale

<sup>144</sup> M. Bennesen, S. E. Feldmann, *Legislative Structure, Incentives, and Informational Lobbying*, Working Paper No. 99.22, Irving B. Harris Graduate School of Public Policy Studies, the University of Chicago, 1999

<sup>145</sup> M. Bennesen e S. E. Feldmann, *op.cit.* pag. 3

informazioni mirate, diminuendo le possibilità che il decisore le rifiuti a causa del rifiuto di un partito. La mancanza di flessibilità nel sistema parlamentare causa infatti costi aggiuntivi associati agli sforzi di *lobbying* falliti, che scoraggiano l'influenza informativa<sup>146</sup>. Gli autori utilizzano una generica struttura di gioco e derivano le strategie ottimali dei gruppi che si applicano alle diverse situazioni, formando un modello di *lobbying* per ottenere un bene pubblico.

Tale modello, non si preoccupa dell'asimmetria informativa tra decisore pubblico e gruppo di interessi, che ad avviso di chi scrive determina il vantaggio informativo per il gruppo, ma si concentra sugli incentivi dei gruppi di interesse ad esercitare influenza informativa su un soggetto pubblico rispetto ad un altro. Il modello considera il semplice caso di un paese con tre distretti di uguale misura, ognuno rappresentato da un legislatore. Si analizzano gli incentivi per un gruppo speciale di interessi di esercitare pressione per ottenere i benefici di una politica distributiva, come la costruzione di una strada maestra, la depurazione di un ambiente o progetti di sviluppo regionale, considerando che tali benefici maturano principalmente a livello locale e che i costi sono coperti attraverso tasse nazionali.

Lo Stato decide sulla misura e sulla distribuzione dei beni pubblici che andranno ai distretti gestiti dai legislatori, che non hanno potere sull'allocazione di tali risorse. Il gruppo di interesse che riceve i benefici dallo Stato e non dai legislatori, deve decidere se reperire informazioni rilevanti nel distretto, al fine di aggiudicarsi i benefici di una politica pubblica a suo favore<sup>147</sup>. L'adozione delle politiche in un sistema parlamentare è caratterizzato da un alto grado di coesione all'interno della coalizione di governo. I *partners* della coalizione hanno potere di influenza reciproca ed in genere i *leaders* della coalizione compiono le scelte politiche assicurandosi che la coalizione supporti le proprie scelte. Una volta che

---

<sup>146</sup> M.Bennedsen e S. E. Feldmann, *op.cit.* pag. 8

<sup>147</sup> Gli autori propongono un gioco generico del *lobbying* costituito da cinque fasi: 1. il processo legislativo ha inizio con un proponente casuale che nel sistema parlamentare è di solito supportato dalla coalizione del governo; 2. il gruppo di interesse (nel caso non ne sia già in possesso) sceglie se cercare informazioni all'interno del distretto per influenzare il processo legislativo; 3. il gruppo di interesse che decide di reperire informazioni, invia un messaggio ai legislatori proponenti che possa essere osservato da tutti gli altri legislatori coinvolti; 4. il proponente fa una proposta politica di allocazione del bene pubblico per ogni distretto; 5. la legislatura vota la proposta

siano chiari il proponente e la coalizione di maggioranza che lo supporta, i rimanenti sono i membri di minoranza, l'opposizione.

Per gli autori, nel sistema parlamentare, considerando che il legislatore della minoranza non è necessario per l'adozione della politica e quindi non ha potere sull'allocazione delle risorse, il gruppo di interesse non ha incentivo a ricercare informazioni nel suo distretto. Nel sistema congressuale degli Stati Uniti il potere di allocare risorse appartiene ad un ampio numero di membri dell'organo legislativo, che, con i presidenti dei comitati creano opportunisticamente coalizioni vincenti. Chi presenta la proposta ha interesse ad allocare i beni pubblici nei distretti in modo da ottenere in cambio un'ampia maggioranza tra i legislatori, senza tenere in considerazione la posizione dei partiti. A differenza del proponente del sistema parlamentare nel Congresso, chi propone è libero di scegliere la propria coalizione di maggioranza. Ogni distretto potrebbe quindi essere decisivo per ottenere la maggioranza ed ogni valutazione sul bene pubblico atteso dal distretto potrebbe influenzare l'allocazione proposta dal proponente. In questo caso il gruppo di interesse ha un incentivo a fornire informazioni in cambio di politiche favorevoli. A tale proposito occorre però richiamare nuovamente la posizione di T. Gilligan e K. Krehbiel<sup>148</sup>, che chiariscono come la legislatura non può impegnarsi in un contratto di acquisizione di informazioni e non può nemmeno impegnarsi su come utilizzerà l'informazione che riceve. Essa può solo utilizzare strumenti meno formali, come ad esempio impegnarsi ad inserire emendamenti nei progetti di legge presentati.

Nel modello di T. Gilligan e K. Krehbiel gli attori politici non conoscono le conseguenze delle alternative politiche che propongono ma hanno idee comuni su di esse. Per migliorare la conoscenza sui progetti di legge, i decisori ricorrono al comitato informativo, che occupandosi specificatamente della raccolta dei dati, può reperire le informazioni dai gruppi e su queste ipotizzare l'esito delle alternative politiche. Il comitato informativo deve decidere se specializzarsi o meno in una determinata materia, e quindi se fornire al legislatore una politica suggerita dal gruppo di interesse. Il legislatore d'altro canto può solo osservare se il comitato si

---

<sup>148</sup> T. Gilligan e K. Krehbiel, *op.cit.* pag. 295

specializza ma non può conoscere l'informazione che il comitato acquisisce dal gruppo.

Un altro modello, inerente alle relazioni tra chi decide e le sue strutture informative, viene sviluppato da P. Aghion e J. Tirole<sup>149</sup>, sulla base del rapporto tra l'attore politico principale – legislatore - ed il suo agente che realizza la politica. Tale modello arriva alla conclusione che la delega di determinate funzioni, affidando maggiori poteri all'agente, incoraggia quest'ultimo ad informarsi ma devia le decisioni finali in suo favore.

### **2.3 I gruppi di interesse e la distribuzione di poteri fra le Istituzioni**

La presenza di azioni mirate di *lobbying* in un contesto di asimmetria informativa tra i differenti gruppi e tra questi e le Istituzioni potrebbe attribuire ad alcuni decisori pubblici un potere politico maggiore rispetto agli altri decisori, indipendentemente dalla divisione di poteri prevista dalla Costituzione del paese. La stessa esistenza dei gruppi di interesse potrebbe determinare una distribuzione differente di poteri, condizionando il sistema istituzionale<sup>150</sup>. Nel modello descritto da S. Falconieri<sup>151</sup>, si analizza proprio l'impatto che il *lobbying* produce sulla scelta dell'organizzazione delle Istituzioni politiche; tale assetto potrebbe essere condizionato dalla presenza di fenomeni di pressione da parte dei gruppi di interesse.

Tale analisi studia l'organizzazione politica assumendo un Congresso formato solo da due corpi, il governo (*floor*) ed il comitato informativo che è un agente del governo. Il governo ed il comitato possono scegliere un'azione in uno spazio di politiche, senza conoscerne in anticipo l'esito futuro. Anche se la posizione del governo è comunque decisiva per la scelta della politica finale, il comitato è in grado di acquisire informazioni circa l'esito finale dell'azione. Da qui il modello di

---

<sup>149</sup> P.Aghion e J.Tirole, *Formal and real authority in organizations*, Journal of political economy, fasc.:1, vol.:105, 1997, pp. 1-29

<sup>150</sup> S. Falconieri, *The impact of Lobbying on the allocation of political Authority*, Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari Luigi Einaudi, Temi di ricerca numero 17, 2000

<sup>151</sup> S. Falconieri, *op. cit.*

Falconieri valuta l'allocazione ottimale dell'autorità politica, sotto forma di *agenda control*, cioè il controllo dell'agenda politica, tra il governo ed il comitato in presenza di una *lobby* che può offrire pagamenti in denaro ad entrambi. In ogni situazione ipotizzata la *lobby* è in grado di rivolgere un'offerta sia al comitato sia al *floor*; l'offerta al comitato consiste in un contributo monetario e in un'indicazione sulla politica da trasmettere al *floor*, mentre un'offerta diretta al *floor* consiste in un contributo monetario e in una specifica politica da implementare.

L'allocazione dell'autorità politica viene descritta attraverso due alternative procedure legislative: regole aperte e regole chiuse. Sotto regole restrittive o chiuse il comitato rivolge al governo un'offerta del tipo "prendere o lasciare", nel senso che il rifiuto del *floor* ad adottare la proposta del comitato implica che lo *status quo* rimane quello che è, non cambia nulla in quanto la proposta non viene adottata. Sotto regole aperte o non restrittive il *floor* può correggere la proposta del comitato ad adottare una certa politica e scegliere ogni alternativa possibile tra un *set* di politiche realizzabili eliminando qualsiasi controllo del comitato sull'agenda politica. Il modello ipotizza che la scelta tra regole restrittive ed aperte sia influenzata anche dalla presenza di gruppi di interesse nel gioco politico: in presenza di *lobbying* le regole chiuse diventano troppo costose per il *floor* e quindi difficilmente saranno adottate al posto delle regole aperte. Questo perché, se sono presenti i gruppi di interesse, sono tre gli attori ad essere coinvolti: il governo, il comitato informativo ed una *lobby*. Grazie ai suoi diritti acquisiti come rappresentante di interessi, la *lobby* può essere disposta a pagare il comitato e/o il *floor* per influenzare le loro decisioni e comprarsi una politica in suo favore. Si suppone che i decisori siano corruttibili, nel senso che la loro politica è basata sul *trade-off* tra il costo privato o morale del cattivo comportamento<sup>152</sup> ed i contributi offerti dalla *lobby*.

Le scelte del comitato riguardano il livello di impegno da impiegare per ottenere le informazioni che gli servono e la conseguente indicazione di una determinata politica al governo, mentre le scelte del *floor* riguardano la procedura

legislativa e la politica finale. In questo contesto il *floor* ed il comitato competono per i contributi della *lobby*. La *lobby* intuitivamente offre contributi maggiori a chi possiede maggiore controllo sull'agenda politica, cioè il comitato sotto regole chiuse ed il *floor* sotto regole aperte. Per il *floor*, in un contesto a regole chiuse, la perdita dei pagamenti della *lobby* costituisce un notevole costo insieme alla perdita di potere decisionale; tale costo viene preso in considerazione dal *floor* quando deve scegliere se adottare regole aperte o chiuse nell'organizzazione decisionale. Inoltre, in presenza di *lobbying*, in un contesto a regole chiuse, l'incentivo offerto al comitato diventa significativo, in quanto il gruppo di interesse deve fare in modo che il comitato scelga la sua indicazione politica principalmente sulle basi dei pagamenti offerti dalla *lobby* più che sulla base dell'informazione acquisita. Questo aumenta, sempre in regole chiuse, la deviazione della decisione finale, dato che, essendo il comitato il più suscettibile ad essere raggiunto dai contributi della *lobby*, la sua proposta legislativa sarà deviata in favore del gruppo di interessi. Si tratta dello stesso tipo di deviazione previsto da Aghion e Tirole<sup>153</sup>, quando sostengono che i maggiori poteri decisionali attribuiti all'agente – il comitato informativo in questo caso – rischiano di modificare le decisioni finali in suo favore e quindi in favore del gruppo di interesse che su di lui ha esercitato influenza.

In conclusione, per Falconieri, in presenza di *lobbying*, i benefici delle procedure restrittive in termini di trasmissione di informazioni sono molto indeboliti mentre i loro costi sono alti, a causa della perdita dei pagamenti da parte dei gruppi di pressione. L'alternativa migliore sembra essere quella delle regole aperte in cui il *floor* può intervenire sulle politiche proposte dal comitato. Applicando tali risultati al caso italiano, l'incentivo del *floor*, che potrebbe essere il Parlamento, a mantenere regole aperte, cioè la possibilità di apporre emendamenti ai progetti di legge del Comitato, che potrebbe essere la commissione parlamentare incaricata, non è espresso in pagamenti in denaro da parte dei gruppi ma in termini di informazioni rilevanti, consenso politico e sostegno alla rielezione dei membri del legislativo. Il

---

<sup>152</sup> Scegliendo una politica diversa dall'ottimo sociale, il costo per il *floor* può essere la non rielezione e per il comitato la perdita di credibilità e di reputazione

<sup>153</sup> P.Aghion e J.Tirole, *op. cit.* 1997

dialogo diretto con le *lobbies*, in un sistema di regole aperte, permette ai decisori pubblici, siano essi membri del Parlamento o delle Commissioni, di sfruttare i benefici propri della relazione con i privati, che rappresentano gli interessi della società civile.

Una volta stabilita l'alternativa migliore in presenza di *lobbying* l'analisi si sposta su considerazioni del benessere sociale, sostenendo che, da un punto di vista sociale sono le regole chiuse a rappresentare la scelta ottimale. L'implicazione di tale risultato del modello è difficilmente applicabile al caso italiano, dove i compromessi assunti nelle decisioni pubbliche sembrano essere una condizione radicata nel sistema democratico. La preferenza del modello per le regole chiuse risiede nel fatto che sotto regole aperte la politica finale è sempre la politica ottimale della *lobby*, che si presume sia la più dannosa per la società. Sotto regole chiuse, nel caso il *floor* decida di rifiutare la proposta, lo *status quo* è mantenuto, e quindi si presume che il benessere non peggiori. Conseguentemente se la scelta di regole fosse assegnata ad un agente superiore benevolo che si preoccupa solo del benessere sociale, dovrebbero essere istituite solo regole chiuse.

Avvallando tali conclusioni, si è deciso di escludere dalla valutazione dei benefici che il gruppo di interesse può apportare al processo decisionale pubblico, la corruzione in termini di pagamenti diretti alle cariche costituzionali. La corruzione verrà, quindi, sempre considerata come un fattore esterno, non conciliabile con l'influenza esercitata dai gruppi. Si presume che solo così il decisore pubblico sia in grado di valutare i benefici del dialogo con i gruppi di interesse in base al miglioramento della politica pubblica da adottare e non in termini dell'aumento del proprio benessere personale. Inoltre l'incentivo a rispettare l'interesse generale non verrà considerato in termini di negazione della collaborazione con i gruppi titolari di interessi particolari, ma al contrario in termini di considerazione delle loro posizioni particolari al fine di soddisfare al meglio l'interesse pubblico<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Questa impostazione è coerente con il nuovo orientamento della pubblica amministrazione – si veda cap. 5 § 5.2 – rivolto alla tutela dell'interesse pubblico, come composizione di differenti interessi pubblici e privati. La stessa impostazione è visibile nei progetti di legge in materia di relazioni istituzionali e nelle loro relazioni di accompagnamento – cap. 4 § 4.2 – rivolti a considerare le richieste dei gruppi di interesse al fine di



## 2.4 I “beni di accesso” dei gruppi di interesse al processo decisionale pubblico

Se consideriamo un contesto privo di corruzione, la logica dell’accesso alle Istituzioni, sia nazionali sia europee, da parte di soggetti esterni organizzati, che esprimono interessi privati, si basa sulla capacità dei gruppi di fornire al pubblico “beni di accesso”<sup>155</sup>. Con tale termine ci si riferisce a quei beni in grado di garantire l’apertura dei decisori pubblici alla collaborazione con i gruppi di interesse. Il fondamentale bene di accesso che il gruppo privato può utilizzare per accedere al pubblico è costituito dalle informazioni rilevanti che esso possiede su una determinata materia, in riferimento alla quale il legislatore intende intervenire.

Le informazioni rilevanti da trasmettere al pubblico permettono ai rappresentanti privati di avvicinarsi al decisore che deve adottare una determinata decisione pubblica senza garantire loro a priori la possibilità di partecipare al processo decisionale, attraverso la considerazione delle posizioni rappresentate.

L’ammontare dei costi da sostenere per fornire informazioni rilevanti può anche essere tale da spingere i soggetti privati a raggrupparsi o ad avvalersi di organizzazioni già esistenti per reperire i beni di accesso necessari. Ciò non toglie che il singolo gruppo possa da solo farsi carico dei costi complessivi per l’approvvigionamento delle informazioni - costi informativi - , decidendo di non dividere con altri il beneficio del dialogo con il pubblico<sup>156</sup>. In questo caso, l’azione singola di *lobbying* del gruppo sopporta alti costi informativi, ma non sostiene i costi di transazione, derivanti dall’accordo con altri soggetti per la promozione dello

---

conoscere meglio i bisogni della società civile ed assumere decisioni pubbliche in merito alla loro soddisfazione

<sup>155</sup> P.Bouwen, *op. cit.*. L’autore considera i beni di accesso in riferimento all’azione dei gruppi di interesse in ambito europeo. In ogni caso la fornitura di informazioni significative, e quindi di beni di accesso, diventa rilevante anche nel dialogo con le Istituzioni del singolo Stato

<sup>156</sup> W.Coleman, W.Grant, *The organizational cohesion and political access of business: a study of comprehensive associations*, in *European Journal of Political research*, vol.:16, 1988 pp. 467-487. Gli autori si focalizzano sull’opportunità del gruppo di interesse – qui coincidente con l’impresa – di aggregarsi ad altre imprese per sostenere il costo dell’accesso al procedimento di adozione delle politiche pubbliche. Se il beneficio finale è talmente alto da poter essere suddiviso tra più gruppi, l’impresa può decidere di accordarsi anche con i suoi concorrenti per suddividere i costi di approvvigionamento delle informazioni

stesso interesse<sup>157</sup>. L'opportunità di aggregarsi o meno nell'azione di accesso e di pressione dipende quindi sia dal livello dei costi informativi sia da quello dei costi di transazione.

Il possesso di informazioni rilevanti precede la successiva azione di influenza, per la quale è necessario individuare i canali di accesso utili ad instaurare un contatto. Si presume infatti che senza un adeguato canale di accesso non possa essere esercitata alcuna azione di influenza, mentre può esserci un accesso del gruppo senza che vi sia influenza informativa sul processo decisionale pubblico<sup>158</sup>. La capacità di fornire beni di accesso al pubblico, inoltre, non può nemmeno garantire la successiva volontà del decisore istituzionale di collaborare con il gruppo per la definizione della politica da adottare. Tale incertezza sull'esito della collaborazione con il pubblico potrebbe indurre i gruppi di interesse a ridurre i costi di approvvigionamento delle informazioni, avvalendosi di dati approssimativi, non sempre esatti e facilmente reperibili. Il timore che il decisore pubblico prima permetta l'accesso delle informazioni e poi ostacoli la partecipazione del gruppo alla definizione della politica da adottare, potrebbe scoraggiare i gruppi a fornire le informazioni rilevanti, per le quali è stato sostenuto un costo<sup>159</sup>. Le informazioni per essere ritenute beni di accesso devono quindi essere trasmesse al decisore pubblico attraverso uno dei canali informali o formali utilizzati per accedere al dialogo<sup>160</sup>.

La tipologia delle informazioni dipende dalla materia e dal settore sul quale il decisore intende intervenire con la propria regolazione, ma con l'ausilio di alcune classificazioni<sup>161</sup> è possibile considerare almeno tre gruppi di informazioni: informazioni tecniche, informazioni politiche ed informazioni di merito. Con le prime ci si riferisce a quei dati tecnici e scientifici relativi alla materia da trattare,

---

<sup>157</sup> M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, 1965

<sup>158</sup> P. Bouwen, *op.cit.* pag. 366

<sup>159</sup> Tale partecipazione del gruppo alla definizione delle politiche del decisore pubblico viene affrontata con l'ausilio del modello di Selten nel paragrafo 2.7.3. Il decisore pubblico si comporta come un monopolista che deve decidere se ostacolare o meno l'entrata di altre imprese – gruppi di interesse - nel suo mercato decisionale. La loro entrata comporterà per il decisore la diminuzione dei suoi benefici, che andranno suddivisi tra i soggetti presenti nel mercato

<sup>160</sup> Si veda i capitoli 4 e 5, nei quali, in riferimento all'influenza informativa che si può esercitare in Italia, verranno descritti alcuni dei principali canali di accesso istituzionali e non

<sup>161</sup> P. Bowen, *op.cit.* pag. 369; C.M. Radaelli, *The role of Knowledge in the policy process*, Journal of European Public Policy fasc.:2, vol.:2,1995, pp.159-183

che si fondano sulla conoscenza e sull'esperienza maturata nel settore; a volte solo determinati gruppi o imprese possono fornire informazioni precise di questo tipo, data la loro attinenza ai temi specifici. Si tratta ad esempio della composizione chimica di determinati prodotti, dei prezzi relativi alle materie prime necessarie per produrli o della descrizione delle fasi che compongono il processo produttivo. Per informazioni politiche si intendono invece quelle informazioni relative alla politica che dovrebbe essere definita ed implementata per regolare al meglio una precisa problematica. Per esempio il suggerimento di introdurre dazi e tariffe all'importazione in difesa delle imprese nazionali<sup>162</sup>. Infine le informazioni di merito riguardano tutti quei dati relativi alla necessità o meno dell'intervento pubblico in una determinata materia. Ad esempio la necessità di attuare una riforma su risparmio e Banca centrale per tutelare al meglio gli agenti economici<sup>163</sup>.

L'opportunità di offrire informazioni al decisore pubblico, di qualsiasi tipo si tratti, si basa comunque sulla necessaria e precedente domanda di informazioni rilevanti da parte del decisore. Il vantaggio informativo del gruppo di interesse, una volta ricercato dal pubblico, è tanto maggiore quanto più per il decisore è difficile approvvigionarsi delle informazioni da lui possedute. Tale meccanismo fa sì che siano i beni di accesso a garantire l'introduzione dell'interesse privato di fronte al pubblico e a determinare il grado e l'importanza di tale accesso.

L'accesso alle Istituzioni attraverso l'offerta di beni informativi, dovrebbe avvenire nelle prime fasi dello sviluppo di una determinata decisione pubblica, durante le quali viene acquisita una conoscenza dettagliata della materia da regolare<sup>164</sup>. I gruppi di interesse, che per la prima volta accedono alle Istituzioni,

---

<sup>162</sup> Per le imprese dei paesi appartenenti all'Unione Europea, la richiesta di protezione del mercato domestico, sebbene venga spesso rivolta alle autorità nazionali, deve essere da queste riproposta e negoziata con le autorità europee; gli operatori economici, per ridurre i tempi di negoziazione, possono scegliere direttamente un canale di accesso europeo, che permetta un dialogo con il decisore pubblico competente in materia di politica commerciale nel mercato europeo

<sup>163</sup> La legge 262 del 2005 "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari", è stata adottata in seguito alle necessità congiunturali (crisi finanziarie, falsi in bilancio, responsabilità Banca Centrale e Consob) di ristabilire la tutela giuridica del risparmio, espressamente richiamato nella nostra Costituzione (art.47)

<sup>164</sup> Se si pensa al procedimento legislativo, l'influenza informativa dei privati avviene durante i lavori delle Commissioni parlamentari che devono raccogliere i dati necessari per la definizione del disegno di legge; se si pensa all'istituto della partecipazione al procedimento amministrativo, tutelato dalla legge 241 del 1990

intervengono soprattutto a questo primo livello, mentre i gruppi di interesse che solitamente possono essere interpellati dal decisore pubblico durante tutto il periodo del processo decisionale, agiscono sia in questa fase sia in fasi successive.

## 2.5 L'influenza degli interessi particolari dei gruppi sul benessere sociale

L'influenza dei gruppi di interesse sulla volontà delle Istituzioni di per sé implica l'intenzione di condizionare le scelte pubbliche verso la promozione di interessi particolari, siano essi privati o diffusi. Tale azione potrebbe essere intesa come un pericolo nei confronti del benessere sociale<sup>165</sup>, inteso come benessere dell'intera collettività. Il danno al benessere sociale può essere rappresentato da una sua diminuzione, causata dal rispetto di volontà particolari in contrasto con la volontà generale. Il decisore pubblico, orientato per natura al soddisfacimento di interessi generali, si può trovare a dover soddisfare richieste di gruppi consistenti della società che costituiscono una parte della volontà generale, ma che si trovano in contrasto con la volontà o le volontà della parte rimanente.

L'azione dei gruppi di interesse, se trasparente e legittima, può essere impiegata per incrementare il benessere sociale, attraverso un miglioramento della situazione della popolazione, dato dalla soddisfazione di interessi generali. L'interesse particolare rappresentato, a differenza di quello non rappresentato, può contribuire a migliorare la situazione del gruppo che ne è portatore senza diminuire significativamente lo stato del benessere della società. I gruppi che esercitano l'azione di *lobbying* forniscono alle Istituzioni informazioni strategiche al fine

---

(affrontato nel cap. 5 § 5.4), è proprio durante la fase dell'istruttoria, e quindi della raccolta delle informazioni necessarie, che viene tutelato l'apporto informativo dei privati

<sup>165</sup> La dottrina economica in materia di benessere sociale è molto ampia e trascende i limiti e l'oggetto di questa tesi. I modelli che analizzano gli effetti del *lobbying* sul "benessere sociale", considerano solitamente una funzione nella quale valutano la differenza tra benefici sociali e costi sociali di una certa politica sia in presenza di *lobbying* sia in sua assenza, in contesti di informazione asimmetrica. A tale proposito si veda il modello di R. Ball, *Interest groups, influence and welfare*, *Economics and Politics*, 1995, fasc.:7, vol.:2 pp. 119-146, quello di J.J. Laffont, *Political economy, information and incentives*, *European Economic Review*, fasc.:4, vol.:43, 1999, pp. 649-669 e quello, relativamente a sistemi di "regole aperte" o di "regole chiuse, di S. Falconieri, *op. cit.* pp. 14 e ss. In questa sede si considera il benessere sociale, a prescindere dalle politiche da adottare, come il benessere della società civile, in quanto titolare di interessi generali che possono combaciare o contrapporsi agli interessi parziali dei gruppi che la compongono

dell'elaborazione di determinate politiche pubbliche in precisi settori<sup>166</sup>. Le organizzazioni, che spesso possiedono più informazioni degli stessi decisori sugli effetti delle decisioni pubbliche, sono in grado sia di offrire un valido supporto nell'interpretazione della realtà, e quindi dei reali bisogni della società in un determinato ambito, sia di offrire informazioni false, dato che esiste un incentivo reale<sup>167</sup> a deviare dalle informazioni corrette.

La deviazione informativa potrebbe permettere al gruppo di raggiungere strategicamente i propri obiettivi, scaricando sulla società i costi della sua azione. Il vantaggio informativo di cui godono i gruppi di interesse speciale, nel loro rapporto con le Istituzioni, può quindi provocare effetti positivi o negativi sul benessere della collettività, sempre intesa come portatrice dell'interesse generale. Il confronto tra gli effetti negativi e positivi dell'azione dei gruppi di pressione sul benessere sociale, viene analizzato nel modello di R. Ball<sup>168</sup>, che ipotizza una situazione con un unico gruppo di pressione, per eliminare le conseguenze della concorrenza fra gruppi sulla valutazione del decisore pubblico. Dato che l'attività di pressione dovrebbe indurre il legislatore a prediligere politiche a favore del gruppo di interesse e non del resto della società, il modello ipotizza una riduzione del benessere sociale, nel caso in cui l'interesse del gruppo non coincida con quello della società nel suo complesso.

Si presume che l'interesse generale previsto dal presente modello corrisponda ad un interesse giuridicamente tutelato come appartenente all'insieme della popolazione, mentre quello particolare come un interesse appartenente a una o più parti della società. Se la politica ottimale della *lobby* è differente dalla politica ottimale per la società, prevista dal decisore, le preferenze della *lobby* differiscono da quelle della società generando preferenze incongruenti. Nel caso le due politiche coincidano si ottengono preferenze congruenti. Nel modello viene considerato che la *lobby* abbia ragione di agire solo nel caso di preferenze incongruenti altrimenti non avrebbe incentivi a pagare per una politica che corrisponde all'ottimo

---

<sup>166</sup> J. J. Laffont, *op.cit.* pag. 650

<sup>167</sup> Rappresentato dalla possibilità di ottenere una politica favorevole, offrendo informazioni poco rilevanti o con corrette, quindi senza sostenere alcun costo per approvvigionarsi di informazioni rilevanti (§ 2.7.2)

sociale<sup>169</sup>. In realtà tale considerazione non considera il potere del vantaggio informativo della *lobby*, che mette il legislatore in condizione di definire quale sia la politica migliore per la società. Tale apporto informativo viene invece considerato, anche se negativamente, dal modello di J.J. Laffont<sup>170</sup>. Il modello si chiede in base a quali condizioni il governo potrebbe risolvere il problema dell'offerta ai politici di informazioni false da parte dei gruppi, che scaricano sul benessere sociale i costi del loro sostegno pubblico.

In entrambi i modelli, comunque, non si evince con chiarezza se l'interesse particolare del gruppo è tutelato giuridicamente; in questo caso, sarebbe infatti da verificare caso per caso se il legislatore possa essere influenzato a decidere in merito ad un interesse non riconosciuto dall'ordinamento giuridico. Il successo dell'influenza, che porterebbe ad un intervento pubblico sulla materia, potrebbe trasformare l'interesse privato in un interesse giuridicamente tutelato dall'ordinamento, nel caso tale tutela non pregiudichi interessi generali. L'interesse delle imprese italiane ad ottenere supporto nel processo di internazionalizzazione, per esempio, non costituiva un interesse giuridicamente tutelato da alcuna normativa, prima dell'azione di influenza da parte di soggetti privati. L'attivazione degli sportelli per l'internazionalizzazione, i finanziamenti a tasso agevolato e la creazione di enti preposti alla consulenza delle imprese hanno dimostrato un intervento attivo<sup>171</sup> dello Stato a supporto di un interesse, che da particolare è diventato generale, in quanto riflesso direttamente sul benessere sociale. D'altra parte, dal momento che l'informazione trasmessa permette alle Istituzioni di scegliere politiche migliori per la gestione di determinate aree, i dati informativi dei gruppi, nonostante vengano forniti a favore delle loro posizioni, possono migliorare il benessere di parti consistenti della comunità statale.

---

<sup>168</sup> R. Ball, *op. cit.* pp. 123 e ss.

<sup>169</sup> La stessa posizione viene sostenuta in S. Falconieri, *op. cit.* pag. 30

<sup>170</sup> J. J. Laffont, *op. cit.* pp. 655 e ss. L'autore considera la cattura del decisore pubblico non informato da parte di imprese che, attraverso false informazioni, fingono di essere efficienti per conquistare contributi statali

<sup>171</sup> L'interesse all'internazionalizzazione delle imprese è stato recentemente tutelato attraverso la legge n. 56 del 2005 "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore"

Tale possibilità genera nel decisore pubblico la convinzione di agire in nome di un interesse generale, più che particolare. Quindi, nel caso in cui le Istituzioni pubbliche operino solo in nome e per conto della società, necessariamente il decisore pubblico si muoverà in direzione di quel particolare interesse suscettibile di assumere una valenza generale e di aumentare il benessere sociale. Ogni volta che un interesse particolare di questo tipo viene considerato dal pubblico, in teoria, si potrebbe ottenere un miglioramento del benessere.

La politica ottimale per la società viene comunque sempre definita da un soggetto pubblico in base a dati ed informazioni rilevanti; solo nel caso di informazione perfetta e simmetrica il decisore pubblico potrebbe non avvalersi del supporto esterno, pubblico o privato. Il potere informativo dei gruppi di interesse, se incentivato ad essere completo e trasparente<sup>172</sup>, mette il decisore pubblico in condizione di assumere la politica migliore per la regolazione di interessi che riguardano il microsistema del gruppo. Contemporaneamente, migliorando il benessere di una parte della società, adottando la politica migliore, dettata dalla conoscenza e dalle informazioni sul settore, se non peggiora il benessere delle altre parti, migliora il benessere della società nel suo complesso.

Il problema sul riconoscimento dell'interesse come "degnò di tutela", si presenta piuttosto nel caso in cui ci sia contrasto tra diversi interessi che richiedono l'intervento dell'azione pubblica<sup>173</sup>. In questo caso il decisore pubblico si troverebbe di fronte ad una complessa valutazione, necessaria a stabilire quale degli interessi particolari che contemporaneamente si rivolgono al pubblico per ottenere tutela, possa influire positivamente e quindi aumentare il benessere generale. Dovrebbe essere compito del regolatore pubblico individuare quali sono gli interessi particolari che provocano un benessere positivo per il gruppo e negativo per la società e quali sono quelli che determinano un risultato positivo sia per il gruppo sia per la società civile in generale.

---

<sup>172</sup> Si veda § 2.7.2

<sup>173</sup> Si pensi nuovamente al caso della pubblica amministrazione, che, nel rispetto dell'istituto della partecipazione di privati e di gruppi al procedimento amministrativo (cap. 5 § 5.4), si trova a dover valutare differenti posizioni e ad attuare nella decisione finale una composizione di differenti interessi con il loro minor pregiudizio

Considerando sempre un decisore pubblico interessato al benessere generale e non al suo individuale, la difficoltà a definire tale differenza tra interessi negativi e positivi è collegata alla difficoltà di rilevare la correttezza delle informazioni possedute da pochi. Tale incertezza può essere tale da dover attendere il sorgere del danno per poter essere accertata. Infatti, se ipotizziamo che l'informazione venga trasmessa per una sola volta e che non ci siano precedenti negativi a screditare il gruppo, può essere che la fiducia dell'operatore pubblico si indirizzi nei confronti di portatori di interessi particolari a danno della società. Una volta che la politica assunta danneggia il benessere sociale della collettività a favore di un gruppo ristretto di soggetti, l'informazione si rileva sbagliata<sup>174</sup>.

La possibilità di una deviazione che danneggi il benessere può portare le Istituzioni ad assumere atteggiamenti negativi nei confronti delle *lobbies*, fino alla soluzione più estrema di proibirne il ricorso. Nei modelli<sup>175</sup>, che studiano gli effetti del *lobbying* sul benessere riconoscendo il *trade off* tra costi di distorsione del benessere generale e benefici, il governo deve scegliere quale politica pubblica adottare ma non è completamente informato sulle preferenze della collettività e non sempre valuta la contropartita offerta dal gruppo di interesse in cambio del sostegno alle proprie posizioni. La prima intuizione del modello di Ball<sup>176</sup>, riguarda proprio la considerazione di un governo che non si preoccupi solo del benessere sociale ma che si preoccupi anche del supporto politico che riceve dalla *lobby*. In tale modello il governo non è completamente informato sulle vere preferenze del gruppo ma ne percepisce le reali intenzioni dall'intensità del *lobbying* che attua. Si presume che le azioni legittime di *lobbying* – prive di corruzione personale e condotte nel rispetto della legge - siano più attendibili, cioè che non mirino a deviare dalla realtà ma a rappresentare la propria posizione in riferimento alla materia, nella quale richiedono l'intervento del decisore pubblico.

---

<sup>174</sup> R. Sloof, *op. cit.*

<sup>175</sup> Oltre ai già citati, si ricorda J. Andreoni, T. Bergstrom, *Do Government Subsidies Increase The Private Supply Of Public-Goods*, Public Choice, fasc.: 3, vol.:88, 1996, pp. 295 - 308; T.Groves e J.Ladyard, *Optimal allocation of public goods: a solution to the free rider problem*, Econometrica, vol.: 45, 1977, pp. 783-810; P. Clark, M.F. Masters, *Competing interest groups and union members' voting in Social Science Quarterly*, fasc.:1, vol.:82, 2001, pp. 105 - 116

<sup>176</sup> R. Ball, *op.cit.* pp. 123-125



Per questo motivo, vengono analizzate le condizioni in base alle quali è possibile che il benessere sociale sia più alto, cioè che i benefici superino i costi di distorsione, valutando il caso di *lobbying* legittimo e quello di *lobbying* aggressivo vietato dalle Istituzioni. Viene strutturato un gioco tra un gruppo d'interesse ed un governo, nel quale il governo sta per scegliere lo scenario di alcune politiche ed il gruppo si preoccupa di influire sulla scelta di una determinata decisione. Il gruppo può influenzare la scelta del governo annunciando una “funzione di *lobbying*”, un insieme cioè di trasferimenti in denaro e/o supporto politico che effettuerà nei confronti del governo, dipendente dalla politica che il governo sceglierà.

Il governo considera il valore sociale netto di una politica pubblica richiesta da un gruppo di interesse come la differenza tra i benefici per il gruppo ed i costi per il resto della società. Infatti, dato che il governo si preoccupa anche dei trasferimenti e del supporto che riceve, il *lobbying* può portare anche ad una distorsione politica, rappresentata dai relativi costi per la società civile. In risposta all'azione di pressione il governo adotta la politica che massimizza la sua funzione obiettivo che comprende sia il valore sociale netto della politica sul benessere sia i trasferimenti di *cash* o supporto politico che riceve dal gruppo di interesse. I diversi tipi di gruppi d'interesse annunciano funzioni differenti di *lobbying*, in momenti differenti, mai contemporaneamente, così che il governo sia in grado di dedurre perfettamente le vere preferenze di ciascun gruppo in un tempo finito.

Un'altra intuizione del modello in riferimento alla relazione del *lobbying* con il benessere è quella relativa a come un divieto legale di esercitare *lobbying* si rifletterebbe sullo stato della società<sup>177</sup>. Nel caso in cui gli effetti positivi dell'azione di pressione fossero maggiori di quelli negativi della distorsione informativa, un divieto espresso causerebbe una riduzione del benessere sociale. Ma potrebbe anche essere vero il contrario. Se l'azione fosse legalmente riconosciuta ed esistesse una regolazione apposita, nel caso in cui i costi della distorsione fossero maggiori dei benefici informativi, ci sarebbe una riduzione del benessere legittimata dal sistema giuridico. Il governo, in base ad una valutazione complessiva dei vantaggi

---

<sup>177</sup> *ibid.*, *op. cit.* pag. 136

informativi offerti dai gruppi, dovrebbe essere in grado di decidere di appoggiare unicamente quelli che garantiscono benefici superiori ai costi; questo potrebbe essere possibile, o comunque probabile, solo se una normativa in materia di promozione degli interessi, permettesse a tutti i gruppi che lo desiderano di accedere al pubblico ed esortasse il decisore pubblico a valutare quante più informazioni possibili tra quelle che riceve.

Anche in altri modelli<sup>178</sup>, viene considerata la funzione di utilità del decisore pubblico, che dipende in parte dalle intenzioni del governo ed in parte dal sostegno politico e dall'offerta particolare della *lobby*. In tali modelli il decisore cerca sempre di massimizzare tale funzione di utilità e di adottare le politiche pubbliche conseguenti. Sembra quindi che il decisore pubblico valuti sempre i propri interessi come carica istituzionale – in termini di sostegno politico, di reputazione e di trasferimenti di beni - oltre a quelli generali della collettività che rappresenta.

Nell'analisi che segue questo tipo di propensione a non perdere il sostegno dei gruppi, verrà considerata in riferimento ai contesti giuridici nei quali siano presenti normative in materia di rappresentanza di interessi. Negli altri contesti, dove tali normative non esistono, rileva prima di tutto la possibilità di instaurare il dialogo informativo, attraverso il quale il decisore ed il gruppo di interessi effettuano lo scambio tra informazioni rilevanti e possibilità di accedere al processo decisionale pubblico.

## **2.6 La negoziazione tra decisori pubblici e gruppi di interesse**

Uno dei primi contributi alla teoria dei gruppi di interesse è stato offerto da A.F. Bentley<sup>179</sup>; l'autore sostiene che i gruppi di interesse generano insiemi di preferenze che incidono sugli esiti politici, creando una situazione differente dalla democrazia pura, dove ad ogni uomo corrisponde un voto. Tale idea fu sostenuta anche dalla scuola della *Public Choice*, senza però individuare chiaramente le

---

<sup>178</sup> P. Zusman, *The incorporation and measurement of social power in Economic models*, International Economic Review, vol.:17, 1976, pp. 447-462; T. Groves e L. Ledyard, *op.cit*

<sup>179</sup> A.F., Bentley, *Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1908

interazioni strategiche tra politici, partiti politici, votanti e *lobbies*<sup>180</sup>. L'incontro tra domanda ed offerta pubblica, sostenuto dalla *Public Choice*, viene ripreso dalla teoria dell'incentivo, che propone come difesa del pubblico all'influenza opportunistica dei privati, l'attribuzione di incentivi ai politici. Tali incentivi potrebbero garantire che il pubblico non perda di vista la tutela dell'interesse generale, pur considerando le domande dei gruppi di interesse. I comportamenti del decisore pubblico e del gruppo di interesse risultano quindi fortemente correlati tra loro, dipendendo l'uno dalle intenzioni dell'altro. Per questo la negoziazione tra pubblico e privati può essere analizzata attraverso la teoria dei giochi, dando fondamento micropolitico all'incontro tra domanda ed offerta analizzato a livello macro dalla *Public Choice*. Attraverso il gioco strategico è infatti possibile analizzare l'incontro tra decisore pubblico e gruppo di interesse alla luce della loro reciproca intenzione a collaborare o ad adottare comportamenti non cooperativi.

Con l'ausilio della teoria dei giochi e del modello di Selten si è cercato di valutare i benefici di entrambi i giocatori, decisore pubblico e gruppo, ad incontrarsi ed a cooperare nella definizione delle decisioni pubbliche sia in contesti privi di regolamentazioni specifiche sia in contesti che prevedano precise normative. Si presume infatti che esistano delle barriere all'entrata del privato nel processo decisionale pubblico, di competenza esclusiva del decisore istituzionale. La possibilità che il gruppo di interesse eserciti influenza informativa sulle decisioni pubbliche dipende sia dalla possibilità di arrivare al dialogo con il decisore pubblico sia dalla sua successiva volontà a permettere l'entrata del gruppo nel suo "monopolio decisionale". La normativa sulla rappresentanza di interessi privati e diffusi nei confronti delle Istituzioni disciplina l'accesso al dialogo informativo, nel quale il decisore valuta la rilevanza dell'offerta informativa del gruppo entrante. L'influenza informativa sul procedimento decisionale pubblico si può concretamente realizzare solo dopo, nel caso in cui il decisore attui la scelta di assumere decisioni che tutelino anche l'interesse promosso dal gruppo.

---

<sup>180</sup>D.Austen-Smith, *Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting*, Public Choice, vol.: 54, 1987, pp. 123-39

### 2.6.1 I gruppi di interesse nella scuola di pensiero della *Public Choice*

Gli autori<sup>181</sup> che analizzano il *lobbying* richiamandosi alla *Public Choice*, concepiscono la determinazione delle politiche nazionali in termini di domanda ed offerta di politiche. La domanda di politiche proviene dalla popolazione attraverso l'attività delle organizzazioni di interesse e delle *lobbies* costituite. Spesso la domanda di politiche è relazionata agli interessi economici delle parti coinvolte<sup>182</sup>, in quanto le richieste di intervento pubblico, avanzate attraverso i gruppi di interesse, sono strettamente correlate alla posizione economica ricoperta dal gruppo e al tentativo di ottenere maggiori risorse economiche rispetto a quelle che già possiedono. Ad esempio, S. Grill e D. Law descrivono il caso in cui lavoratori e produttori di un'industria hanno un interesse comune ad esercitare *lobbying* per l'introduzione di dazi e tariffe contro le importazioni più competitive dei loro prodotti, mentre dall'altra i consumatori hanno interesse ad accedere ai prodotti importati e quindi ad esercitare *lobbying* contro l'imposizione di dazi e tariffe<sup>183</sup>. Ma l'azione collettiva può non essere realizzata, perché i portatori di interesse possono essere troppi e poco significativi per realizzare un'efficiente attività di pressione. Gli effetti, sia in termini di vantaggi sia in termini di svantaggi, apportati da dazi e tariffe sono distribuiti in modo differente; mentre per i consumatori possono essere più vantaggiosi i prodotti più economici, questi possono mettere in pericolo l'industria domestica. Quindi i produttori ed i lavoratori hanno un incentivo più forte ad esercitare azioni di *lobbying* al fine di ottenere una maggiore protezione rispetto a gruppi diffusi di consumatori. Inoltre anche se l'interesse dei consumatori

---

<sup>181</sup> G. S. D'Aiotti, *Individuo, istituzioni, scelte pubbliche: problemi di razionalizzazione del comportamento dei soggetti pubblici nel processo decisionale: Hayek, Simon, Buchanan e la svolta della Public Choice. L'economia della burocrazia, dell'informazione e il superamento del malfunzionamento delle istituzioni*, Cedam, 1990; N.Zahariadis, *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*, Georgetown university press, 2003; G. W. Edwin, *Adam Smith and modern economic: from market behaviour to Public Choice*, E. Elgar, 1990

<sup>182</sup> S.Gill e D. Law, *Economic liberalism and Public Choice*, The Global Political Economy, pp 41-53, 2000

<sup>183</sup> S. Grill e D. Law, *op. cit.* pag. 42

è significativo, le imprese sono in grado di organizzarsi in modo migliore, soprattutto per l'impiego di maggiori risorse<sup>184</sup>.

Queste considerazioni dal punto di vista della domanda riguardano anche l'imposizione di tasse, la spesa pubblica, le regolazioni ambientali, i settori di banca e finanza. I canali informali dei gruppi di interesse privato e diffuso possono anche diventare istituzionalizzati, per esempio la banca centrale può rappresentare gli interessi del capitale finanziario mentre il ministro dell'agricoltura può identificare gli interessi degli agricoltori<sup>185</sup>. In questo caso si può parlare di *lobbying* istituzionale, svolto cioè dalle Istituzioni come motivo stesso della loro esistenza. L'interesse privato può anche diventare pubblico, nel caso venga inserito come tale in una norma giuridica, che lo tutela nei confronti di altri interessi. Il *lobbying* istituzionale può essere inteso anche come azione di pressione degli organi statali nei confronti di organi sovraordinati, in particolare quelli europei. Questi ultimi, avendo competenza giuridica in determinati ambiti, sono i destinatari delle richieste avanzate dai soggetti e dai gruppi che riceveranno gli effetti delle relative politiche.

Nel caso in cui la società civile scelga di non attuare azioni dirette nei confronti del legislatore europeo, può scegliere di mediare le proprie posizioni attraverso l'intervento dei propri rappresentanti statali. Lo Stato si fa quindi portatore in Europa di un interesse speciale, al fine di soddisfare esigenze proprie di parti consistenti della sua società. In questo caso la negoziazione avviene tra pubblico e pubblico, ma riguarda comunque un interesse anche privato.

Una parte della domanda, attraverso questa istituzionalizzazione, diviene quindi parzialmente collegata all'offerta per quanto riguarda la formazione delle politiche pubbliche da parte degli stessi soggetti incaricati di tutelare l'interesse.

---

<sup>184</sup> Si tratta di un'interpretazione vicina a quella della politica commerciale in base al benessere sociale ponderato. Il decisore pubblico, al quale viene richiesto di intervenire dalle domande di differenti porzioni della società, valuta con differenti pesi i vantaggi e gli svantaggi dei gruppi di interessi collegati alla politica commerciale da adottare. La protezione dell'industria domestica, come richiesta avanzata dalle imprese, si rivela più urgente delle politiche del benessere dei consumatori. La criticità della protezione, che è dettata dallo stesso pericolo di sopravvivenza, mette l'interesse delle imprese e dei lavoratori del settore, in posizione superiore rispetto all'interesse dei consumatori di ottenere prezzi più vantaggiosi. La preferenza da accordare a determinati gruppi rispetto ad altri dipende dai pesi che ogni governo, in base alla propria impostazione politica, decide di attribuire a ciascuna porzione della società. Si veda cap. 10 di P.R. Krugman, M Obstfeld, *Economia internazionale*, Hoepli, 2001 pag. 282 e ss.

<sup>185</sup> S. Grill, D. Law, *op. cit.* pag. 44

Dalla parte dell'offerta i principali attori sono le Istituzioni, che rispondono alla domanda di politiche pubbliche con "prodotti" idonei a soddisfare richieste di una parte della società e, spesso, a deluderne un'altra parte. Tale scambio viene analizzato soprattutto in relazione al periodo delle elezioni, dato che i politici vengono studiati come soggetti motivati dalle necessità di guadagnarsi un sostegno elettorale sufficiente ad essere eletti o a rimanere in carica. Questa necessità favorisce un'offerta di politiche pubbliche in grado di soddisfare le richieste di una parte della società civile, che ha presentato la relativa domanda. E' probabile che, nel valutare e nel rispondere a determinate domande, i politici siano propensi ad offrire vantaggi e risorse pubbliche ad alcuni soggetti o gruppi più che ad altri, facendosi condizionare dall'intensità delle richieste presentate dalla società civile.

La valutazione dell'interesse da soddisfare può essere quindi alterata dall'organizzazione, dalla struttura e dagli interessi dei decisori pubblici coinvolti; l'offerta di politiche pubbliche, può cambiare sia in relazione al comportamento del decisore pubblico in carica sia in relazione all'attività dei vari gruppi di interesse<sup>186</sup>. Lo stesso ragionamento può essere rapportato ai rapporti tra singolo decisore pubblico e singolo gruppo di interesse, che sono comunque titolari rispettivamente di un interesse generale e di un interesse particolare – privato o diffuso. Anche qui influiscono la criticità dell'interesse rappresentato, l'attività di rappresentanza del gruppo e la propensione del decisore pubblico a collaborare con il gruppo nella definizione della decisione pubblica. Ma in questo contesto, l'elemento che più di tutti interessa sottolineare nel rapporto tra un decisore pubblico ed un gruppo di interessi è il quadro giuridico, in quanto da questo può dipendere la possibilità che l'interesse rappresentato raggiunga ed influenzi, attraverso precise disposizioni obbligatorie, il decisore pubblico.

---

<sup>186</sup> S. Grill, D. Law, *op. cit.* pag. 47

## 2.7 L'influenza dei gruppi di interesse sul processo decisionale pubblico

L'accesso dei gruppi di interesse al potere decisionale delle Istituzioni si basa sul riconoscimento del titolare e del responsabile delle decisioni pubbliche sulle quali il gruppo intende influire. Come precedentemente affrontato, informazioni differenti tra i gruppi e tra questi ed i decisori pubblici, determinano una preferenza verso il gruppo che possiede un vantaggio informativo rispetto agli altri. Quando il vantaggio informativo su una determinata politica viene riconosciuto ed accettato dal decisore, può aprirsi un canale di accesso del gruppo al processo decisionale pubblico<sup>187</sup>. Ma l'accesso alle Istituzioni, garantito dal riconoscimento del vantaggio informativo, non implica necessariamente una conseguente azione di pressione. Il gruppo potrebbe fornire le proprie informazioni senza preoccuparsi di come, quando e da chi queste vengano utilizzate. L'influenza effettiva avviene in un momento contestuale o successivo alla consegna delle informazioni, che potremo definire come partecipazione al processo decisionale pubblico. La partecipazione potrà essere attiva, nel caso in cui il gruppo sia un soggetto coinvolto nella decisione o passiva nel caso in cui si manifesti unicamente un'azione di influenza sui soggetti che partecipano attivamente alla decisione<sup>188</sup>.

La maggior parte delle situazioni nelle quali i gruppi di interesse vengono coinvolti appartengono alla seconda categoria di tipo passivo, in quanto la partecipazione attiva implica che il gruppo sia esso stesso un decisore e che quindi non eserciti particolare influenza sugli altri decisori, come il caso del sindacato di lavoratori che è parte determinante nella negoziazione con le Istituzioni nella definizione del contratto di lavoro<sup>189</sup>. Quando l'accesso è di tipo passivo, l'influenza esercitata dai gruppi dipende prima di tutto dalla sua capacità di individuare il corretto destinatario dell'azione di pressione, l'oggetto da trasmettere, l'insieme dei

---

<sup>187</sup> P. Bouwen, *op. cit.* pp. 369 e ss.

<sup>188</sup> MB. Berkman, *Legislative professionalism and the demand for groups: The institutional context of interest population density*, in *Legislative studies quarterly*, fasc.:4, vol.:26, 2001, pp. 661 - 679

<sup>189</sup> La partecipazione attiva può anche manifestarsi nell'accordo di programma tra amministrazione e privati, nel quale il gruppo può essere una controparte del "contratto" con il decisore pubblico (si veda il cap. 5 § 5.6)

documenti necessari a provocare una reazione dei decisori ed infine i tempi ed i luoghi attraverso i quali l'influenza dovrebbe realizzarsi.

Il sistema di regolazione dei rapporti tra gruppi ed Istituzioni non influisce tanto sul momento in cui viene esercitata la reale pressione, ma piuttosto sulla possibilità di accedere al decisore pubblico per trasferirgli le informazioni rilevanti. Il passaggio di informazioni è una prima fase che mira a cogliere l'attenzione dei decisori, per partecipare successivamente all'elaborazione della decisione pubblica, che dovrebbe tutelare al suo interno anche l'interesse del gruppo. Tale fase differisce nei differenti casi di esistenza di leggi appropriate, regolazione o totale assenza di normative. Per questo, in seguito verrà analizzata, con l'ausilio di due giochi strategici, la relazione tra un gruppo di interessi ed un decisore pubblico prima in assenza di normative giuridiche sulla rappresentanza di interessi e poi in presenza di una specifica disciplina.

### **2.7.1 La tutela pubblica dell'interesse generale**

Come accennato in precedenza, più i confini tra politica ed economia risultano deboli, più è probabile che l'influenza dei gruppi sul pubblico sia poco trasparente e nociva per l'interesse generale. Il meccanismo noto come "cattura" dei regolatori da parte dei regolati<sup>190</sup>, si riferisce solitamente alla relazione tra le Autorità Amministrative Indipendenti (AAI) e i destinatari della loro azione amministrativa, sottolineando un fenomeno di influenza negativo che conduce ad un trattamento ingiustamente differenziato dei soggetti regolati da parte delle AAI ed ad un condizionamento forzato della volontà del regolatore in modo favorevole alla condizione del regolato. Tale fenomeno può essere riconosciuto come proprio dell'amministrazione pubblica nella sua interezza. I pubblici apparati possono, infatti, avvalersi della propria discrezionalità amministrativa, per attuare comportamenti devianti rispetto alle politiche pubbliche scelte a livello centrale ed accettare condizioni di gruppi di interesse particolare, che facciano leva sugli

---

<sup>190</sup> J.J Laffont, J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, 1993



interessi dei soggetti responsabili della decisione. L'azione di questo tipo di pressione è tanto più forte quanto più il sistema è in grado di nascondere comportamenti individualistici e particolari rendite di posizione, senza denunciarne gli effetti negativi sul benessere generale. Questo è il caso di contesti nazionali nei quali parti del sistema politico e del sistema economico si trovano a concorrere insieme per gli stessi interessi economici, invadendo l'uno i confini dell'altro, a danno di interessi generali della società.

Come accennato, la teoria dell'incentivo<sup>191</sup> analizza alcuni degli strumenti utilizzati dalle Istituzioni per impedire la cattura di politici e burocrati da parte dei gruppi di interesse. La teoria distingue tra lo Stato centrale, definito come il livello della Costituzione, ed il livello politico, rappresentato dai soggetti incaricati di implementare le politiche pubbliche decise dallo Stato. L'analisi parte dalla valutazione dell'incompletezza delle carte costituzionali, che non regolano alcuni aspetti della vita sociale, lasciando ambiti discrezionali ai politici, trasformati in decisori residuali. La teoria dimostra come un'assegnazione minore di potere ai politici con una conseguente minore discrezionalità, aumenti il controllo delle cariche istituzionali e quindi diminuisca il ricorso a comportamenti devianti. Con la monarchia il re era il perfetto giudice, il rappresentante perfetto del popolo e perfetto decisore. Con la democrazia i poteri legislativo, esecutivo e giurisdizionale sono delegati dal popolo ad agenti che hanno interessi privati; i gruppi possono essere in grado di catturare la volontà di questi agenti<sup>192</sup>. Creare dei vincoli di incentivo per le figure istituzionali incaricate dell'implementazione delle politiche, potrebbe garantire il rispetto della volontà centrale e diminuire il fenomeno della cattura da parte degli interessi particolari. Il primo incentivo al rispetto dell'interesse generale è dettato dal meccanismo delle elezioni, che da solo premia o punisce direttamente i soggetti responsabili di determinate azioni. Ma una volta eletti i candidati, l'incentivo delle elezioni future assume un'urgenza minore e potrebbero servire ulteriori incentivi per garantire la condotta dei decisori pubblici.

---

<sup>191</sup> J.J. Laffont, *op. cit.* pp. 654 e ss.

<sup>192</sup> J. J. Laffont, *op. cit.* pag. 651

Un altro importante incentivo è rappresentato dal potere della reputazione dei politici, dato che comportamenti devianti dal benessere generale possono attribuire una reputazione negativa al decisore pubblico che li ha attuati. L'incentivo potrebbe infatti essere uno strumento in linea con l'esistenza di azioni trasparenti e legali dei gruppi di interesse. Se venisse posto un incentivo di reputazione a rispettare la collaborazione con i gruppi di interesse, in termini di valutazione e di considerazione delle richieste che non danneggiano l'interesse generale<sup>193</sup>, e questo funziona, si avrebbe contemporaneamente il rispetto del benessere sociale ed il soddisfacimento di un interesse espresso dall'influenza informativa del gruppo, senza che si generino fenomeni di cattura.

Senza tali incentivi, nel caso in cui la decisione pubblica coinvolga determinati gruppi, potrebbe rivelarsi più conveniente per il gruppo fornire informazioni false o non rilevanti, cioè non costose, in relazione alla possibile negazione di collaborazione da parte del pubblico. Oppure il gruppo, per assicurarsi la collaborazione pubblica, potrebbe tentare un'azione di corruzione mirante alla cattura del decisore. Se si suppone che il pubblico sia un soggetto orientato al soddisfacimento dei propri interessi personali, potrà essere disposto a difendere l'interesse del gruppo particolare dietro un corrispettivo per lui vantaggioso.

Sia in presenza sia in assenza di incentivi alla collaborazione con i gruppi, quando non ci sono sollecitazioni esterne – suscettibili di ricadere in fenomeni di corruzione – il decisore valuterà razionalmente se è conveniente o meno permettere al gruppo di interesse di partecipare all'elaborazione della decisione pubblica, in relazione alle presunte conseguenze della sua scelta.

---

<sup>193</sup> L'amministrazione pubblica, quando deve rispettare le norme in materia di partecipazione dei privati ai procedimenti - legge 241 del 1990 (cap. 5 § 5.4) - considera un preminente interesse pubblico, che non può essere danneggiato dalla considerazione delle richieste private. In questo caso l'incentivo di reputazione è dato da questa legittimazione giuridica alla partecipazione: se il decisore pubblico, dopo aver obbligatoriamente ricevuto e valutato le informazioni del gruppo durante la fase dell'istruttoria, decidesse di non tenerne conto nella sua decisione finale, dovrebbe sostenere il costo della perdita di reputazione da parte del gruppo e dei titolari dell'interesse rappresentato. Tale costo potrebbe essere irrilevante nel caso non esistesse alcuna normativa a tutela della partecipazione, in quanto il decisore, essendo libero di decidere se valutare o meno le informazioni dei gruppi di interesse coinvolti nel procedimento (e quindi non essendoci nemmeno memorie scritte delle informazioni fornite dai gruppi), ha meno da perdere in termini di promesse non mantenute o di richieste respinte

### **2.7.2 Il dialogo pubblico - privati in ordinamenti privi di normative sulla rappresentanza di interessi**

Come sostenuto in precedenza, l'assenza di incentivi potrebbe condurre a processi decisionali che non coinvolgono i gruppi di interesse o a fenomeni di corruzione. Quando il decisore pubblico possiede un incentivo a rispettare l'interesse generale, attraverso la partecipazione dei gruppi di interesse al suo processo decisionale, dovrebbe essere più predisposto ad accettare il dialogo con i privati.

Per valutare il dialogo pubblico – privati in contesti privi di normative giuridiche di riferimento, si sono considerati incentivi nulli, in particolare in riferimento all'incentivo di reputazione. Tale incentivo verrà invece valutato nel prossimo paragrafo in riferimento ad ordinamenti che possiedono una normativa specifica in materia di promozione di interessi, nei quali il costo politico di reputazione rileva, in quanto esiste una continua e strutturata relazione dei decisori pubblici con i rappresentanti di interessi. Non essendoci qui un obbligo giuridico a ricevere i rappresentanti di interesse, il decisore pubblico valuterà discrezionalmente se accettare o meno il dialogo con i privati solo sulla base dei benefici che gli derivano dalla collaborazione. Senza considerare il caso estremo della corruzione personale, verrà quindi analizzata, attraverso l'ausilio della teoria dei giochi, la convenienza di pubblico e privati a scegliere di collaborare nell'elaborazione di una decisione pubblica.

La teoria dei giochi è uno strumento utile allo studio della relazione tra gruppi di interesse e decisori pubblici in quanto permette di individuare con maggiore chiarezza i giocatori coinvolti nel dialogo, le rispettive strategie e gli esiti dell'azione di pressione, all'interno di un contesto in cui le decisioni degli attori sono tra loro interdipendenti. Un gioco di strategia può essere definito come “un insieme astratto di regole che vincola il comportamento dei giocatori e definisce i risultati sulla base delle azioni che essi intraprendono”<sup>194</sup>. Dato che gruppi di interesse e decisori pubblici agiscono in modo da massimizzare i risultati delle

proprie strategie, possono essere assimilati a giocatori razionali<sup>195</sup>, mentre gli esiti del loro incontro corrispondono ai pagamenti delle strategie intraprese o *payoffs*.

In ambiti giuridici privi di normative specifiche in materia di rappresentanza di interessi, è possibile descrivere, attraverso la raffigurazione di un gioco, la situazione in cui il gruppo di interesse incontra il decisore pubblico per proporgli lo scambio tra beni informativi privati ed accesso al dialogo pubblico. L'interdipendenza tra i comportamenti del decisore pubblico e del gruppo privato deriva dal fatto che i due giocatori devono decidere se collaborare o meno al fine di definire una decisione pubblica su una determinata materia che interessa specificatamente al gruppo di interesse.

Si considerano due giocatori, il gruppo di interesse (G) e il decisore pubblico (D), due strategie per entrambi e la matrice dei pagamenti, in cui sono riportate le combinazioni delle strategie dei giocatori ed i relativi *payoffs*. In questo gioco il gruppo di interesse è sconosciuto, in quanto si intende valutare l'attitudine del decisore pubblico a considerare le posizioni di rappresentanti di interesse non referenziati, in assenza di normative specifiche<sup>196</sup> che impongono alle cariche istituzionali di permettere ai gruppi di accedere al dialogo con il pubblico. Si tratta di un gioco *one shot* tendenzialmente non cooperativo, in quanto si presume che tra G e D non sia possibile stringere accordi preliminari credibili che vincolino i giocatori a scegliere una determinata strategia<sup>197</sup>. Entrambi i giocatori devono decidere razionalmente se realizzare o meno lo scambio tra beni informativi rilevanti e considerazione delle posizioni particolari nella decisione pubblica. Se entrambi i giocatori decidono di intraprendere una strategia di collaborazione, lo scambio avviene attraverso un dialogo informativo che genera benefici per entrambi. Nel caso uno solo decida di collaborare e l'altro no si ottengono benefici

---

<sup>194</sup> G. Antonelli, et al., *Economia*, Giappichelli, 2003, pag. 332

<sup>195</sup> R. Cellini, L. Lambertini, *Una guida alla teoria dei giochi*, Clueb, 1996. Gli autori precisano come la razionalità richiesta nella teoria dei giochi sia rafforzata, in quanto richiede che i giocatori siano in grado anche di considerare i possibili comportamenti degli altri agenti coinvolti

<sup>196</sup> Come nel caso della normativa sul *lobbying* negli Stati Uniti che verrà analizzata nel capitolo 3

<sup>197</sup> La cooperazione non è credibile in quanto potrebbe essere solo orale; l'unica possibilità che si ravvisa per il gioco cooperativo è quella relativa all'accordo di programma (vedi cap. 5 par. 5.6), in cui pubblico e privati stipulano un vero e proprio contratto nel quale si impegnano a prestazioni reciproche nel raggiungimento di

solo per il giocatore che non collabora, mentre se entrambi decidono di non collaborare, nessuno otterrà benefici. La scelta di quale strategia giocare avviene sulla base della valutazione degli esiti della propria decisione in relazione alla decisione razionale dell'altro giocatore. La strategia C corrisponde alla strategia di collaborazione con l'altro giocatore e la strategia NC a quella di non collaborazione; l'informazione è simmetrica e completa<sup>198</sup> in quanto G e D possiedono una medesima conoscenza in merito ai giocatori, alle strategie ed ai loro esiti.

Per ognuno dei due giocatori è possibile implementare la strategia C o la strategia NC, realizzando un determinato risultato per ognuna delle quattro combinazioni che indicano prima il *payoff* del giocatore G e poi quello del giocatore D. Il gruppo di interesse può decidere di giocare C e quindi di fornire informazioni corrette e rilevanti oppure giocare NC e quindi di non fornire informazioni corrette o di fornirle irrilevanti. La scelta di collaborare o non collaborare per il decisore pubblico consiste nella decisione di instaurare o meno un dialogo informativo con il gruppo di interesse, nel quale intende valutare le sue richieste per assumere decisioni condivise; D deve decidere se permettere o meno a G di ottenere un canale di accesso, attraverso il quale G sosterrà le proprie posizioni, sulla base delle informazioni offerte a D. Per D la scelta di collaborare deriva dalla credibilità del vantaggio informativo del gruppo d'interesse, che dovrebbe possedere informazioni maggiori rispetto al decisore pubblico, data la sua attinenza all'oggetto della politica pubblica da adottare. Il decisore pubblico può decidere di fidarsi del gruppo e di riceverlo, per considerare le sue richieste, sostenute dalle informazioni - strategia C, collaborazione - o di accettare solo le informazioni senza considerare la sua posizione attraverso il dialogo, rifiutando di collaborare perché non crede al vantaggio informativo del gruppo - strategia NC, non collaborazione.

---

un obiettivo che soddisfa gli interessi di entrambi. Non esistono neanche pagamenti tra i due giocatori, in quanto si è ipotizzato che non ci siano fenomeni di corruzione

<sup>198</sup> L'informazione completa e simmetrica in merito ai possibili sviluppi del gioco non va confusa con l'informazione differente posseduta dai due giocatori in merito alla decisione da adottare: le maggiori informazioni, che costituiscono il vantaggio informativo del gruppo, vengono qui considerate come l'oggetto ed il motivo dello scambio con il pubblico. Il decisore pubblico valuta la collaborazione con il gruppo di interesse solo perché questo possiede informazioni in più sulla materia da trattare. Il gruppo offre al pubblico le sue informazioni, sostenendo che sono le migliori per definire una decisione pubblica idonea a soddisfare contemporaneamente l'interesse pubblico e l'interesse del gruppo

Nessuno dei due giocatori è a conoscenza della strategia che adotterà l'altro, quindi il gruppo non sa se fornendo informazioni corrette il decisore pubblico accetterà o rifiuterà il dialogo informativo ed il decisore pubblico non sa se accettando di collaborare con il gruppo, riceverà informazioni rilevanti o meno. Questo gioco, riconducibile al gioco non cooperativo del dilemma del prigioniero, prevede un'unica giocata, in cui ogni giocatore compie la sua mossa conoscendo il proprio *payoff* e quello dell'altro giocatore in tutte e quattro le possibili situazioni.

Si ottengono quindi quattro possibili situazioni:

		D	
		C	NC
G	C	$\pi-i; \omega-d$	$-i; \omega$
	NC	$\pi; -d$	0,0

- 1 **Caso (C – C):** entrambi decidono di collaborare ottenendo un esito positivo. G fornisce informazioni corrette e rilevanti sulla decisione da adottare, in cambio del dialogo informativo, guadagnando  $\pi$  e sostenendo un costo “i”, e D riceve il gruppo accettando il dialogo informativo al fine di considerare le posizioni private nella definizione della decisione pubblica, in cambio di informazioni rilevanti, guadagnando  $\omega$  e sostenendo un costo “d”. I *payoffs* di entrambi sono positivi - ipotizziamo  $\pi > i$  e  $\omega > d$  - ed indicati rispettivamente con i valori  $\pi-i$  e  $\omega-d$ , in quanto sia G sia D guadagnano dalla strategia di collaborazione. Il gruppo ci guadagna  $\pi$  perché fornisce le informazioni rilevanti ed ottiene in cambio il dialogo con il pubblico per definire una decisione a lui conveniente ed il decisore pubblico guadagna  $\omega$  perché ottiene informazioni corrette su una determinata materia ed ha l'opportunità di collaborare con chi possiede queste informazioni per definire una decisione pubblica migliore<sup>199</sup>. A tali guadagni devono comunque essere

<sup>199</sup> Si presume infatti che nonostante le informazioni siano di parte e quindi idonee a tutelare un interesse particolare, la partecipazione del gruppo al processo decisionale pubblico permetta di definire una politica in

sottratti i costi che ciascun giocatore sostiene per la strategia C: il gruppo sostiene il costo informativo “i” per approvvigionarsi delle informazioni corrette e rilevanti da offrire al decisore pubblico in cambio della partecipazione al processo decisionale ed il pubblico sostiene il costo “d”, dato dalla decisione di permettere ad un soggetto esterno di accedere al dialogo: udienze, audizioni, valutazione dei membri del gruppo, prolungamento dei tempi di definizione della politica. Solo in questo caso si realizza lo scambio tra informazioni ed accesso al dialogo, che potrà permettere un’azione di influenza informativa idonea ad ottenere la tutela degli interessi particolari. Va comunque sottolineato che si tratta sempre di una “promessa” del pubblico nei confronti del gruppo e non di una certezza, in quanto G non ha alcuna garanzia che D, nel suo successivo procedimento istituzionale di elaborazione delle decisioni pubbliche, rispetti effettivamente le posizioni che ha accettato di considerare durante il dialogo informativo;

- 2 **Caso (C - NC):** il gruppo fornisce informazioni corrette e rilevanti ma il decisore pubblico decide di accettarle senza instaurare alcun dialogo, in quanto non vuole considerare le posizioni del gruppo nella definizione della sua decisione. In questa situazione il decisore pubblico guadagna  $\omega$ , in quanto beneficerà comunque delle informazioni corrette e rilevanti da utilizzare come vuole nella definizione della sua decisione, senza sostenere alcun costo di collaborazione con G; il gruppo di interesse non guadagna nulla e perde “i”, cioè il costo che ha dovuto sostenere per ottenere le informazioni necessarie ad ottenere un canale di accesso al processo decisionale pubblico. In questo gioco ipotizziamo che per D ci siano solo benefici a non collaborare quando G sceglie di collaborare; nel prossimo paragrafo<sup>200</sup> verrà analizzato il caso in cui la strategia NC produce anche un

---

grado di soddisfare meglio sia lo specifico interesse rappresentato dal gruppo sia l’interesse generale. Si ripropone nuovamente l’esempio della normativa sulla contraffazione, che, su proposta delle stesse imprese tessili, attualmente tutela sia l’interesse generale inerente al diritto al mercato sia lo specifico interesse degli operatori del settore

<sup>200</sup> Nel quale verrà analizzato il caso della negoziazione tra pubblico e privati in presenza di normative giuridiche a tutela della rappresentanza degli interessi

costo politico derivante dalla perdita di reputazione di fronte al gruppo ed ai titolari dell'interesse rappresentato;

- 3 **Caso (NC – C):** il gruppo non collabora, quindi non fornisce informazioni corrette oppure le fornisce non rilevanti, per non sostenere alcun costo, ed ottiene in cambio un guadagno  $\pi$ , in quanto il decisore pubblico accetta il dialogo al fine di considerare le sue posizioni nella definizione della decisione; il decisore pubblico non guadagna niente perché le informazioni non rappresentano un vantaggio informativo, ma decidendo di collaborare sopporta il costo “d” del dialogo con il gruppo;
- 4 **Caso (NC – NC):** entrambi i giocatori decidono di non collaborare, non ottenendo nessun guadagno e nessuna perdita. Il gruppo decide di fornire informazioni errate o di non fornirle senza sostenere costi di approvvigionamento e il decisore pubblico decide di non collaborare, rifiutando il dialogo con il gruppo senza sostenere alcun costo.

L'equilibrio di Nash<sup>201</sup> in tale gioco è riscontrabile nella situazione (NC – NC), nella quale entrambi i giocatori decidono di non collaborare. Tutti e due i giocatori sanno che l'altro giocatore non giocherà mai C, dato che la strategia NC è dominante rispetto alla strategia C. Se il decisore pubblico non ha possibilità di influire sulla disponibilità del gruppo a fornire informazioni corrette e rilevanti giocherà sempre la strategia NC per timore che G giochi NC. Dall'altra parte il gruppo di interesse, considerando poco credibile la collaborazione del decisore, deciderà di non sopportare alcun costo per il reperimento delle informazioni e di fornire dati errati o non rilevanti, prediligendo la strategia NC.

G potrebbe decidere di giocare la strategia C se fosse convinto della collaborazione di D e nel caso prevedesse di ottenere ulteriori contatti<sup>202</sup> con lo

---

<sup>201</sup> Si utilizza tale concetto di equilibrio per identificare una situazione in cui la strategia giocata dal giocatore è la migliore data la migliore strategia giocata dall'altro giocatore. Come fondamentale riferimento dell'equilibrio di Nash, si veda la stessa opera dell'autore J. Nash, *Non-Cooperative Games*, Annali of Mathematics, vol.: 54, 1952, pag. 289, e l'opera di R. Myerson, *Refinements of the Nash Equilibrium Concept*, International Journal of Game Theory, vol.:7, 1978, pag.73

<sup>202</sup> Nel caso di un gioco ripetuto infinite volte, come si vedrà di seguito, il gruppo potrebbe essere incentivato a non defezionare l'accordo di cooperazione con D, e quindi a giocare C quando D gioca C, se il beneficio



stesso decisore, del quale quindi non vorrebbe perdere la fiducia dopo aver ottenuto un canale di accesso. Rifiutare la collaborazione quando il decisore pubblico decide di collaborare, vorrebbe dire fornire informazioni errate o non rilevanti che potrebbero rovinare le relazioni con D.

Da qui si può dedurre che, oltre alle sollecitazioni esterne alla collaborazione<sup>203</sup>, qui escluse, la scelta dei giocatori di giocare C invece di NC potrebbe essere indotta dalle loro stesse valutazioni razionali, in caso di incontri o *lobbying contacts* ripetuti. A tale proposito si rende utile utilizzare al posto di un gioco *one shot* un gioco ripetuto un numero infinito di volte. Se nel gioco ripetuto ipotizziamo che uno dei due giocatori accetti di giocare una volta la strategia C<sup>204</sup>, l'altro giocatore valuterà la convenienza a giocare la strategia C o quella NC in relazione ai profitti immediati ed alle perdite future della sua decisione. Infatti, se il secondo giocatore gioca la strategia NC, cercando di guadagnare il suo massimo profitto dalla strategia C del primo giocatore, nei giochi successivi, a causa della perdita di fiducia di chi ha giocato C, è molto probabile che entrambi giocheranno NC. La ripetizione all'infinito del gioco potrebbe spingere il giocatore a collaborare, se le perdite future che gli derivano dalla non collaborazione dell'altro giocatore nei giochi successivi sono superiori al beneficio immediato di non collaborare nel primo gioco.

Supponiamo che sia il decisore pubblico ad offrire un'opportunità di dialogo al gruppo, decidendo di giocare la strategia C. Quindi il gruppo di interesse deve decidere se giocare C oppure NC, confrontando il valore delle perdite future

---

immediato derivante dalla situazione (NC - C) è minore delle perdite future ottenute dalla perdita di fiducia di D che potrebbe condannare all'infinito i giocatori alla situazione (NC - NC)

<sup>203</sup> Il gruppo potrebbe decidere di giocare la strategia C sempre a condizione che, come abbiamo ipotizzato, sia convinto di non poter influire sulla volontà personale del decisore, interessato unicamente alla tutela dell'interesse generale. In quanto, se per il gruppo fosse facile attuare la "cattura" del decisore (vedi paragrafo 2.7), facendo leva sui suoi interessi individuali, non avrebbe incentivi a pagare per dotarsi di informazioni valide come bene di accesso al pubblico; in questo caso, non più raffigurabile come gioco non cooperativo, G sarebbe in grado di stabilire canali personali con D che influirebbero sulla sua decisione ufficiale di collaborare o meno. D, accettando a priori la collaborazione, sarebbe infatti disposto ad accettare qualsiasi tipo di informazione da G, che pagando direttamente a D una determinata somma in cambio della promessa di collaborazione, non sarebbe incentivato a sostenere anche i costi di approvvigionamento delle informazioni

<sup>204</sup> Tale ipotesi è stata definita "investimento conveniente", in quanto la scelta di giocare C è per uno dei due giocatori un atto di fiducia orientato a spingere l'altro giocatore verso la strategia di cooperazione: R. Cellini, L. Lambertini, *op. cit.* pag. 138

derivanti dall'infinita ripetizione dell'esito (NC – NC) ed il beneficio immediato generato dall'esito (NC – C)<sup>205</sup>. Il primo valore sarà uguale alla sommatoria delle perdite di ogni periodo successivo derivanti dalla differenza tra il valore del *payoff* della strategia C (cioè  $\pi - i$ ) ed il valore del *payoff* della strategia NC (cioè 0); il secondo valore sarà uguale alla differenza tra il *payoff* derivante dalla defezione dell'accordo di cooperazione (cioè  $\pi$ ) e il *payoff* derivante dalla collaborazione (cioè  $\pi - i$ ).

Se chiamiamo  $r$  il tasso di sconto intertemporale del giocatore G, VAP il valore attualizzato delle sue perdite e VI il valore del beneficio immediato al tempo  $t$  otteniamo che:

$$VAP = \sum_{t=1}^{\infty} 1/(1+r)^t ((\pi - i) - 0)$$

$$\text{con } t = 1, 2, \dots, \infty \quad \text{e} \quad 0 < r < 1$$

e

$$VI = \pi - (\pi - i)$$

Sviluppando:

$$VAP = (\pi - i) \sum_{t=1}^{\infty} (1/(1+r))^t$$

$$VAP^{206} = (\pi - i) 1/r$$

e

$$VI = i$$

Affinché il gruppo decida di collaborare e non defezionare il valore del beneficio immediato “ $i$ ” deve essere minore del valore delle perdite future attualizzate “ $1/r (\pi - i)$ ”:

---

<sup>205</sup> Per la definizione e la comparazione di tali valori si è utilizzata l'applicazione del *Folk theorem* di R. Cellini, L. Lambertini, *op. cit.* pp. 137 e ss; in base a tale teorema, nel gioco non cooperativo ripetuto infinite volte, la strategia di collaborazione potrebbe essere in ogni fase del gioco più conveniente rispetto a quella di non cooperazione

<sup>206</sup> Il valore  $1/r$  deriva da  $\sum_{t=1}^{\infty} (1/(1+r))^t = [\sum_{t=0}^{\infty} (1/(1+r))^t] - (1/(1+r))^0 = ((1+r)/r) - 1 = (1+r-r)/r = 1/r$

$$i < (1/r) (\pi - i)$$

$$i < (\pi - i)/r$$

$$i r < (\pi - i)$$

$$r < (\pi - i)/i$$

$$r < (\pi/i) - 1$$

Da tale risultato, essendo  $0 < r < 1$ , deriva che al gruppo di interesse conviene collaborare quando il suo tasso di sconto intertemporale è piccolo, cioè quando attribuisce particolare importanza al futuro. Il gruppo che valuterà molto costosa la perdita di fiducia da parte di D nel futuro sarà molto più incentivato a collaborare e quindi a non cercare di risparmiare il costo “i” offrendo informazioni false o poco rilevanti.

Dall'altra parte se fosse G a decidere di collaborare, D si troverebbe a valutare la convenienza a defezionare e quindi a guadagnare  $\omega$  nell'immediato – con le conseguenti perdite future - o a collaborare e guadagnare  $\omega - d$ . Dato  $\beta$  il tasso di sconto intertemporale di D, i suoi VAP e VI saranno:

$$VAP = \sum_{t=1}^{\infty} 1/(1+\beta)^t ((\omega - d) - 0)$$

$$\text{con } t = 1, 2, \dots, \infty \quad \text{e} \quad 0 < \beta < 1$$

e

$$VI = \omega - (\omega - d) = d$$

Otteniamo:

$$VAP = (1/\beta) (\omega - d)$$

e

$$VI = \omega - (\omega - d) = d$$

Il decisore pubblico potrebbe decidere di collaborare e non defezionare se il valore del beneficio immediato “d” è minore del valore delle perdite future attualizzate “ $1/\beta (\omega - d)$ ”:

$$d < (1/\beta) (\omega - d)$$

$$d < (\omega - d)/\beta$$

$$\beta d < (\omega - d)$$

$$\beta < (\omega - d)/d$$

$$\beta < (\omega/d) - 1$$

Valendo  $0 < \beta < 1$ , anche per il decisore pubblico è più conveniente collaborare quando il suo tasso di sconto intertemporale è abbastanza piccolo, quindi quando considera molto rilevante il futuro. D potrebbe considerare più costosa la perdita di fiducia di G nelle vicinanze delle elezioni, quando cioè il futuro rileva al punto da incentivare D a collaborare con G per evitare di perdere oltre alla fiducia di G anche il suo voto elettorale.

In tale contesto, quindi, nel caso in cui il gruppo per una volta decida di collaborare, è l'importanza che il decisore pubblico attribuisce al futuro a rendere costoso il rifiuto di collaborare con il gruppo. In contesti giuridici dotati di normative specifiche sulla rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni, nei quali il dialogo con i destinatari delle decisioni pubbliche è uno dei presupposti necessari all'esercizio dei poteri dello Stato, è il contesto giuridico a rendere costosa una mancata considerazione delle posizioni private. Nel prossimo paragrafo verrà appunto descritto un gioco nel quale decisore pubblico e gruppo di interesse devono decidere se collaborare in presenza di normative giuridiche in materia di rappresentanza degli interessi.

### **2.7.3 L'entrata del gruppo privato nel monopolio decisionale pubblico in presenza di normative sulla rappresentanza di interessi**

Dal gioco precedente – nella versione *one shot* - si è visto che se il decisore pubblico dovesse valutare da solo se permettere o meno al gruppo di accedere al dialogo non sceglierebbe mai la strategia di collaborazione, considerando che le informazioni offerte da G possono non essere attendibili. Nel caso in cui, fosse

invece obbligato dalla legge a ricevere i rappresentanti di interesse, dovrebbe permettere il dialogo e valutare le informazioni ricevute<sup>207</sup>. E' come se il giocatore D fosse sempre obbligato dal sistema giuridico a giocare la strategia C di collaborazione.

Anche in presenza di una normativa specifica, sebbene esistano canali di accesso formalizzati, il gruppo non ha comunque nessuna certezza in merito al suo reale coinvolgimento nel processo decisionale pubblico da parte del decisore. In tale contesto giuridico, infatti, il decisore anche se è obbligato a ricevere sempre i rappresentanti di interesse ed a valutare le loro richieste, non è obbligato a prendere in considerazione le loro posizioni nella decisione pubblica. Diventa così interessante, a differenza del contesto precedente in cui non vi sono certezze riguardo ai canali di accesso, valutare se per il decisore pubblico, obbligato a ricevere il gruppo, è successivamente conveniente tutelare i suoi interessi nella definizione della decisione pubblica finale. A tale proposito il gioco, che ipotizziamo si ripeta una volta o un numero finito di volte<sup>208</sup>, viene costruito diversamente, rappresentando una situazione in cui il decisore deve decidere se accettare o meno l'entrata nel processo decisionale pubblico del gruppo che ha sostenuto le sue posizioni particolari durante l'incontro o gli incontri del dialogo informativo. Lo stesso gioco è riconducibile sia ai contesti giuridici che possiedono una normativa in materia di rappresentanza di interesse, sia a tutte quelle fattispecie giuridiche inerenti alla rappresentanza di interessi ma proprie dei contesti privi di normative specifiche. Ci si riferisce in particolar modo alle normative regionali e comunali in materia di relazioni istituzionali e all'istituto della partecipazione al procedimento amministrativo<sup>209</sup> che prevede esplicitamente il coinvolgimento degli interessi coinvolti. Anche la pubblica amministrazione è infatti obbligata dalla legge a permettere la partecipazione di tutti quei soggetti, rappresentanti e gruppi di

---

<sup>207</sup> Il procedimento di valutazione delle informazioni è di tipo formale, in quanto esistono i verbali delle riunioni e le relazioni dei rappresentanti di interesse sugli incontri realizzati. Anche se il decisore pubblico deciderà di non valutare tutte le informazioni ricevute da tutti i gruppi, sarà comunque in grado di esprimere un'opinione su quale sia il gruppo di interesse che possiede le informazioni più rilevanti per la politica da adottare

<sup>208</sup> Il numero di volte che servono al gruppo per negoziare con il decisore pubblico la definizione della politica da adottare

interesse verso i quali possa sorgere un pregiudizio dal provvedimento. Il gioco, quindi, sempre con informazione completa e simmetrica, è differente, in quanto diventa rilevante la fase dell'entrata del gruppo, e cioè delle sue richieste particolari, nel processo di definizione delle decisioni da parte del pubblico.

La scelta del decisore pubblico di considerare o meno nella sua decisione gli interessi del gruppo che ha esercitato influenza informativa è in questo caso condizionata in modo decisivo dai costi che ne derivano. La perdita di reputazione, menzionata in precedenza, è, ad esempio, uno dei costi relativo alla strategia di non collaborazione. La relazione tra gruppo di interesse e decisore pubblico viene qui descritta attraverso l'utilizzo di una similitudine con una situazione di monopolio, nella quale il pubblico rappresenta l'impresa monopolista ed i privati i potenziali entranti nel mercato del pubblico. I profitti del monopolista sono paragonabili ai "profitti" del decisore pubblico ad essere il solo ad operare nel mercato delle decisioni pubbliche, a ricevere i benefici di una decisione corretta ed a decidere da solo quali interessi tutelare. Il gruppo di interesse si presenta come potenziale concorrente del pubblico, in quanto tenta di accedere al mercato per dividere con il decisore istituzionale i benefici da monopolista. Tale contesto è riconducibile al modello di Selten<sup>210</sup>, nel quale l'impresa monopolista deve decidere se accettare l'entrata della nuova impresa o impedirne l'accesso al mercato. Il monopolista per impedire l'entrata di altre imprese nel suo mercato potrebbe accettare una perdita temporanea, attuando un comportamento aggressivo di prezzi, scoraggiando l'entrata delle altre imprese. Nel modello di Selten si descrive tale situazione attraverso il *Chain-Store Paradox*, ossia il paradosso della catena di magazzini, per il quale il proprietario di una catena di negozi, in un orizzonte finito non sarà mai incentivato a combattere l'entrata di nuove imprese nei suoi mercati locali. Se l'impresa - decisore pubblico sa che il gruppo si presenterà per un numero determinato di volte, il monopolista non combatterà la sua entrata riproducendo in modo identico il risultato del gioco simultaneo, in cui la minaccia di combattere

---

<sup>209</sup> Entrambi i casi verranno affrontati nei capitoli 4 (§ 4.4) e 5 (§ 5.4 e 5.5)

l'entrata non è credibile. Se invece l'orizzonte temporale è infinito, cioè se l'impresa – decisore pubblico non sa per quanto tempo e quante imprese - gruppi di interesse si presenteranno ancora a minacciare l'entrata nel suo mercato, dovrà valutare se adottare o meno una strategia aggressiva per ostacolare l'entrata dei concorrenti<sup>211</sup>.

Nel modello di Selten il monopolista, nel caso in cui giochi la strategia aggressiva e questa non riesca ad impedire l'entrata dell'impresa, sopporta una perdita; nel caso in cui non giochi la strategia aggressiva sopporta l'entrata di un'altra impresa nel suo mercato, che diventa un duopolio e non offre più i profitti del precedente monopolio. In questo gioco, che ipotizziamo venga ripetuto una volta o un numero finito di volte, il decisore pubblico (D) deve decidere se permettere o meno al gruppo (G) di entrare nel suo mercato decisionale per partecipare alla definizione della sua politica. Per D il comportamento aggressivo nei confronti di G consiste nel rifiuto a collaborare, per evitare che la decisione pubblica debba tener conto degli interessi di G. Se il giocatore D non collabora con il giocatore G, dovrà sopportare un costo derivante dalla perdita di reputazione da parte di G, in quanto assume un comportamento negativo nei confronti di un gruppo di potenziali elettori, che, per ottenere la partecipazione di D, ha già partecipato ad un dialogo informativo legittimato dalle Istituzioni. Tale costo sarà rappresentato da una perdita di reputazione sia tra i membri del gruppo sia tra quella porzione di popolazione rappresentata dal gruppo di interesse, che conta sul decisore pubblico affinché vengano soddisfatte le proprie esigenze, dichiarate nel dialogo informativo.

---

<sup>210</sup> R. Selten, *the Chain-Store Paradox*, in *Theory and Decision*, vol. 9, 1978, pp. 127 - 159; P.G. Garella e L. Lambertini, *Organizzazione Industriale, Concorrenza, strategia, regole*, Carocci editore, 2002, pp. 387 - 393; R. Cellini, L. Lambertini, *op. cit.* pp. 157 - 161

<sup>211</sup> Anche in questo caso l'ausilio del *folk theorem* potrebbe aiutare a capire quando il monopolista sarebbe incentivato o meno a combattere l'entrata di nuove imprese. Nel caso si volesse valutare l'ipotesi del gioco infinito si dovrebbero, come nel caso precedente, mettere a confronto i benefici immediati con il valore attualizzato delle perdite future. Tale utilizzo potrebbe essere utile nel caso si volesse valutare un numero infinito di gruppi di interesse che si presentano continuamente al decisore pubblico al fine di accedere al mercato decisionale. In questa sede si è preferito valutare il caso del gioco uniperiodale o ripetuto un numero finito di volte in quanto si è considerato un solo gruppo di interesse, che presumibilmente si presenterà al decisore pubblico tante volte quante saranno le volte necessarie ad ottenere la tutela dei propri specifici interessi in una determinata politica pubblica. Una volta che la decisione è stata assunta il decisore pubblico torna ad essere l'unico monopolista nel mercato delle decisioni pubbliche, fino a quando un nuovo gruppo di interesse si presenterà a richiedere nuovamente l'accesso; per questo si è preferito l'orizzonte finito, che dà l'idea di un inizio e di una fine della presenza del privato nel monopolio decisionale pubblico

Si tratta sia di un costo politico, consistente nella diminuzione delle probabilità di essere rieletto, sia di una perdita di immagine nei confronti degli elettori. Quando D gioca la strategia di rifiuto all'entrata del gruppo di interesse e G gioca la strategia di entrata, il suo beneficio da monopolista verrà diminuito del costo di reputazione; quando gioca la strategia di collaborazione e G entra supporterà benefici diminuiti dal costo di partecipazione di G nella definizione della decisione pubblica. Se il gruppo non entra il decisore otterrà i suoi benefici da monopolista indipendentemente dalla strategia che gioca.

Quindi per il pubblico le strategie sono: A (accetta l'accesso del gruppo e divide i benefici del monopolio decisionale) e R (rifiuta l'accesso del gruppo e mantiene per sé i benefici del monopolio); mentre per il gruppo le strategie sono: E (entra nel mercato delle decisioni pubbliche) e NE (non entra nel mercato).

Si ottiene un gioco di questo tipo:

		D	
		A	R
G	E	$\varpi; \pi^a$	$\varpi^f; \pi^r$
	NE	$0; \pi^m$	$0, \pi^m$

Con  $\varpi^f < 0$  e  $\pi^r < 0$  in quanto entrambi i giocatori ottengono una perdita se D attua una strategia aggressiva nei confronti dell'entrata di G.

Il *payoff* ottimale per D è il profitto da monopolista - che definiamo  $\pi^m$  - ottenuto se G decide di non entrare; mentre, nel caso in cui G decida di entrare, entrambe le strategie del pubblico generano dei costi. Se decide di collaborare supporterà il costo della partecipazione del gruppo al processo decisionale, ottenendo il profitto che definiamo  $\pi^a$ ; se decide di rifiutare l'accesso otterrà un risultato negativo a causa della perdita di reputazione, ottenendo il *payoff* che definiamo  $\pi^r$ . Dato che per D il profitto ottimale è quello del monopolista, entrambi i valori  $\pi^a$  e  $\pi^r$  sono minori di  $\pi^m$ . Ipotizziamo che  $\pi^a$  sia maggiore di  $\pi^r$  in quanto si presume che per D i benefici generati dalla collaborazione con il gruppo, in un



contesto giuridico di propensione al coinvolgimento dei privati nelle decisioni pubbliche, siano maggiori dei benefici generati dal rifiuto a collaborare. Affinché sia credibile l'ipotesi  $\pi^a > \pi^r$ , i costi inerenti a  $\pi^a$  devono essere minori di quelli inerenti a  $\pi^r$ . Se il decisore accetta la collaborazione del gruppo di interesse avrà un profitto di questo tipo:  $\pi^a = \pi^m - c$ , dove  $c$  rappresenta il costo della partecipazione di G al processo decisionale. Nel caso decida di non collaborare con il gruppo otterrà un profitto dato da  $\pi^m - \varepsilon$ , dove  $\varepsilon$ , che rappresenta il costo della perdita di reputazione, supera il valore di  $\pi^m$ .

Dati  $c$  e  $\varepsilon$ , i *payoffs* di D sono:

$$\pi^m > \pi^m - c > 0 > \pi^m - \varepsilon$$

quindi:

$$c < \varepsilon$$

Sostituendo nei relativi *payoffs*, il gioco che si ottiene è:

		D	
		A	R
G	E	$\varpi; \pi^m - c$	$\varpi^f; \pi^m - \varepsilon$
	NE	$0; \pi^m$	$0; \pi^m$

Sostenendo  $c < \varepsilon$  e  $\varepsilon > \pi^m$  si vuole solo sottolineare come il decisore pubblico reputi la perdita di fiducia di G molto più costosa dei costi di partecipazione del gruppo al processo decisionale, che, sebbene non permettano profitti da monopolista, consentono di mantenere un risultato positivo.

Il gruppo in questo caso deve solo decidere se insistere o meno che le sue richieste vengano accettate nella definizione della decisione pubblica; in questa fase il gruppo ha già sopportato i costi di reperimento delle informazioni e possiede i

dati che il pubblico ha giudicato come rilevanti per la definizione della politica pubblica. A differenza della situazione precedente in cui G doveva valutare se sostenere o meno i costi di reperimento delle informazioni, in questo caso il gruppo, che per legge viene ricevuto dal decisore, non ha incentivi a fornire informazioni false o poco rilevanti, dato che è proprio sulla base di queste che il decisore valuterà il suo grado di coinvolgimento nella definizione della decisione pubblica. Il gruppo, che è già stato ricevuto dal decisore, nel rispetto della normativa in materia, si trova ora nella condizione di potenziale entrante nel mercato delle decisioni pubbliche, in quanto chiede che le richieste, sostenute attraverso le proprie informazioni, opinioni e considerazioni durante il dialogo, vengano inserite effettivamente nella decisione finale.

Nonostante il gruppo, grazie all'attività di rappresentanza e di promozione degli interessi, sia arrivato all'accesso al mercato decisionale, non sa ancora se il pubblico deciderà di permettergli l'entrata, tutelando i suoi interessi specifici e dividendo con lui i benefici di una decisione condivisa. Se il gruppo affronta l'entrata nel mercato delle decisioni pubbliche ed il decisore non lo ostacola, entrambi otterranno un beneficio positivo; se invece il decisore decide di deviare dalla promessa di collaborazione definendo la decisione pubblica senza consentirgli di partecipare, entrambi i giocatori otterranno una perdita. Per il gruppo la perdita consiste nei costi sostenuti per prepararsi ad affrontare il dialogo con il pubblico, in termini di risorse umane e finanziarie ed in termini di comportamenti assunti sulla base della promessa del pubblico<sup>212</sup>. Chiamiamo questo valore  $\omega^f$ , rappresentativo del costo della fiducia, in quanto il gruppo sa che il decisore pubblico può in ogni momento rifiutarsi di tutelare l'interesse privato e decidere senza considerare le sue proposte in merito alla definizione della politica. Deve scegliere se fidarsi del decisore pubblico, attendendosi un intervento in suo favore, oppure comportarsi come se non ci fosse alcuna partecipazione in grado di tutelare i suoi interessi specifici all'interno della decisione pubblica. Se G decide di giocare NE, lo fa a

---

<sup>212</sup> Come il caso della normativa sulle contraffazioni, richiamata in precedenza, senza la quale l'impresa, fidandosi dell'impegno del decisore pubblico ad intervenire a tutela dei suoi interessi, avrebbe continuato a produrre in previsione di un intervento pubblico a difesa della concorrenza sleale di altre imprese straniere

causa della minaccia di D di rifiutare la condivisione dei benefici del mercato delle decisioni. Infatti, nella situazione (E - R), il gruppo sconta una perdita pari a  $\varpi^f$ , cioè i costi della preparazione al dialogo con il pubblico ed i costi derivanti dall'essersi comportato come se la definizione della decisione tenesse conto delle sue necessità<sup>213</sup>.

Nella realtà va evidenziato come il gruppo potrebbe decidere di non entrare per differenti motivazioni, come ad esempio gli improvvisi cambiamenti nei propri interessi, la scelta di rivolgersi ad altri decisori pubblici, la lunghezza eccessiva dei tempi di negoziazione con il pubblico. Qui assumiamo che l'unica motivazione della strategia NE sia il timore di ritrovarsi nella situazione (E - R). D'altra parte in questa rappresentazione il gruppo non può, a differenza delle imprese private entranti del modello di Selten, tentare l'entrata senza il consenso del pubblico. La situazione (E - R), in cui il gruppo gioca E, rappresenta il caso in cui il gruppo vede disattese dal pubblico le richieste che il decisore aveva promesso di considerare nella definizione delle proprie decisioni e sopporta il costo di essersi fidato di D<sup>214</sup>. La situazione (NE - R), in cui il gruppo gioca NE, descrive il caso in cui è il gruppo a decidere di non entrare, per evitare di sopportare la perdita  $\varpi^f$ .

In un gioco di questo tipo, con  $\pi^m > \pi^a > \pi^r$ , e quindi  $\varepsilon < c^{215}$ , sono presenti due equilibri di Nash, nelle combinazioni (E - A) e (NE - R). In (E - A) il gruppo di interesse entra nel mercato decisionale di D e D decide di accettarlo in quanto i

---

<sup>213</sup> Il rifiuto di D può consistere sia in una decisione pubblica che non considera le richieste private sia in una decisione pubblica inesistente, cioè nella scelta pubblica di non intervenire nella materia che interessa al gruppo

<sup>214</sup> Si pensi al caso del decreto Bersani, assunto dal governo Prodi, che ha disposto nuove regole nel campo delle attività dei professionisti disattendendo le istanze delle associazioni e degli ordini dei professionisti che avevano richiesto di essere considerate. In questo caso il costo della fiducia per gli ordini e le associazioni di professionisti sta nell'aver raccolto tutti i dati necessari per poter affrontare una comune definizione della decisione pubblica sulle professioni. Per il decisore pubblico il costo politico della strategia di non permettere l'entrata del gruppo di interesse che rappresentava i professionisti è stato talmente alto che sembra abbia condotto il pubblico ad accelerare i tempi della riforma sulle professioni, attualmente in corso di approvazione

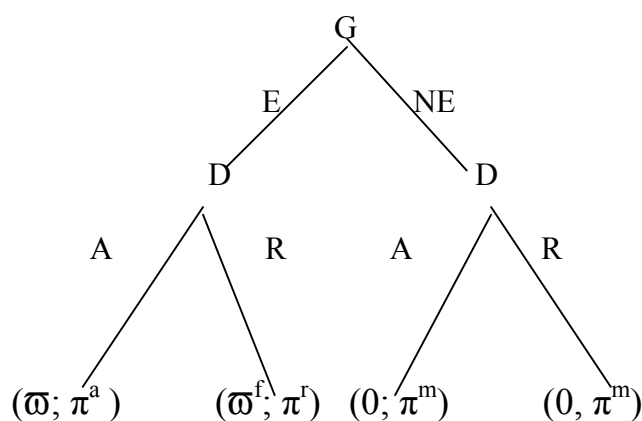
<sup>215</sup> Potrebbe essere interessante anche considerare un ulteriore gioco differente in cui  $\pi^a < \pi^r$ ; in questo caso sarebbe presente un unico equilibrio di Nash nella combinazione (NE - R), in quanto per D sarebbe conveniente combattere l'entrata di G e rimanere l'unico a definire le proprie decisioni e per G sarebbe conveniente non entrare - ottenendo benefici nulli - piuttosto che sostenere il costo della fiducia. Meno interessante è il gioco in cui vi sia l'ipotesi che  $\pi^a$  e  $\pi^r$  siano uguali, in quanto vorrebbe dire che il decisore può ottenere gli stessi benefici sia collaborando con il privato sia rifiutando la sua partecipazione al processo decisionale

benefici della strategia A sono superiori rispetto alla strategia R; in (NE – R) il gruppo non entra e D gioca R, rimanendo l'unico monopolista nel suo mercato decisionale.

Considerando che  $\pi^a > \pi^r$ , l'intenzione del decisore di giocare la strategia R è poco credibile per il gruppo in quanto va contro gli interessi di D; la strategia R è quindi dominata in senso debole dalla strategia A. L'equilibrio (E – A) a differenza di (NE – R), è perfetto nei sottogiochi: dato che G sa che D giocherà A, in quanto dominante in senso debole, G decide di entrare per ottenere benefici positivi (cioè  $\bar{\omega}$ ). L'equilibrio (E – A) è l'unico realizzabile, in quanto il gruppo giocherebbe NE, cadendo nella situazione (NE – R), solo se credesse all'intenzione del decisore di giocare R, poco credibile perché  $\pi^a > \pi^r$ .

Si rappresenta di seguito il gioco in forma estesa, con informazione perfetta, valutando il comportamento di D nel caso in cui possa giocare successivamente a G. Se D gioca dopo G, e G gioca E, D non giocherà la strategia R che è dominata dalla strategia A. D giocherebbe R, solo se G non entrasse nel mercato, cosa che non succederà perché G non crede alla minaccia di D di ostacolare la sua entrata.

Da questa rappresentazione è visibile che l'unico equilibrio perfetto nei sottogiochi è la combinazione (E – A):



Anche nel caso del gioco simultaneo, con informazione imperfetta, G sa che per D la strategia A domina in senso debole la strategia R, quindi preferirà entrare

nel mercato decisionale di D. Tale risultato, come caratteristica dei giochi ripetuti con informazione simmetrica<sup>216</sup>, si ripeterà, in un orizzonte finito, tutte le volte che il gruppo chiederà di partecipare all'elaborazione di quella determinata decisione pubblica; G si presenterà a D un numero finito di volte, fino a quando all'interno della decisione verranno tutelati i suoi interessi. Al termine del gioco D tornerà il monopolista delle decisioni pubbliche, almeno fino a quando un ulteriore gruppo si presenterà a chiedere l'accesso al suo mercato.

In questo tipo di gioco, sostenuto da particolari ipotesi, il quadro giuridico attribuisce al decisore pubblico un incentivo a collaborare con i rappresentanti di interessi, costituito dal rischio di elevati costi di reputazione. A differenza del primo gioco, in cui è la considerazione del futuro da parte del decisore ad influire sulla collaborazione con il gruppo, in questo gioco è la legittimazione della rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni a rendere costosa la mancanza di considerazione delle richieste che il gruppo ha sostenuto con le proprie informazioni costose durante il dialogo informativo. Infatti, mentre nel primo caso i timori del decisore di ricevere informazioni inutili è plausibile, data l'incertezza dell'accesso trasparente al dialogo, in questo caso la possibilità di ricevere informazioni non rilevanti è allontanata proprio dalla certezza dell'accesso al dialogo, nel quale le informazioni rilevanti sono basilari per sostenere le richieste da inserire nella successiva decisione pubblica.

Il rifiuto di considerare le richieste del gruppo all'interno della decisione comporterebbe da parte dell'Istituzione anche una mancanza di considerazione dei costi di approvvigionamento delle informazioni rilevanti, che il gruppo, quindi una parte della società civile, ha sostenuto nel rispetto di uno strumento legittimo di accesso al dialogo con il decisore. E' da qui che deriva il timore dell'elevato costo politico, che induce il decisore pubblico a collaborare con il gruppo, accettando di

---

<sup>216</sup> Potrebbe essere interessante valutare il caso di informazione asimmetrica, come in D. Kreps, R. Wilson, *Sequential Equilibrium*, in *Econometria* vol.: 50 pp. 863 – 994. In questo caso il gruppo potrebbe non sapere se il decisore pubblico è forte o debole, e quindi se è in grado o meno di sopportare la perdita di reputazione causata da un atteggiamento aggressivo nei confronti del gruppo di interesse (se  $\pi^r > \pi^a$  o se  $\pi^r < \pi^a$ )

prendere in considerazione nella decisione pubblica le sue richieste, già negoziate e valutate plausibili<sup>217</sup>, nel dialogo informativo.

---

<sup>217</sup> Le pretese private, come si vedrà nel cap. 5 § 5.4.1, nell'analisi della partecipazione al procedimento amministrativo, per poter essere considerate dal decisore pubblico devono essere accettabili e coerenti con la tutela dell'interesse generale, al quale il decisore è rivolto per definizione

## CAPITOLO 3

### **Le discipline giuridiche che regolano l'azione dei gruppi di interesse**

Per approfondire le potenzialità di una futura disciplina italiana in materia di relazioni istituzionali e per evidenziare eventuali punti di similitudine con altre normative esistenti, si analizzeranno le discipline in materia di rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni in alcuni contesti nazionali (§ 3.1), la legislazione del *lobbying* negli Stati Uniti (§ 3.2) e la regolazione del *lobbying* europeo (§ 3.3).

Negli ordinamenti nazionali, oltre alla presenza di una normativa specifica in tema di relazioni istituzionali, una modalità di individuazione della posizione occupata dai gruppi di interesse, può essere rappresentata dall'analisi della posizione che ricoprono i partiti politici nei differenti sistemi democratici<sup>218</sup>. Sembra<sup>219</sup> infatti che nei sistemi nei quali il potere legislativo è fortemente condizionato dalle volontà espresse dai singoli partiti, come avviene in Italia, l'influenza dei gruppi sull'organo legislativo sia generalmente mediata dall'attività delle organizzazioni politiche. Questo in quanto i membri dell'organo legislativo tendono a rispettare le posizioni politiche assunte dai partiti di appartenenza, nonostante rappresentino la Nazione ed esercitino le proprie funzioni "senza vincolo di mandato", come disposto dall'art. 67 della Costituzione. Nei sistemi politici nei quali non esistono forti condizionamenti di partito e nei quali si riconosca non solo formalmente ma anche sostanzialmente un ampio margine di libertà di voto ai membri dell'organo legislativo, come nel caso degli Stati Uniti, i gruppi di pressione sono potenzialmente in grado di esercitare una maggiore influenza<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> R. David, C. J. Spinosi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, traduzione italiana di O. Calliano et al., Cedam, 2004

<sup>219</sup> L. Morlino et al., *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, 1991

<sup>220</sup> G. Bognetti, op. cit.. L'autore mette a confronto i sistemi caratteristici del *Common law* con quelli del *Civil law*, evidenziando tra le differenze il ruolo di condizionamento dei partiti sulle decisioni pubbliche

Inoltre, in riferimento al principio democratico dei differenti ordinamenti, soprattutto nel sistema italiano, la considerazione dell'interesse generale come pubblico ed assoluto, ha spesso ostacolato la piena legittimazione della rappresentanza di interessi privati e diffusi; quando il principio di democrazia sostanziale si basa invece sul riconoscimento della rappresentanza degli interessi di parte, come nel caso degli Stati Uniti, dove il sistema è ispirato al pluralismo ed alla relativa soddisfazione degli interessi collettivi privati della società civile, i gruppi ricevono una legittimazione maggiore<sup>221</sup>. Tra i due differenti sistemi giuridici, quello italiano, orientato all'informalità delle relazioni tra pubblico e privati, e quello statunitense, orientato alla legittimazione della rappresentanza di interessi privati e all'istituzionalizzazione dei canali di accesso al pubblico, esiste un'ulteriore impostazione, preferita dall'Unione europea, che offre una regolazione dei gruppi di interesse orientata sia all'informalità sia all'individuazione di canali di accesso alle Istituzioni comunitarie. Oltre a tali impostazioni esistono le differenti normative in materia di dialogo tra interessi privati e decisori pubblici presenti in alcuni ordinamenti nazionali, come Gran Bretagna e Francia – alle quali esplicitamente si riferisce la relazione di accompagnamento all'ultimo disegno di legge della Camera - Germania, Danimarca, Austria e Spagna.

In base ai risultati dei due giochi strategici presentati nel capitolo 2, quando le normative garantiscono l'accesso al dialogo per l'esercizio delle relazioni istituzionali, come la disciplina del *lobbying* negli Stati Uniti, le normative di alcuni paesi europei – come Germania e Danimarca – e, per certi versi, la regolazione nell'Unione europea, il modello di riferimento è quello ispirato al paradosso di Selten. In tale modello, quando valgono le ipotesi iniziali<sup>222</sup>, il gruppo di interesse che ha presentato le informazioni al pubblico e che è stato considerato, durante il dialogo informativo, idoneo ad apportare il proprio contributo all'elaborazione di una decisione pubblica, riesce sempre a far valere le proprie richieste all'interno

---

<sup>221</sup> D. Coen, *The impact of US lobbying practice on the European business-government relationship*, California Management Review, fasc.:4, vol.:41, 1999, pp. 27 e ss

<sup>222</sup> Il modello è stato costruito sulla base dell'ipotesi che i profitti generati da un rifiuto da parte del pubblico di collaborare con il gruppo di interesse siano minori dei profitti relativi ad una collaborazione del pubblico con il gruppo di interesse, che ha apportato le migliori informazioni



della decisione dell'Istituzione e quindi ad accedere al monopolio decisionale pubblico. Quando non esista alcuna normativa in materia di relazioni istituzionali a garanzia dell'accesso al dialogo, come in Italia, in Spagna o in Austria, il modello di riferimento è quello ispirato al dilemma del prigioniero. In tale modello, sempre nel rispetto delle ipotesi previste<sup>223</sup>, nel caso in cui sia previsto un unico incontro o un numero finito di incontri, il pubblico – non obbligato da alcuna legge a permettere l'accesso del privato - deciderà sempre di rifiutare il dialogo ed il gruppo deciderà sempre di fornire informazioni non rilevanti. Nel caso in cui l'orizzonte sia infinito ed uno dei due giocatori per una volta decida di cooperare, è possibile che il dialogo avvenga, ma solo se i benefici della collaborazione sono superiori rispetto a quelli di un rifiuto di collaborazione. I contesti giuridici inglesi<sup>224</sup> e francesi utilizzano invece una differente impostazione, che non riguarda la regolazione dei soggetti che esercitano influenza ma bensì riguarda il controllo dei soggetti che la ricevono, cioè i destinatari pubblici. Si tratta quindi di normative che mirano a garantire la trasparenza dei comportamenti dei funzionari pubblici, che sono obbligati a denunciare sia i propri interessi personali configgenti con le decisioni pubbliche da assumere sia le pressioni subite dai rappresentanti di interessi particolari. Tali sistemi giuridici esulano dai modelli del precedente capitolo, in quanto non sembra corretto inserirli né tra i sistemi che possiedono normative sui gruppi che esercitano attività di relazioni istituzionali né tra quelli privi di queste normative, in quanto hanno solamente scelto di regolare un aspetto diverso del dialogo tra decisore pubblico e rappresentanti di interessi.

In Italia, l'assenza di una normativa nazionale in materia di relazioni istituzionali, non impedisce che altre normative, come le leggi regionali della Toscana e del Molise (cap. 4 § 4.5) o gli Statuti di Torino e di Alessandria (cap. 5 § 5.6) o come l'istituto della partecipazione al procedimento amministrativo (cap. 5 §

---

<sup>223</sup> In base a tali ipotesi il pubblico non sopporta alcun costo nel caso decida di non permettere l'accesso del gruppo, mentre sopporta i costi di collaborazione nel caso decida di affrontare un dialogo con i rappresentanti di interesse

<sup>224</sup> Anche se in Gran Bretagna la professione riconosciuta di "agenti parlamentari" ha in parte sopperito all'assenza di una disciplina organica in materia di rappresentanza e di promozione degli interessi privati e diffusi

5.5) conducano a particolari dialoghi tra pubblico e gruppi di interesse orientati ai risultati del paradosso di Selten piuttosto che a quelli del dilemma del prigioniero.

### 3.1 La disciplina in materia di *lobbying* nei contesti nazionali

Nel 1996, il Parlamento europeo, con l'ausilio del CERDP (Centro europeo di ricerca e documentazione del Parlamento) realizzò una ricerca<sup>225</sup> sui regolamenti dei gruppi di pressione e *lobbies* negli Stati membri dell'UE con l'intento di verificare l'esistenza di una regolamentazione sui gruppi di interesse e sulla loro registrazione in appositi elenchi parlamentari. Il risultato complessivo rivelò l'inesistenza di regolamentazioni o di disposizioni specifiche che registrassero l'attività dei gruppi di interesse o dei loro rappresentanti<sup>226</sup>.

Dalla ricerca emerse che nella maggior parte dei Parlamenti nazionali, i regolamenti delle Camere permettono alle Commissioni di dare udienza sia ai membri di enti pubblici sia ai soggetti appartenenti ad organizzazioni private. La maggior parte dei Parlamenti prevedono, infatti, l'esistenza di organismi consultivi rappresentativi degli interessi economici e sociali, ai quali si riconosce la possibilità di esprimere il proprio parere durante i procedimenti legislativi. La facoltà di ricevere consulenza esterna rientra piuttosto nei regolamenti parlamentari o nelle consuetudini e risponde allo stesso sistema di rappresentanza degli interessi accolto dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo<sup>227</sup>.

In riferimento al Parlamento italiano, la ricerca sottolinea come esista un ampio dibattito sulla regolazione dei rapporti fra i gruppi di pressione e le Istituzioni pubbliche; la difficoltà di giungere ad un'effettiva regolazione, secondo la relazione, risiede proprio nella corretta definizione del fenomeno, che spesso viene sintetizzato sotto il termine di relazioni pubbliche, senza specificare né

---

<sup>225</sup> *Working Document* del Parlamento europeo: *Rules on lobbying and intergroups in the national parliaments of the Member States*, National Parliaments Series, W 5/rev. 10-1996

<sup>226</sup> "In most parliaments in the Member States there are no specific rules or provisions governing the activity of interest groups or their representatives", *Working Document* cit., pag.5

<sup>227</sup> Come si vedrà in seguito, l'Unione Europea offre canali di accesso ai rappresentanti degli interessi soprattutto al fine di raccogliere informazioni sui settori di sua competenza

l'azione dei gruppi di pressione né la generica attività di rappresentanza<sup>228</sup>. Il rapporto del Parlamento europeo, riferendosi ai diversi progetti di leggi italiani, precisa poi l'effettiva inesistenza di norme concrete per la regolazione dei gruppi di interesse, sottolineando la necessità di modificare i rapporti informali tra questi e gli organi pubblici, al fine di rendere trasparente, se non affidabile, il processo informativo tra pubblico e privato<sup>229</sup>. Tali considerazioni non riguardano l'ultimo disegno di legge sulle relazioni istituzionali, che è successivo al rapporto del Parlamento europeo. La definizione dell'attività di *lobbying* e di relazioni istituzionali, presente nel citato disegno 6325, si avvicina all'individuazione dei rapporti tra pubblico e privati di cui parla la relazione del Parlamento, offrendo una definizione della partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale. E' la stessa relazione di accompagnamento al disegno della Camera a precisare chiaramente l'intenzione della legge di ispirarsi alla disciplina statunitense, considerando il *lobbying*, come "elemento di partecipazione" al processo decisionale. L'art. 1 del disegno di legge traduce questa partecipazione in termini di finalità e definizioni dell'attività di relazioni istituzionale, che rappresenta e persegue l'interesse attraverso informazioni documentate in "proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa o comunicazione".

---

<sup>228</sup> *Working Document* cit., pag.12: "In theoretical terms there has been much debate on the regulation of pressure groups in Italy and indeed on the need for such regulation at all. It is not easy to arrive at a definition, which would, in any case, only cover public relations 'professionals' and would not tackle the issue of lobbies as such or the representation of interests in general. Some have objected that the degeneration of the legislative process and the proliferation of legislation provides fertile ground for pressure groups. The return of Parliament to basic legislation of principle, keeping the adoption of laws to a minimum and publicizing or 'proceduralizing' access of pressure groups to the pre-legislative stage would be the best means of resolving the issue of lobbying. (information supplied in 1995 by the Research Department of the Camera dei Deputati)"

<sup>229</sup> *Working Document* cit. pag.12: "However, it is generally felt, though with differences of emphasis, that there is a need for regulation, accompanied by institutional reform which would change the relationship between interest groups and political groups (for example, the introduction of one-member constituencies or incompatibility between parliamentary posts and government office). It is argued that information should be credible and should therefore be subject to rules of professional conduct. This could be achieved by compiling registers of pressure groups and making it compulsory for registered groups to submit reports stating the expenses incurred and action taken. This would not only improve the quality of information but would provide greater transparency of interest group activities. The introduction of registers would mean deciding on a precise definition of what constitutes 'public relations activities' which, in any case, should cover a number of activities which would otherwise not be covered under the law"

Il rapporto passa in rassegna altri sistemi giuridici, evidenziando le normative che si riferiscono alla rappresentanza di interessi, che anche nei differenti paesi europei analizzati è collegata al fenomeno delle relazioni istituzionali<sup>230</sup>.

In Germania, il *Bundestag* tedesco è l'unica camera di Parlamento in cui esiste una regolamentazione precisa sui gruppi (*Verbände*) che promuovono i propri interessi nei confronti del Governo Federale. Tali gruppi devono iscriversi in un registro che viene rinnovato annualmente<sup>231</sup>. Per i gruppi di interesse è requisito indispensabile entrare a far parte della lista per ottenere i permessi necessari ad accedere alle Istituzioni del Governo e per essere ricevuti dalle Commissioni parlamentari. In tale registro devono essere inseriti il nome e il domicilio dell'organizzazione, la composizione della sua struttura con il nome del presidente e del segretario, l'area su cui esercita la sua influenza, i nomi dei membri, i nomi dei rappresentanti che si scelgono, indirizzo dell'ufficio che tratterà le relazioni con il *Bundestag* ed il Governo Federale. Il registro non ha un valore giuridico preciso, si realizza solo con il fine di assicurare trasparenza alla rappresentanza degli interessi e per facilitare l'accesso alle informazioni per i lavori del *Bundestag*. L'iscrizione al registro non conferisce automaticamente al gruppo un trattamento privilegiato e neanche assicura la possibilità di accedere al dialogo con le Istituzioni. Il *Bundestag* può sia sospendere unilateralmente la validità dei permessi di un certo gruppo e sia invitare alle sue riunioni gruppi di esperti o associazioni che non sono iscritti nel registro.

Nel *Folketing* danese esiste un riconoscimento effettivo dei gruppi di interesse, attraverso l'accesso alle Commissioni parlamentari, presso le quali esiste un archivio nominativo dei soggetti che intendono svolgere attività di rappresentanza degli interessi propri o di terzi nei confronti del Parlamento. La Danimarca è infatti uno di quei paesi europei in cui si è cercato di applicare un sistema simile a quello del Parlamento europeo, prevedendo il rilascio ai gruppi di

---

<sup>230</sup> J. Greenwood, CS Thomas, Introduction - Regulating lobbying in the western world Parliamentary Affairs, fasc.:4, vol.:51, 1998, pp. 487 - 499

<sup>231</sup> Secondo l'allegato 2 del regolamento parlamentare in questa lista devono figurare tutti i gruppi che difendono i loro interessi di fronte alla Camera o al governo Federale. Nel 1996, secondo la relazione del Parlamento europeo, la lista dei gruppi di interesse del *Bundestag* contava già 1614 unità

interesse di permessi di accesso di durata variabile in base alle domande, con i quali i *lobbisti* possono stabilire contatti con i parlamentari e assistere a riunioni pubbliche. I rappresentanti dei gruppi, che possono far pervenire alle Commissioni permanenti le loro petizioni, devono infatti figurare negli archivi delle Commissioni e registrare i loro documenti di lavoro; i loro nomi appaiono nelle relazioni delle Commissioni e si pubblicano nel *Folketingstidende*, il diario dei dibattiti parlamentari danesi. Tutti i documenti prodotti dalle Commissioni del *Folketing* sono accessibili al pubblico in conformità con le regole relative all'accesso ai documenti delle Commissioni e alle informazioni sui documenti delle Commissioni (FTU), contenute nelle banche dati del Parlamento, adottate il 3 aprile 1991 dalla Commissione del regolamento del *Folketing*. Esistono anche alcune regole sul modo in cui si deve svolgere il dialogo nelle commissioni parlamentari. Chi prende parte alle riunioni, per poter intervenire, deve presentare argomenti in relazione con le problematiche affrontate in commissione e deve appartenere ad un'organizzazione o associazione di identità precisa, che in precedenza ha richiesto di ottenere l'accesso alla commissione. Possono essere avvocati, deputati, dipendenti o solamente rappresentanti di interesse; il portavoce di una delegazione può assistere alle discussioni ed esporre brevemente la propria posizione davanti alla commissione. Chi non dimostra un interesse reale ai problemi affrontati non è comunque autorizzato a partecipare alla discussione. Al termine di questa esposizione i deputati possono richiedere chiarimenti sulle questioni presentate dai rappresentanti, che comunque non possono rivolgere domande e non possono intervenire nel dialogo tra i membri della commissione; le opinioni dei gruppi di interesse che hanno partecipato alle sedute della commissione vengono riportate nei documenti della commissione. L'udienza a questi gruppi non può durare più di dieci o quindici minuti e tutti i membri della commissione devono adeguarsi alle regole fissate per i rappresentanti di interesse. Tutti i dettagli sulla partecipazione di questi soggetti devono essere noti con anticipo rispetto all'inizio della seduta della commissione e ogni modifica deve essere resa nota 24 ore prima.

Le normative inglesi e francesi sull'attività dei gruppi d'interesse disciplinano il fenomeno concentrandosi sui destinatari dell'azione, controllando le attività finanziarie dei parlamentari. Nella Camera dei Comuni del Regno Unito, la regolazione del *lobbying* si è prima di tutto rivolta a garantire la trasparenza dei destinatari dell'azione di pressione. Nel 1992, si stabilì<sup>232</sup> che i titolari di permessi in qualità di segretari o assistenti parlamentari dovessero dichiarare qualsiasi impiego remunerato che fosse stato ottenuto in virtù del loro accesso privilegiato al Parlamento. Nel 1995 l'obbligo venne esteso a tutti i parlamentari ma il percorso di tale imposizione passò attraverso diverse fasi, durante le quali venne valutata l'ipotesi di regolamentare il *lobbying*. Prima di tutto nel 1990 la Commissione speciale<sup>233</sup> dedicata allo studio degli interessi finanziari dei membri della Camera chiese la creazione di un registro e di un codice di condotta per chiunque entrasse in contatto con i membri del legislativo. La commissione suggerì che nel registro obbligatorio per la Camera dei Comuni dovevano inserirsi tutte le persone che rispondevano alla definizione di *lobbista* professionale, cioè quella persona che si dedica, per proprio conto o per conto di terzi, ad esercitare pressione sui membri della Camera. Il capo della maggioranza ministeriale della Camera si oppose all'adozione di un tale registro e la Camera non adottò il disegno di legge oggetto della raccomandazione della commissione<sup>234</sup>.

Nel 1994 il primo ministro J. Major istituì la Commissione delle Norme di Vita Pubblica, incaricata di vigilare sulla condotta dei titolari di cariche pubbliche e sul rispetto delle disposizioni relative alle loro attività commerciali e finanziarie. La relazione presentata nel 1995 dalla commissione non suggeriva più alcun registro ma raccomandava alla Camera di proibire immediatamente ai propri membri di concludere accordi privati nella veste di parlamentari e di mantenere relazioni dirette o attività relazionate con grandi imprese sfruttando la propria carica, obbligandoli a riferire il nome delle organizzazioni che offrivano servizi parlamentari remunerati ai loro clienti. La commissione arrivò alla conclusione che

---

<sup>232</sup> HC 326 Session 1991/92

<sup>233</sup> Si tratta del *Members Interests' Committee*, che è appunto una commissione parlamentare esistente dal 1972 che controlla gli interessi soprattutto finanziari dei parlamentari

era impossibile definire in forma soddisfacente cosa si potesse intendere con il termine *lobbying* in contrapposizione con altre forme di attività esterne e preferì raccomandare che i parlamentari concedessero i dati su tutte le loro fonti esterne di remunerazione, relazionate con l'offerta di servizi nella loro qualità di membri del Parlamento. Questa fu la soluzione che si raggiunse nel novembre 1995 e che si ritrova anche nel Codice di condotta dei membri del Parlamento<sup>235</sup>, adottato nel 1996. I membri del Parlamento sono anche tenuti a dichiarare le visite che ricevono, i regali o vantaggi che ottengono nel Regno Unito e le visite che realizzano all'estero nel registro degli interessi della Segreteria dei funzionari<sup>236</sup>. L'adozione di registri per i professionisti delle relazioni con i parlamentari, fu opera dell'iniziativa privata di due associazioni, l'Associazione dei Consulenti Professionisti e l'Istituto di Relazioni Pubbliche, che nel 1994 elaborarono due codici di condotta destinati a regolare le loro attività. Con il loro contributo venne stilato il registro degli "agenti parlamentari", che comunque non ricevono un trattamento differente da qualsiasi altro cittadino con un permesso per accedere al Parlamento. Nel registro tenuto presso l'*Office private Bill* gli agenti parlamentari indicano il proprio nominativo, l'interesse che rappresentano, gli obiettivi e le caratteristiche della propria attività di influenza.

Contemporaneamente alla firma del registro gli agenti si obbligano a rispettare i regolamenti della Camera dei Comuni; in caso di inadempienza sono anche previste specifiche sanzioni. I lobbisti che frequentano l'edificio in teoria non possono beneficiare di un permesso di libero accesso al palazzo di Westminster, anche se è frequente che ottengano autorizzazioni di questo tipo dalle segreterie di alcuni deputati.

Nella Camera dei Comuni lavorano anche numerosi gruppi di studio parlamentari<sup>237</sup>; sono gruppi tematici che hanno carattere ufficiale e che sono composti da membri della Camera. In generale, questi gruppi, che si creano e

---

<sup>234</sup> La relazione è di Tony Newton per l'atto HC Deb 28/6/93 c785-786

<sup>235</sup> *Code of Conduct for Members of Parliament*, 1996

<sup>236</sup> House of Commons HC Deb 28/6/93 c757-780 e *Rules on the Registration and Declaration of Financial Interests*, 1993

<sup>237</sup> House of Commons, HC 183-v 1987-88

spariscono in base a differenti tematiche e in funzione delle urgenze del giorno, si dedicano ad esercitare pressione sui ministri, giocando un ruolo importante nelle riunioni informali del Governo sulle varie materie e offrendo una maggiore comprensione dell'opinione pubblica riguardo alle stesse tematiche. Nella Camera dei Lords non esiste nessun registro o lista pubblica di lobbisti e neanche un codice di condotta specifico. La Camera dei *Lords* non è accessibile per i gruppi di interesse o di pressione, a parte quando siano espressamente invitati a difendere i propri interessi nelle riunioni della Camera. Nel 1995 la Camera dei *Lords* decise di creare un registro di interessi dei propri membri<sup>238</sup>. Questo registro comprende tre categorie; la prima, obbligatoria, è la lista dei *Lords* che ricevono una remunerazione come consiglieri parlamentari, la seconda, sempre obbligatoria, è la lista dei *Lords* che hanno interessi finanziari in qualche gruppo di pressione, la terza, facoltativa, è la lista degli interessi, finanziari o meno, che i *Lords* decidono di dichiarare. In accordo con questo registro i *Lords* intervengono sempre a proprio nome e non in nome dei gruppi esterni. I *Lords* che hanno interessi dichiarati riguardo alcune questioni non hanno il permesso di prendere la parola quando nella Camera si discute su qualcosa di relazionato con i loro interessi. In questa Camera non esiste un regolamento sui gruppi di studio, in quanto si applica il regolamento della Camera dei Comuni.

In Francia, l'orientamento al controllo dei destinatari dell'azione di pressione si realizza nella Commissione per la trasparenza della vita politica, che ha il compito di verificare le dichiarazioni patrimoniali dei membri del Parlamento<sup>239</sup>. I regolamenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato proibiscono<sup>240</sup> espressamente la creazione, all'interno delle camere, di gruppi tendenti a difendere interessi particolari, locali o professionali e, d'altra parte, proibiscono<sup>241</sup> ai loro membri di occuparsi di ciò che non rientri nel loro mandato. I parlamentari non possono aderire a nessuna associazione e a nessun gruppo che difenda interessi particolari, locali o professionali. L'attività di *lobbying* non è regolamentata nell'Assemblea

---

<sup>238</sup> House of Commons, HC 494 1995-1996

<sup>239</sup> Legge organica n. 95-63 del 1995

<sup>240</sup> Art.23 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale



Nazionale francese e non esiste nemmeno alcuna disposizione deontologica o lista o registro, né pubblica né privata, dei gruppi di pressione che si dedicano a tali attività. Nell'Assemblea esistono comunque gruppi di studio aperti a tutti i deputati di tutti i gruppi politici. Le Camere possono infatti autorizzare la creazione di gruppi di studio o di gruppi di lavoro che possano beneficiare di alcune agevolazioni. Per l'Assemblea, è il suo ufficio che fornisce l'autorizzazione ad un singolo deputato o ad un gruppo di essi di procedere alla costituzione del gruppo. Inoltre, in applicazione dell'Istruttoria Generale dell'ufficio dell'Assemblea Nazionale relativa alla circolazione del personale, le persone in possesso di un permesso speciale concesso dal Presidente o dai Questori personalmente, possono avere accesso alla sala delle riunioni. Esistono infatti una ventina di soggetti che possiedono tali permessi, in particolare sono quelli incaricati delle relazioni pubbliche da parte dei parlamentari nelle grandi imprese pubbliche come l'Elettrica francese o in alcuni organismi istituzionali come la Cassa dei Depositi o in organismi rappresentativi di associazioni professionali come i Collegi dei professionisti. Queste persone non rappresentano organici gruppi di pressione anche se di fatto trasmettono ai parlamentari gli interessi privati di molti settori.

Nel Senato francese non esiste né un registro né una lista dei gruppi di pressione. I gruppi e le organizzazioni professionali che desiderano ottenere l'accesso al Senato si rivolgono alla presidenza del Senato. Il servizio del Segretariato Generale della Presidenza valuta la petizione e, se ritiene, autorizza l'accesso. I gruppi professionali ricoprono una certa importanza, in particolare il Collegio degli Avvocati di Parigi, la Camera dei Notai e l'Assemblea Permanente delle Camere dell'Agricoltura. I gruppi che non ottengono l'accesso al Senato, possono ottenere i permessi per accedere alla Sala delle Conferenze o alla Galleria dei Busti, dove si possono incontrare con i senatori. In totale non sono molte le autorizzazioni, circa 20 annuali dal Servizio dei Questori e una decina dalla Segreteria della Presidenza. Sebbene non esista un codice di condotta per i rappresentanti dei gruppi autorizzati, certi comportamenti possono comunque essere

---

<sup>241</sup> Art.79 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale

oggetto di un richiamo o di una dichiarazione di “persona non gradita” da parte dei parlamentari.

Anche l’ufficio del Senato autorizza la creazione di gruppi di studio e di gruppi di lavoro. I gruppi di studio riuniscono i senatori di differenti Commissioni permanenti. I gruppi di lavoro sono composti dai senatori di una stessa commissione e la loro creazione è sottoposta all’approvazione della commissione corrispondente; mentre la creazione dei gruppi di studio è sottoposta alla approvazione dell’ufficio del Senato, che prima di concedere il permesso richiede l’opinione delle Commissioni coinvolte. Un funzionario del Senato si occupa dei lavori di segreteria all’interno del gruppo di studio.

In Austria non esistono registri o norme che regolino il funzionamento dei gruppi di interesse sia nel consiglio nazionale sia nel consiglio federale. Le associazioni sono comunque abitualmente consultate dal governo per l’elaborazione della legislazione che le riguarda; le loro posizioni influiscono nell’elaborazione delle leggi attraverso contatti politici e personali. Le disposizioni della sezione 40, parte 1 del regolamento del consiglio nazionale e della sezione 33 parte 1 del regolamento del consiglio federale abilitano entrambi i consigli ad invitare esperti e specialisti in rappresentanza dei gruppi di interesse che possano essere interessati ad esporre i loro punti di vista di fronte ad una commissione incaricata di elaborare un progetto di legge.

In Spagna nel codice penale, all’art.428, si proibisce il “Trafico de influencia”, cioè quel comportamento per il quale un funzionario pubblico o un’autorità influisce su un altro funzionario o autorità avvalendosi dell’esercizio delle facoltà in suo potere o di qualsiasi altra situazione derivata dalla sua relazione personale o gerarchica con questo o con un altro funzionario o autorità, per ottenere una soluzione che gli possa generare direttamente o indirettamente un beneficio economico a lui stesso o ad un terzo<sup>242</sup>. La legge è rimasta però limitata ad un ambito ristretto di funzionari, senza regolare le azioni degli ex-impiegati dell’amministrazione, occupati a negoziare con i loro vecchi dipartimenti. In

---

<sup>242</sup> Código Penal, Ley organica 10/1995 de 23 novembre, Tecnos, 1997

Spagna sono soprattutto gli studi di avvocati ad occuparsi del *lobbying* ed a gestire i rapporti delle grandi imprese con l'Amministrazione; spesso sono ex-politici che organizzano uffici per seguire la loro clientela di fronte all'amministrazione, per aiutare le imprese a collaborare con i membri delle Commissioni ministeriali nell'elaborazione di leggi e regolamenti basati su interessi privati<sup>243</sup>. Uno dei principali casi di ex-politici che in Spagna si sono dedicati a tale attività, riguarda Adolfo Suárez, il primo capo del Governo spagnolo che nel 1981 abbandonò la presidenza del Governo per dedicarsi ai propri affari professionali. Suárez inaugurò così nel suo paese un comportamento che già da molti anni era conosciuto negli Stati Uniti con il termine di *lobbying* presidenziale<sup>244</sup>.

### **3.2 La legislazione del *lobbying* negli Stati Uniti d'America**

Negli USA i primi interventi normativi in materia di *lobbying*, risalgono al 1876, quando la Camera dei Rappresentanti adottò una prima regolazione con una risoluzione che prevedeva un registro di lobbisti. A livello statale, lo Stato del Massachusetts nel 1890 regolò il *lobbying* con una propria legge, valida fino al 1946, quando l'attività venne definitivamente istituzionalizzata a livello federale.

Negli Stati Uniti i gruppi d'interesse e il *lobbying* sono componenti inevitabili ed essenziali all'interno del processo di elaborazione delle politiche pubbliche, al punto che sono stati definiti la "terza camera"<sup>245</sup>, che opera come un parlamento invisibile in grado di produrre leggi, assumere provvedimenti, condizionare il comportamento dei politici e regolamentare particolari settori. Per molti autori<sup>246</sup>, il sistema politico americano non potrebbe funzionare senza il continuo lavoro degli interessi organizzati e dei loro rappresentanti. L'accezione di gruppi d'interesse

---

<sup>243</sup> R. Tijeras, *Abogados de oro*, Ediciones temas de hoy, 1997

<sup>244</sup> J. Walker, *The origins and maintenance of interest groups in America*, in *American Political Science Review*, 1983, pp. 390 ss. D. G. Garson, *On the origins of interest group theory. A critique of a process*, in *American Political Science Review*, 1974, pag.1505

<sup>245</sup> D. Cohen, *Lobbying the Congress*, Relazione presentata al Seminario USIA per funzionari cinesi, 11-23 aprile 1988

<sup>246</sup> E. Latham, *Interest groups and political time, Cycles in America*, in *British Journal of Political Science*, 1991, R. H. Salisbury, J. P. Heinz, E. O. Laumann, R. L. Nelson, *Who works with whom? Interest*

assunta nel contesto statunitense è ben più ampia di quella italiana, comprendendo tutti gli enti esponenziali di interessi collettivi e diffusi della società. Il riconoscimento di tale associazionismo si è affermato attraverso un preciso diritto al *lobbying*, tutelato e garantito dal primo emendamento della Costituzione americana, dove si afferma che il Congresso non promulgherà alcuna legge che limiti il diritto del popolo di inviare petizioni al Governo per ottenere la riparazione dei torti subiti.

L'attività di *lobbying* americana identifica quella particolare azione di influenza sulla decisione pubblica messa in atto dai gruppi organizzati, attraverso la trasmissione di informazioni rilevanti e l'esercizio di tecniche di comunicazione dirette e indirette volte a sostenere la validità generale delle tesi presentate. La disciplina in materia si sviluppa dopo la seconda guerra mondiale e subisce nel tempo alcune modifiche che mirano a definire il più possibile cosa si intenda per azione di *lobbying*. Nel 1946 dopo vari tentativi e progetti di legge il *Federal Regulation of Lobbying Act*, viene approvato e diventa il Titolo III del *Legislative Reorganization Act*. Grazie a questa nuova legge il *lobbying* parlamentare comincia ad assumere aspetti positivi, trasformandosi in "...un canale di espressione dei bisogni delle forze sociali che in una società pluralista non possono essere ignorate"<sup>247</sup>. Tale obiettivo, per la legge, poteva essere raggiunto rendendo noti l'origine e la forma giuridica di qualsiasi contributo superiore ai 500 dollari, il loro ammontare annuo, il nome e l'indirizzo della persona che avesse ricevuto dal lobbista un contributo superiore a 10 dollari e l'ammontare di tutte queste spese in un anno (art. 305-306). Altro requisito dell'attività lobbistica doveva essere la trasparenza, esercitata attraverso la registrazione dei lobbisti - nome, committente, interesse rappresentato, durata incarico, onorario - presso il Clerk della Camera dei rappresentanti e il segretario del Senato (art.308-309). Per essere ritenuti lobbisti era necessario svolgere attività di pressione verso l'organo legislativo e/o utilizzare denaro con lo scopo principale di influenzare l'approvazione o il rigetto dei progetti di legge. La pubblicità obbligatoria veniva riconosciuta sia nei confronti

---

*groups alliances and opposition*, in American Political Science Review, 1987, J. Berry, *Lobbying for the people*, Princeton University Press, Princeton, 1977

<sup>247</sup> S. Fedeli e M.F. Viola, *op. cit.*, pp. 33-55, p.37

dell'opinione pubblica sia verso il Congresso, unico organo istituzionale che la normativa riconosceva come destinatario dell'azione di pressione.

Ma la definizione ristretta di lobbista permise a molti di operare senza doversi registrare come lobbisti, come i soggetti che preparavano il materiale informativo per gli incontri, quelli che esercitavano attività di pressione verso altri organi istituzionali, le agenzie federali, l'apparato burocratico statale e chi coltivava rapporti con lo *staff* congressuale<sup>248</sup>. Inoltre nessun organo verificava il rispetto delle norme e molte attività lobbistiche non venivano riconosciute come fattispecie coperta dalla normativa. Molti gruppi agivano quindi al margine della legge creando nuove associazioni che non avevano nulla a che vedere con i limiti imposti dalla legge del 1946.

In seguito, con la normativa del 19 dicembre 1995, il *Lobbying Disclosure Act*, cioè legge di rivelazione dell'attività di *lobbying*, c'è stata un'ulteriore modificazione di tendenza. Con questa nuova legge si cercò di includere nell'attività disciplinata tutti i soggetti che tentano di esercitare influenza, ritenendo *lobbying* irregolare tutta l'attività svolta in segretezza. Rimane comunque ancora senza una vera disciplina il lobbismo indiretto o *grass-roots lobbying*<sup>249</sup>, esentato dagli obblighi di registrazione. Rimane ugualmente irrisolto il problema dell'assenza di legislazione sulla divulgazione degli interessi economici e delle relazioni finanziarie dei parlamentari, nonché di obblighi riguardanti la dichiarazione di eventuali conflitti di interesse. L'azione di *lobbying* in USA viene di solito ufficialmente esercitata dalle società di *lobbying*, che svolgono le attività - regolate dalla legge - attraverso professionisti in grado di gestire le relazioni con i funzionari degli organi del Congresso e dell'esecutivo. Tali relazioni o *lobbying contacts*, secondo la nuova legge, mirano a stabilire contatti con funzionari pubblici degli organi legislativi ed esecutivi al fine di esercitare influenza informativa sul loro processo decisionale. Le attività informative che rientrano nei *lobbying contacts* sono tutte le comunicazioni orali, scritte o elettroniche dirette a decisori

---

<sup>248</sup> G. Graziano, *The exchange and definition of interests in Lobbying - reflections on the United-States case*, in *Dados*, fasc.:2, vol.:37, 1994, pp. 317 - 340

pubblici in rappresentanza di un interesse proprio o di terzi. Il lobbista, nella sua attività di trasferimento delle informazioni al pubblico al fine di esercitare azioni di influenza, può presentare proprie proposte di legge, opinioni o qualsiasi altro suggerimento diretto all'approvazione di leggi, regolamenti, ordini o altro programma della politica del governo. L'influenza che il lobbista può esercitare attraverso le proprie informazioni è diretta all'accelerazione del processo decisionale pubblico verso una migliore regolazione delle materie di interesse; a tal fine il principale obiettivo dei rappresentanti di interesse è quello di favorire l'inserimento dei propri progetti di legge o di quelli sui quali si intende esercitare influenza nell'agenda politica<sup>250</sup>.

### 3.2.1 I contenuti definitivi del “*Lobbying Disclosure Act*”

La disciplina degli Stati Uniti sulla regolazione del *lobbying*, contiene alcune definizioni utili a delimitare i confini della materia, nel rispetto degli obiettivi di trasparenza. La legge definisce prima di tutto i gruppi di pressione in modo omnicomprensivo, facendo rientrare in tale termine tutti i gruppi e le imprese orientate ad esercitare pressione, ed in secondo luogo fissa alcune differenze necessarie per il rispetto degli obblighi in essa contenuti. Definisce l'attività di pressione o attività di *lobbying*, come quella determinata azione orientata a stabilire e a mantenere contatti con i membri delle Istituzioni, comprese le attività di preparazione, pianificazione e ricerca finalizzate al raggiungimento di quei contatti.

A tale proposito è interessante la definizione che la norma riserva ai *lobbying contacts*, come qualsiasi comunicazione orale, scritta o telematica rivolta ad un Istituzione o ad un organo, protetti dalla legge, che si realizzi in nome proprio o di un cliente con l'obbiettivo di ottenere: 1. la formulazione, la modificazione o l'adozione di una legge federale, inclusi i progetti di legge; 2. la formulazione, la modificazione o l'adozione di una legge, di un regolamento federale, di un ordine

---

<sup>249</sup> Si considera *lobbying* indiretto quello esercitato sull'opinione pubblica, che funge da mediatrice per arrivare ad influire sulle decisioni delle Istituzioni

<sup>250</sup> D. Austen Smith, *Information And Influence - Lobbying For Agendas And Votes*, in *American Journal Of Political Science*, fasc.:1, vol.:38, 1994, pp.: 283 - 283

esecutivo o di un qualsiasi altro programma politico o riguardante la posizione del Governo degli Stati Uniti; 3. l'amministrazione o l'esecuzione di un programma o di una politica federale, incluse la negoziazione o l'amministrazione di un contratto federale, una sovvenzione, un prestito, un permesso o una licenza; 4. la scelta o la conferma di un candidato per una carica soggetta al giudizio del Senato (sec. 3 (10)).

La legge definisce anche il "cliente" e "le Istituzioni o gli organi protetti dalla legge". Per cliente, si intende qualsiasi persona o entità che impieghi all'esterno o affidi ad un'altra persona, tramite il pagamento di una somma di denaro o attraverso un altro mezzo di pagamento, l'incarico di svolgere attività di pressione a suo nome. Per Istituzioni e organi protetti, si considerano sia le cariche del potere esecutivo - Presidente, Vicepresidente, direttori e impiegati dell'ufficio del Presidente e dell'ufficio di Programmazione ed altri impiegati di determinati organi - sia i membri del potere legislativo - membri del Congresso e personale al loro servizio. - (sec. 3 (7)). La legge comunque esclude esplicitamente dalla definizione di contatto di pressione, tutte quelle comunicazioni: 1. svolte da una carica politica nella propria sfera di competenza; 2. provenienti dal rappresentante di un mezzo di comunicazione se l'obiettivo è la diffusione di informazione; 3. realizzate attraverso la diffusione di un discorso, un articolo, una pubblicazione o altro materiale direttamente al pubblico o attraverso un mezzo di comunicazione di massa; 4. provenienti da Governi o partiti politici stranieri nel rispetto del *Foreign Agents Registration Act* del 1938; 5. dirette ad una riunione istituzionale, senza obiettivi di influenza sugli organi protetti dalla legge; 6. raccolte durante la partecipazione ad un organo consultivo soggetto al *Federal Advisory Committee Act*; 7. frutto della testimonianza concessa a comitati, sottocomitati o altri organi del Congresso; 8. risultanti dall'informazione scritta in risposta ad una richiesta di un organo protetto dalla legge; 9. richieste in un procedimento di indagine e, in generale, durante un procedimento amministrativo.

Non vengono considerate attività di pressione né le movimentazioni di massa (*grassroots activities*), né altre comunicazioni indirette, come l'invio generale di lettere o le campagne dei mezzi di comunicazione.

### **3.2.2 Meccanismi di trasparenza previsti dalla *Lobbying Disclosure Act***

La legge prevede tre meccanismi differenti per garantire la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione nei confronti dei poteri pubblici verso i quali dirigono la propria attività. Il primo riguarda il registro dei gruppi, nel quale un'organizzazione deve registrarsi seguendo il procedimento previsto dalla legge, se riceve un compenso per l'attività svolta, se realizza contatti di pressione, che non rientrino nei casi esclusi dalla definizione di contatto di pressione, se spende il 20% o più del suo tempo in attività di pressione, se spende o riceve una determinata quantità di denaro per l'attività di pressione (5.000\$ o 20.000\$)<sup>251</sup>. La legge prevede differenti meccanismi di iscrizione per ogni tipologia di soggetto che provvede alla registrazione: gruppo, cliente, impresa incaricata o il suo personale. In ogni caso la registrazione deve avvenire non più di 45 giorni dopo che il soggetto abbia realizzato un contatto o sia stato contattato per realizzarlo. Una volta effettuata l'attività di pressione, occorre registrare anche i risultati ottenuti.

I gruppi di interesse stranieri, senza fini di lucro, dovrebbero iscriversi nel registro, secondo le indicazioni fornite dal *Foreign Agents Registration Act*. Nel caso però gli stranieri guadagnino da questa attività, automaticamente saranno soggetti alle norme del *Lobbying Disclosure Act*. Per iscriversi nel registro, i lobbisti devono compilare tanti formulari quanti sono i clienti che rappresentano e consegnarli ai Segretari della Camera dei Rappresentanti e del Senato. Le informazioni da trasmettere riguardano tutti i dati generali del gruppo o dell'impresa che si registra, una descrizione generale delle attività che sviluppa, con l'identificazione dei propri clienti, nel caso agisca in nome di un terzo, e le attività

---

<sup>251</sup> Devono registrarsi le persone o le imprese che esercitino azioni di *lobbying* quando per ogni cliente si aspettino di ricevere una remunerazione maggiore di 5.000 dollari in un periodo di sei mesi. Nel caso delle organizzazioni di interesse senza fini di lucro, che annoverano lobbisti tra il proprio personale, registrarsi è obbligatorio nel caso in cui si investa in questa attività più di 20.500\$, sempre nel periodo di sei mesi



che il soggetto rappresentato svolge, sempre nel caso agisca per conto di terzi. La legge inoltre, per evitare che possano diventare lobbisti gli ex-funzionari pubblici, obbliga a dichiarare nel formulario se si è fatto parte dell'organo legislativo ed esecutivo nei due anni precedenti alla registrazione (sec. 3 (b) par 6) e proibisce agli ex-deputati o a chi ha assunto incarichi istituzionali di rappresentare o fare attività di consulenza per i governi stranieri.

Nel formulario devono anche essere indicate le aree ed i temi per i quali si intende esercitare pressione, specificando se in quel determinato settore, esiste un'altra organizzazione, diversa dal cliente, che per gli stessi interessi fornisca al lobbista più di 10.000\$ per semestre. Questi formulari devono essere consegnati dettagliando oltre al nome del cliente e alle attività che per lui si sviluppano, anche i progetti di legge e gli atti amministrativi correlati, nonché le agenzie governative, gli organi e i membri del Congresso contattati. I lobbisti professionisti, devono anche indicare, in buona fede, la somma totale delle entrate ottenute da un cliente, includendo quelle ricevute da terzi per il raggiungimento degli stessi obiettivi. Anche le organizzazioni senza fini di lucro dovranno ogni sei mesi effettuare una stima dell'investimento nell'attività di influenza.

Dopo la registrazione, il secondo meccanismo a garanzia della trasparenza dell'azione di *lobbying* consiste nell'obbligo di presentare al Congresso e al Senato un *report* semestrale sulle attività realizzate. Nel *report* vanno precisati il nome del gruppo di pressione e, in caso esista, del cliente rappresentato, le attività di pressione realizzate durante quel periodo, i funzionari pubblici con i quali si è entrati in contatto e, in caso di pagamento, il totale delle somme ricevute per le attività realizzate.

Infine, come ultimo meccanismo di garanzia, oltre al registro e al *report* semestrale, la legge dispone che i gruppi di pressione e i destinatari della pressione possano essere chiamati a fornire ulteriori informazioni nel momento in cui l'attività si svolge, anche se questa verrà in seguito descritta nelle attività del *report*. Quelli che realizzano il contatto di pressione, orale o scritto, su richiesta del funzionario pubblico verso il quale si rivolge l'azione, sono tenuti a dichiarare se si sono

registrati seguendo la legge, a rivelare l'identità del proprio cliente e a specificare se la provenienza della pressione è straniera. Non solo i lobbisti devono essere registrati, ma anche i destinatari dell'azione devono dichiarare se fanno parte delle categorie protette dalla *Lobbying Disclosure Act*.

### 3.2.3 Le garanzie della *Lobbying Disclosure Act*

Il Segretario del Senato e il *Clerk* del Congresso sono incaricati del controllo sul rispetto della legge e hanno il potere di fornire istruzioni per facilitare la sua applicazione. Non sono comunque nella posizione di effettuare indagini, ma solo di denunciare il mancato rispetto delle norme della legge all'ufficio fiscale del distretto della Columbia (*U.S. Attorney for the District of Columbia*). I Segretari, nell'esercizio della propria funzione di garanzia del rispetto della legge, devono controllare e, nel caso sia necessario, consultare i soggetti iscritti nel registro per verificare la veridicità delle loro dichiarazioni ed eventualmente informare i lobbisti se le loro informazioni sono incomplete. Inoltre, i Segretari devono creare registri in Internet per permettere l'accesso pubblico all'archivio dei lobbisti e sono incaricati di conservare i registri e i *report* per un periodo minimo di sei mesi. Nel caso in cui i lobbisti abbiano dichiarato il falso o non abbiano provveduto a fornire le informazioni richieste dai Segretari o per qualsiasi altra mancanza nei confronti della legge che li regola, possono essere condannati a pagare multe fino a 50.000\$.

Alcune delle definizioni del *Lobbying Disclosure Act* non provengono dal testo originale ma da una modifica alla legge, definita *Lobbying Disclosure Technical Amendments* (P.L. 105-166) del 6 Aprile del 1998, che perfeziona la legge precedente in tre punti principali. Prima di tutto definisce precisamente quali siano i soggetti che rientrano nella categoria degli organi protetti<sup>252</sup>. In secondo luogo, chiarisce quali siano le comunicazioni che rientrano nella definizione di

---

<sup>252</sup> "Covered executive branch officials are: The President, The Vice President, Officers and employees of the Executive Office of the President, Any official serving in an Executive Level I-V position, Any member of the uniformed services serving at grade 0-7 or above, "Schedule C" employees", Inserito nella Section 3(3)(F) della LDA

contatto di pressione<sup>253</sup>. Infine dispone alcune esenzioni per quei gruppi che si siano già registrati seguendo il *Lobbying Disclosure Act*<sup>254</sup>.

### 3.3 L'accesso dei gruppi di interesse al processo decisionale comunitario

Alcuni studi<sup>255</sup> effettuati sull'accesso degli interessi particolari all'interno dell'Unione Europea hanno evidenziato la quantità e la varietà di gruppi che operano intorno alle Istituzioni comunitarie; l'Unione Europea, infatti, rappresentando un sistema politico complesso, si presenta, per composizione e funzionamento, particolarmente disponibile all'accesso e all'influenza di diversi attori. I gruppi di interesse che esercitano la loro attività di relazioni istituzionali sulle Istituzioni comunitarie sono di differente tipologia, tra questi si contano gruppi di interesse europei, gruppi di interesse nazionale degli Stati membri, gruppi di interesse di nazionalità degli Stati esterni all'UE, imprese, gruppi di imprese, associazioni di gruppi, federazioni, consorzi. Per meglio identificare tali insiemi di gruppi, si utilizzano solitamente le due classificazioni utilizzate dalla Commissione e dal Parlamento: una distingue i gruppi europei da quelli di nazionalità dei Paesi membri e l'altra differenzia i gruppi *profit* da quelli *non-profit*. Per quanto riguarda la prima classificazione, i gruppi di interesse degli Stati membri possiedono alcuni canali istituzionali in più rispetto ai gruppi europei. Oltre a tali canali, sembra che la rappresentanza e la promozione degli interessi nazionali all'interno dell'Unione Europea, sia fortemente condizionata dal rapporto che i relativi Governi instaurano con le Istituzioni comunitarie<sup>256</sup>. Per quanto riguarda la seconda classificazione, sia la Commissione sia il Parlamento utilizzano un'impostazione differente nella regolazione dei gruppi *non-profit* rispetto a quella dei gruppi *profit*.

Nel cosiddetto *policy-making* comunitario, le relazioni istituzionali dei gruppi nazionali possono essere dirette a cinque Istituzioni: nei confronti della

---

<sup>253</sup> Section 3(8)(B)

<sup>254</sup> Sections 4 e 5

<sup>255</sup> J. Greenwood, M. Aspinwall, *Collective action in the European Union: interests and the new politics of associability*, Routledge, 1998; L. Graziano, *op.cit.*

Commissione che rappresenta il principale destinatario dell'azione, nei confronti del Consiglio, nel quale si esprime direttamente la rappresentanza nazionale e al quale comunque spetta l'ultima decisione, nei confronti del Parlamento che attualmente affianca il Consiglio nell'esercizio del potere legislativo, verso il Comitato Economico e sociale e il Comitato delle Regioni che svolgono un importante ruolo consultivo.

Il Consiglio dell'Unione Europea ha ricoperto un ruolo importante per le relazioni istituzionali soprattutto dagli anni '70 a metà degli anni '80 come luogo di confronto degli interessi dei singoli Stati membri; le organizzazioni di interesse attraverso i rispettivi Governi e le amministrazioni nazionali cercavano di influenzare la formazione delle politiche comunitarie, facendo prevalere le istanze politiche nazionali sull'istanza europeista. Tale tendenza "nazionalizzatrice" in seno al Consiglio ha favorito la creazione di una fitta rete di relazioni<sup>257</sup> tra la Commissione e le organizzazioni di interesse, tramite i Comitati consultivi che offrivano ai rappresentanti delle organizzazioni la possibilità di partecipare direttamente al processo decisionale.

In seguito<sup>258</sup> con il passaggio da una rappresentanza degli interessi fortemente nazionale ad una organizzata su base europea, la Commissione ha mantenuto il legame con i gruppi di interesse e, attualmente, grazie alla rete di rapporti e canali di consultazione consolidati nel tempo, gestisce un *network* di informazioni tali da garantirle una posizione di fatto dominante nello svolgimento del *policy-making*<sup>259</sup>.

La Commissione, organo esecutivo, collegiale ed indipendente delle Comunità, essendo un'istituzione formata da individui e non da rappresentanti degli Stati, agisce nell'esclusivo interesse della Comunità. Nel processo decisionale di tale Istituzione è la volontà dell'organo collegiale a prevalere, imputabile alla Comunità nel suo complesso e non alla volontà dei singoli, riferita agli Stati

---

<sup>256</sup> S. Panebianco, *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione* in *Amministrare* vol.: 2, 2001, pp. 275 - 296

<sup>257</sup> S. Panebianco, *Il lobbying europeo*, Pubblicazioni della facoltà di scienze politiche, A. Giuffrè, 2000

<sup>258</sup> Con il Libro Bianco di Delors "Completamento del Mercato Interno" del 1985, e l'entrata in vigore, nel 1987 dell'Atto Unico Europeo hanno favorito lo sviluppo di un preminente interesse europeo sugli interessi nazionali

d'appartenenza. I rappresentanti di interessi nazionali che si rivolgono ai membri della Commissione, instaurano un dialogo tra titolari di interessi particolari e titolari dell'interesse europeo<sup>260</sup>. L'indipendenza dei membri della Commissione dai singoli Governi nazionali<sup>261</sup> non implica un'assenza di peso politico dei Commissari o una designazione superficiale da parte degli Paesi membri. Sono sempre gli Stati membri, una volta deciso di comune accordo il Presidente della Commissione, approvato poi anche dal Parlamento, a procedere all'individuazione degli altri membri della Commissione di comune accordo con il Presidente, scegliendo personalità che oltre alla conoscenza degli affari comunitari possiedano un certo peso politico in sede nazionale ed internazionale, sempre nel rispetto della regola di operatività della Commissione, per la quale i compiti sono prima tecnici che politici. La Commissione opera secondo il proprio regolamento interno, fissato in piena autonomia, e assume le proprie delibere a maggioranza assoluta dei voti dei membri che la compongono; alla Commissione compete, oltre alla vigilanza sull'esatta esecuzione dei trattati e alla rappresentanza delle Comunità all'interno degli Stati membri e nelle relazioni esterne, la funzione di proposta o di iniziativa normativa. A tale proposito la Commissione rappresenta il punto di partenza per influenzare il procedimento decisionale; il meccanismo di adozione di una proposta legislativa, solitamente lungo e complesso, richiede da parte dei gruppi di pressione un'attività continua<sup>262</sup>.

La partecipazione al processo decisionale dell'interesse nazionale può anche avvenire direttamente, attraverso la presenza di un membro del gruppo nella struttura decisionale. Tale rappresentanza è definita di *élite* ed è circoscritta ai

---

<sup>259</sup> J. Greenwood, *Regulating lobbying in the European Union*, Parliamentary Affairs, fasc.:4, vol.:51, 1998, pp. 587 - 599

<sup>260</sup> Tale dialogo è anche ispirato alle logiche della *governance*; si veda A. Beghini, *Il metodo aperto di coordinamento e la governance multilivello nell'Unione europea*, in Affari sociali internazionali, fasc.:1, vol.:31, 2003, pp. 19 - 25

<sup>261</sup> I Commissari non possono essere rimossi né dai Governi nazionali né dal Consiglio; solo il Parlamento seguendo una rigida procedura a riguardo può esercitare la cosiddetta mozione di censura, il cui provvedimento può essere adottato dal Parlamento non prima che siano trascorsi tre giorni dal deposito della mozione e la stessa si considera approvata quando abbia ottenuto la maggioranza dei due terzi dei voti espressi

<sup>262</sup> Tale aspetto è affrontato soprattutto da L. Kaarlop, *L'esperienza dei parlamenti nazionali e prospettive di partecipazione nell'Unione Europea : il caso dei parlamenti scandinavi e di quello italiano* in Teoria politica, fasc.:1, vol.:19, 2003, pp. 83 - 100

Comitati consultivi e ai Comitati di esperti della Commissione. Attorno alla Commissione ruotano circa 1000 Comitati diversi, che offrono una posizione formale nel processo decisionale comunitario anche a rappresentanti degli Stati membri. I Comitati composti da funzionari delle amministrazioni nazionali, esperti e specialisti di vario genere vengono chiamati Comitati di esperti; questi possono essere permanenti o costituiti ad hoc e offrono consulenza alla Commissione sia in fase di proposta legislativa sia in fase di esecuzione. I Comitati di gestione o consultivi sono invece organi con potere parzialmente vincolante, poiché la Commissione, una volta ottenuto un parere negativo del Comitato di gestione su un certo provvedimento, può adottare il provvedimento difforme solo dopo averlo comunicato al Consiglio che può adottare l'atto, respingerlo o non pronunciarsi.

Per quanto riguarda i gruppi *profit* o *non-profit*, i rapporti dei rappresentanti di interesse con i membri della Commissione e del Parlamento, sono regolati sia da alcuni atti normativi delle due Istituzioni – descritte nei prossimi paragrafi – sia dall'informalità, attraverso legami personali, mezzi di comunicazione diretti e di massa, dimostrazioni di protesta e altre manifestazioni non rientranti nelle fattispecie previste dalla normativa in materia. Per i legami personali s'intende la stessa nazionalità, frequentare gli stessi ambienti, i rapporti abituali, non tanto perché tali canali d'accesso siano preferibili alle competenze del funzionario, ma piuttosto per il fatto che la combinazione di entrambi i fattori, compiti del funzionario e legami personali, potrebbe rappresentare la situazione migliore per accedere al dialogo<sup>263</sup>. Per i mezzi di comunicazione di massa ci si riferisce più che ai media generici, alla stampa specializzata, come *Agence Europe*, agenzia di stampa internazionale con sede a Bruxelles, tra le più utilizzate tra gli attori politici comunitari. Le dimostrazioni di protesta risultano alquanto più complesse in ambito comunitario che in ambito nazionale, in quanto deve trattarsi di una problematica di notevole urgenza e gravità.

A parte i riferimenti giuridici offerti dalla Commissione e dal Parlamento, non esiste una regolazione organica e specifica che disciplini i metodi di accesso dei

---

<sup>263</sup> S. Panebianco, *op. cit.*

gruppi di interesse e la loro partecipazione al processo decisionale pubblico comunitario, dato che le Istituzioni europee mantengono come linea di condotta generale, il principio di non stabilire privilegi speciali che possano beneficiare determinati gruppi di interesse rispetto agli altri.

### **3.3.1 La regolazione del *Lobbying* europeo**

Mentre per gli Stati Uniti il *lobbying* rappresenta la definizione di una chiara strategia di manifestazione di interessi di gruppo, un processo strutturato e regolamentato che si esprime ormai in pratiche consolidate, nell'Unione Europea manca un'analogia tradizione ed il termine rientra nel linguaggio comune con alcune differenziazioni, indicando quel processo di comunicazione istituzionale tramite il quale i gruppi d'interesse, attraverso canali più o meno formali, forniscono informazioni specifiche attraverso l'elaborazione e la presentazione di studi sperimentali, studi di fattibilità, ricerche di settore, opinioni e memoranda, alle Istituzioni comunitarie in modo tale da influenzarne le decisioni<sup>264</sup>. Il processo è articolato e complesso, includendo oltre all'esercizio di pressione, anche una serie di operazioni precedenti, come la raccolta di informazioni e la loro strutturazione, l'elaborazione di proposte politiche e il sostegno per la loro attuazione<sup>265</sup>.

A partire dagli anni '80 la rappresentanza degli interessi all'interno dell'Unione Europea si è sviluppata notevolmente e il fenomeno del *lobbying*, che costituisce un processo di rappresentanza ancora abbastanza informale, anche se continuo e complesso, ha assunto notevole interesse a livello europeo. Le differenze tra la regolazione attuata in Unione Europea e la legislazione degli Stati Uniti, attengono alle differenti tradizioni politiche e culturali proprie dei due ambiti giuridici. Il *lobbying Disclosure Act* si rivela come un completo sistema di regole, in grado di definire sia i gruppi di pressione sia la loro attività. La Commissione europea, nella Comunicazione relativa ai gruppi di interesse, si limita a definire alcune linee guida, che dovranno poi essere concretizzate dagli stessi gruppi di

---

<sup>264</sup> J. Greenwood, M. Aspinwall, *op. cit.*

pressione. La legge nordamericana regola i meccanismi obbligatori dell'azione, come il registro e i *reports*, e le sanzioni per il mancato rispetto di tali disposizioni. La Commissione stabilisce alcuni meccanismi, come il Direttorio ed il codice di condotta, che hanno carattere volontario. Negli Stati Uniti la disciplina sul *lobbying* mira a stabilire un sistema di garanzie, con l'obiettivo di impedire la corruzione dei gruppi di pressione nell'esercizio della loro attività di influenza. Nella Commissione europea ed in generale nelle altre Istituzioni comunitarie, l'obiettivo delle misure adottate è quello di avvicinare le Istituzioni europee e le loro decisioni ai destinatari delle stesse decisioni, per ampliarne il consenso e aumentare la propria legittimazione. Entrambe le impostazioni giuridiche mirano comunque a stabilire la trasparenza delle relazioni tra i rappresentanti e le Istituzioni e a salvaguardare la partecipazione democratica degli interessi particolari al processo decisionale pubblico, nel rispetto delle pari opportunità e di un uguale trattamento dei gruppi<sup>266</sup>.

I livelli decisionali a livello comunitario oltre ad essere molteplici, subiscono l'interferenza di diversi soggetti esterni, appartenenti sia a gruppi europei sia a gruppi nazionali; in tale ambito le Istituzioni comunitarie interessate a regolare l'azione di influenza dei gruppi, sono soprattutto la Commissione, che mantiene un ruolo fondamentale nella definizione delle politiche, ed il Parlamento, che con le nuove procedure di codecisione e cooperazione previste dal Trattato di Maastricht, assume una posizione determinante nell'adozione delle stesse politiche.

### **3.3.2 La regolazione dei gruppi di interesse nella Commissione europea**

Considerando la composizione della Commissione, rappresentata dai Commissari che formano l'organo esecutivo collegiale, da un organo amministrativo composto da Direzioni Generali (DG) distinte per materie e differenti unità politiche e *task-forces*, tale Istituzione non si presenta come attore unitario del suo processo decisionale, ma come un organo altamente frammentato e

---

<sup>265</sup> L. Graziano, *op.cit.* pp. 36-50

<sup>266</sup> M. Haug, H. Koppang, *Lobbying and public-relations in a European context*, in *Public relations review*, fasc.:3, vol.:23, 1997, pp. 233 - 247



strutturato su diversi livelli. Grazie alla presenza di numerosi livelli decisionali, gli interessi nazionali, rappresentati da determinati gruppi, possiedono differenti canali di accesso sia formali sia informali. Per questa peculiare struttura, la Commissione viene a volta definita come una *multi-organization* dove le singole DG assumono diverse metodologie di lavoro e differenti relazioni con i singoli attori settoriali. Le proposte legislative che le DG, a volte in conflitto fra di loro a causa di obiettivi contrastanti, riescono a presentare nell'agenda ufficiale della Commissione vengono poi adottate come risultato di una lunga interazione fra le DG stesse, le unità politiche all'interno della Commissione, gli attori settoriali e i governi nazionali<sup>267</sup>. Tale ampia struttura decisionale si concilia con l'esigenza sottolineata dal protocollo allegato<sup>268</sup> al trattato di Amsterdam, il quale prevede che "la Commissione dovrebbe [...] effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi, e se necessario pubblicare documenti di consultazione".

A definire per la prima volta la questione del *lobbying* sulle Istituzioni europee, fu la Commissione europea, nella Comunicazione del 1992, "Dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi di interesse"<sup>269</sup>. In tale documento, la Commissione sostiene l'importanza dell'apertura dell'Istituzione comunitaria agli apporti esterni ed il principio basilare della parità di trattamento nei confronti di ogni gruppo, denunciando casi di eccessiva aggressività dei gruppi di interesse, in particolare per la vendita di documenti ufficiali e l'uso improprio di simboli europei<sup>270</sup>.

La Comunicazione riporta un dato numerico del *lobbying*, contando circa 3.000 gruppi di interesse, che distingue in due principali macroaree: organizzazioni con scopo di lucro e organizzazioni senza scopo di lucro. Le organizzazioni *non-profit* sono solitamente federazioni, organizzazioni o associazioni professionali, che

---

<sup>267</sup> AM. McLaughlin, G. Jordan, WA.Maloney, *Corporate Lobbying In The European-Community Journal Of Common Market Studies*, fasc.:2, vol.:31, 1993, pp. 191 - 212

<sup>268</sup> Protocollo n. 7 allegato al trattato di Amsterdam sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato di Amsterdam

<sup>269</sup> *An Open and Structured Dialogue between the Commission and the Special Interest Groups*, Comunicazione n.2272 del 02/12/1992, GU C 63 del 5 marzo 1993

<sup>270</sup> cfr. n. 2272 pag. 4 : "La Commissione si è sempre dimostrata aperta agli apporti esterni nella convinzione che tale processo sia fondamentale per lo sviluppo delle sue politiche... La Commissione, in particolare, è

rappresentano direttamente gli interessi dei propri membri, a livello nazionale, europeo o internazionale; le organizzazioni *profit*, sono gruppi che generalmente lavorano per una terza parte interessata a contrattare i loro servizi per influire sulle Istituzioni europee e conseguire obiettivi precisi; tra questi figurano società di *lobbying*<sup>271</sup>, studi giuridici, agenzie di relazioni pubbliche, società di consulenza, imprese private.

La Commissione individua anche gli obiettivi dei gruppi di pressione definiti nella Comunicazione, precisando che questi ultimi possono contribuire all'elaborazione della legislazione comunitaria, apportando le proprie conoscenze, possono ottenere sovvenzioni e possono, su richiesta della Commissione, fornire proposte per sviluppare i programmi comunitari. Dal punto di vista della Commissione europea, infatti, questi gruppi non solo devono essere visti come entità che si dedicano ad influire sulle sue decisioni ma anche come gruppi necessari per offrire consulenza effettiva ai funzionari europei nelle specifiche tematiche di ogni settore<sup>272</sup>. Sembra che la tipologia della regolazione dell'attività di influenza si basi sulla necessità di non interrompere il flusso informativo generato dai gruppi e richiesto dalla Commissione, agevolando il dialogo e rendendolo più trasparente, dato che “ponendo su una base *leggermente* più formale tali relazioni, essi risulteranno più trasparenti a vantaggio di tutti gli interessati”. La trasparenza viene assicurata prima di tutto garantendo un uguale trattamento a tutti i gruppi di interesse: “ogni parte ... abbia l'opportunità di essere ascoltata”. In secondo luogo, vengono disposte tre fondamentali linee di azione, che consistono nella realizzazione di un repertorio non privilegiante dei gruppi di interesse *non-profit*, nello stimolo all'auto – regolamentazione dei gruppi *profit* ed in parte dei gruppi *non-profit* e nell'impegno alla puntuale applicazione dello Statuto dei funzionari.

---

nota per la sua accessibilità ai gruppi di interesse, una caratteristica che senza dubbio, deve essere conservata, [...] poiché i gruppi di interesse possono fornire ai servizi informazioni tecniche e consigli costruttivi”

<sup>271</sup> Le società che si definiscono di *lobbying* sono quelle che hanno la propria sede giuridica in USA e che quindi rispondono alla normativa statunitense che riconosce questo tipo di servizio professionale; le società che rispondono ad altre normative nazionali sono solitamente indicate come studi di consulenza o di relazioni pubbliche

L'orientamento seguito dalla Commissione è quello di offrire una linea generale di condotta, lasciando all'autonomia dei gruppi l'organizzazione del proprio operato; l'autoregolazione dei gruppi permette di preservare delle relazioni aperte con i gruppi senza imporre l'obbligo di seguire determinate norme di comportamento. La Commissione, comunque, anche se difende l'autoregolazione dei gruppi di interesse, in particolare quelli *profit*, propone una serie di requisiti da adottare in un volontario codice di condotta dei gruppi e dei rappresentanti di interesse che intendano stabilire rapporti con i funzionari europei. Gli stessi principi del codice sono stati poi assimilati nel Regolamento del Parlamento Europeo<sup>273</sup>. Questo codice non può essere inteso come una legislazione specifica sull'attività dei gruppi ma piuttosto come l'indicazione di una serie di raccomandazioni sulle possibilità di accesso alla Commissione, al Parlamento europeo e ai loro documenti. L'autoregolazione oltre a preservare il carattere aperto delle relazioni con i gruppi di interesse, mira ad evitare la possibilità di favorire alcuni gruppi rispetto ad altri; tale meccanismo viene in ogni caso inserito in un ambito di massima trasparenza dell'identità e delle azioni dei gruppi, che permette ai funzionari della Commissione di sapere in ogni momento chi sono e cosa fanno i gruppi di interesse con i quali entrano in contatto.

L'impostazione aperta prevista dalla Comunicazione è comunque applicabile unicamente ai casi nei quali la partecipazione dei gruppi di pressione non è prevista come obbligatoria da una precisa norma, come per i processi consultivi, per i Comitati, i gruppi di esperti o i gruppi *a hoc*, o per l'elaborazione dei Libri Verdi, dove spesso precede la presentazione formale di proposte legislative.

---

<sup>272</sup> M. Haug, H. Koppang, *op. cit.*; R. Tijeras, *Los grupos de interés en Europa*, in *Lobbies, como funcionan los grupos de presión españoles*, Grandes temas, 2000, pag 296

<sup>273</sup> Allegato IX del Regolamento del Parlamento Europeo disposizioni di applicazione della parte 2 dell'art.9: gruppi di interesse nel Parlamento Europeo

### **3.3.3 I principi che regolano le relazioni tra la Commissione europea i gruppi di pressione**

Considerando la citata Comunicazione del 1992 della Commissione in materia di gruppi di pressione, sembra che il principale obiettivo che l'istituzione comunitaria si pone in relazione ai suoi rapporti con i gruppi sia quello di garantire un corretto e trasparente comportamento dei rappresentanti di interesse, i quali non devono assumere atteggiamenti aggressivi, come la vendita di progetti e documenti ufficiali o l'utilizzo fraudolento dei simboli comunitari. Inoltre, l'esigenza di trasparenza è ribadita anche in un'altra Comunicazione della Commissione – n. 2274 del 1992 *“Increased transparency in the Work of the Commission”* – incentrata sulla trasparenza. Nel rispetto di tale obiettivo, i principi previsti nella Comunicazione n. 2272 sono: 1. amministrazione trasparente, in base alla quale le relazioni tra Commissione e gruppi devono essere aperte e chiare negli intenti; 2. garanzia di pari opportunità, in base alla quale, qualsiasi gruppo interessato, indipendentemente dalla sua grandezza e dai suoi obiettivi, deve avere l'opportunità di essere ascoltato dalla Commissione; 3. informazione perfetta, per la quale i funzionari comunitari devono essere a conoscenza dell'identità dei soggetti che li contattano, dei loro precisi obiettivi e delle finalità che intendono raggiungere con il loro contatto; 4. evoluzione della regolazione, in base alla quale la Commissione rimane disponibile a modificare la propria impostazione nei confronti dei gruppi, per avvicinarsi a quella di altre Istituzioni comunitarie; 5. procedimento semplice, in base al quale la commissione deve adottare processi semplici che implicino la minore quantità possibile di risorse umane e finanziarie.

Gli stessi principi di trasparenza sono stati enunciati nel Libro Verde *“The European Transparency Initiative”*, del 3 Maggio 2006, in base al quale, l'Iniziativa ha come obiettivi una maggior trasparenza finanziaria, quindi un maggior controllo sui finanziamenti comunitari, una maggior indipendenza istituzionale e una regolamentazione migliore delle attività di *lobbying*.

La trasparenza dell'azione di influenza, in base alla prima Comunicazione del 1992, può essere ottenuta realizzando due strumenti, da adottarsi nel rispetto dell'autoregolazione dei gruppi. Prima di tutto il meccanismo del Direttorio delle organizzazioni di interesse, posto a garanzia della trasparenza dei gruppi di pressione. La Comunicazione prevede la creazione di due grandi insiemi in riferimento alle due macroaree nelle quali i gruppi si dividono: *profit* e *non-profit*; tali insiemi devono essere pubblici e consultabili su internet. Il Direttorio delle organizzazioni senza scopo di lucro, viene creato dalla stessa Commissione, con l'obiettivo di unificare e integrare le informazioni rilevanti, già possedute dalla Commissione sui gruppi *non-profit*, ed in particolare il nome dell'organizzazione, la sede operativa, la data di costituzione, la natura giuridica, la struttura, i nomi dei dirigenti e/o responsabili, i nomi dei membri ed i principali obiettivi. Viene inoltre previsto che il Direttorio possa includere anche i gruppi che lavorano con altre Istituzioni comunitarie, al fine di servire come riferimento informativo generale e non solo come strumento della Commissione. L'inserimento nel Direttorio non implica alcun riconoscimento ufficiale o privilegio dalla Commissione e l'organizzazione è in ogni caso responsabile dell'informazione trasmessa. Una prima versione di Direttorio, con informazioni fornite volontariamente, si ebbe nel 1997 con più di 600 organizzazioni senza scopo di lucro che coprivano più di cento settori di attività; il direttorio venne poi pubblicato nel 1999 su Internet con più di 800 associazioni, con la possibilità di incrementare le informazioni della banca dati direttamente in rete. Questo Direttorio viene attualmente chiamato CONECCS, ovvero *Consultation, the European Commission and Civil Society*, ed include la maggior parte delle associazioni *non - profit*<sup>274</sup>.

Per il Direttorio delle organizzazioni con scopo di lucro, la Commissione si richiama alla difficoltà di definire esattamente quali siano i gruppi che debbano o meno essere iscritti in tale elenco. Per questo, invita gli stessi gruppi di interesse *profit*, che si ritengono tali, a definire il proprio direttorio, inserendoci le informazioni rilevanti.

---

<sup>274</sup> L'elenco si trova sul sito dell'Unione Europea: [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm)

Il secondo strumento proposto dalla Commissione per la soddisfazione dei principi contenuti nella Comunicazione è il codice di condotta. Tradizionalmente le relazioni tra la Commissione ed i gruppi di interesse si sono sviluppate sulla base di regole di condotta, a volte formali a volte implicite; l'intenzione della Commissione è quella di garantire che tutte le organizzazioni che interagiscono con i funzionari europei condividano e rispettino tali regole. Per questo fornisce alcuni principi di riferimento affinché ogni gruppo possa stilare il proprio codice di condotta riferendosi ad essi. Prima di tutto il gruppo deve fornire una corretta presentazione pubblica della propria organizzazione, tale da non confondere o ingannare il pubblico sulla propria reale identità, con qualsiasi logo, nome o simbolo o forma di espressione, in particolare quelli utilizzati dalla Commissione. Il secondo luogo, il comportamento dei gruppi di pressione deve ispirarsi al migliore *standard* professionale possibile, che garantisca onestà e competenza in tutte le relazioni con la Commissione. I gruppi devono quindi astenersi ad agire in situazioni nelle quali sia inevitabile o prevedibile un conflitto di interesse. Inoltre il rappresentante deve dichiarare qualsiasi precedente contatto abbia realizzato con altri funzionari della Commissione sullo stesso tema o su uno relazionato a questo, deve astenersi dall'offrire o dall'accettare qualsiasi impiego che coinvolga i funzionari della Commissione e non deve offrire niente in cambio delle informazioni ricevute dai membri della Commissione. Come terzo monito del codice di condotta, i gruppi, una volta ottenuto il contatto con l'Istituzione comunitaria, non devono ottenere informazioni con mezzi disonesti, non devono modificare in modo ingannevole le informazioni ottenute e non devono realizzare un commercio lucrativo delle copie dei documenti della Commissione.

Proprio la regola d'indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni, ha portato la Commissione a stabilire dei precisi obblighi anche a carico dei singoli Commissari, delineati in tre documenti: il codice di condotta dei Commissari, il codice di condotta riguardante le relazioni fra i Commissari ed i servizi, il codice di condotta sulle regole deontologiche dei funzionari. La politica di maggior trasparenza e accessibilità degli organi decisionali, intrapresa dalla Commissione, in

armonia con la dichiarazione sul diritto d'accesso all'informazione annessa al Trattato di Maastricht<sup>275</sup> è in linea con l'interesse della Commissione a regolare il *lobbying*. La prima necessità avvertita dalla Commissione è proprio quella che i gruppi rispettino un codice deontologico; a tale esigenza i gruppi europei stanno cercando di adattarsi attraverso una Guida ai gruppi d'interesse europei - *Directory of Interest Groups* - che permette una facile individuazione dei gruppi con i quali la Commissione può avviare un dialogo aperto e trasparente, in quanto hanno aderito al rispetto di un codice di condotta.

La Commissione, pur non offrendo privilegi nell'accesso alle informazioni, ha creato inoltre un registro di associazioni professionali, organizzato per attività - commercio, agricoltura, industria e servizi in generale - nel quale figurano i gruppi di interesse senza scopo di lucro che hanno accettato di rispettare il codice di condotta dettato dalla Commissione. Tale tendenza alla creazione di raggruppamenti dei gruppi di interesse in una o più organizzazioni di riferimento è favorita a patto che l'organizzazione garantisca l'apertura a tutti i rappresentanti dei gruppi di pressione, con una sottoscrizione proporzionata alle dimensioni del gruppo. In riferimento ai gruppi *profit*, alcuni tra i raggruppamenti di organizzazioni, che al momento hanno accettato di adottare codici di condotta ispirati ai principi previsti nella Comunicazione della Commissione sono *Society of European Affairs Practitioners (SEAP)*<sup>276</sup> e *European Public Affairs Consultancies Association (EPACA)*<sup>277</sup>.

---

<sup>275</sup> dove si afferma che “la trasparenza del processo decisionale rafforza la natura democratica delle Istituzioni e la fiducia del pubblico nell'amministrazione”

<sup>276</sup> SEAP è un'associazione *non-profit* fondata nel 1997 e i suoi obiettivi sono quelli di promuovere l'apertura, la trasparenza e alti standard etici nel rapporto tra le Istituzioni Europee e le figure professionali. La partecipazione a SEAP è individuale e volontaria ed è aperta a tutti i professionisti del settore che perseguono gli obiettivi dell'organizzazione e che ne sottoscrivono il codice di condotta

<sup>277</sup> EPACA è un organo di rappresentanza commerciale nato nel 2005 per le società di pubbliche relazioni che lavorano con le Istituzioni Europee; l'adesione all'EPACA prevede la firma del codice di condotta professionale

### 3.3.4 I gruppi di interesse nel Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, prima ancora della Commissione, inizia ad occuparsi dell'influenza esercitata dai gruppi di interesse, per riuscire a definire una qualche regolazione che limitasse le pressioni esercitate sulle proprie decisioni. Il primo provvedimento fu il *Galle report*<sup>278</sup> del 1992, che propose l'istituzione di un registro dei soggetti esterni abilitati all'accesso, l'adozione di un codice di condotta e la precisa indicazione delle modalità di intervento alle discussioni in aula e delle procedure di registrazione. Non venne però adottata nessuna misura, fino alla legislatura successiva, quando nel 1994, venne riconsiderato il *report* del 1992 e stilato il nuovo *Ford report*<sup>279</sup>, in base al quale venne successivamente modificato il regolamento parlamentare - prima nel 1996 e in seguito nel 1999 - per assicurare all'interno del Parlamento il corretto svolgimento e la trasparenza dell'attività dei rappresentanti di interessi propri o di terzi. Le disposizioni rilevanti per la materia dei gruppi di interesse, sono contenute nell'art. 9 par. 2 e nell'allegato IX, che si occupano del registro privilegiante e dell'obbligo per i lobbisti iscritti di adottare un codice di condotta.

Nell'allegato I sulla trasparenza degli interessi finanziari dei deputati, sono contenute anche delle precise regole di comportamento per i destinatari dell'azione dei gruppi. In particolare, nell'art. 9 del regolamento interno si prevede la possibilità di autorizzare l'entrata al Parlamento di soggetti interessati ad accedervi con frequenza periodica con l'obiettivo di informare i deputati europei sulle proprie posizioni o su quelle di terzi in determinate materie. Tali soggetti sono obbligati sia a rispettare il codice di condotta allegato al regolamento sia ad iscriversi nel registro custodito dal Parlamento e gestito dai Questori. Il registro è a disposizione del pubblico che lo richieda sia presso i locali del Parlamento sia negli uffici di riferimento degli Stati membri. L'iscrizione nel registro del Parlamento, a

---

<sup>278</sup> Si tratta della Raccomandazione del 3/10/1992 della commissione istituita per adottare il regolamento, che prese il nome del relatore "Galle". Il documento era rivolto all'ufficio di presidenza con l'obiettivo di modificare il regolamento interno in riferimento alle norme di accesso e rappresentanza degli interessi



differenza di quella nel registro della Commissione, è *privilegiante*, in quanto è condizione necessaria per poter rilasciare il lasciapassare nominativo della validità massima di un anno “alle persone che desiderano avere frequentemente accesso ai locali del Parlamento allo scopo di fornire informazioni ai deputati nel quadro del loro mandato parlamentare nell’interesse proprio o di terzi”.

L’allegato IX del regolamento interno fissa infatti le regole di applicazione dell’art. 9, par. 2, relative ai gruppi di interesse nel Parlamento, stabilendo l’obbligo delle tessere di accesso alle riunioni del Parlamento e dei suoi organi e indicando le conseguenze relative al mancato rispetto di tale obbligo. Prevede che i deputati possano interrompere l’attività di un rappresentante o di un gruppo di pressione, richiedendo l’intervento dei Questori, che sono incaricati di avviare un procedimento di verifica e di stabilire il mantenimento o il ritiro della tessera di accesso. Inoltre l’allegato IX, per i soggetti iscritti nel registro, stabilisce un codice di condotta simile a quello previsto dalla Commissione europea, che impone: 1. di dichiarare l’interesse o gli interessi che rappresentano attraverso i contatti con i deputati, con il personale dei deputati e con qualsiasi funzionario dell’Istituzione; 2. di astenersi dal realizzare qualsiasi azione diretta ad ottenere disonestamente l’informazione; 3. di non diffondere a fini lucrativi copie di documenti ottenute dal Parlamento; 4. di rispettare rigorosamente le regole del regolamento interno e dell’allegato.

---

<sup>279</sup> Relazione della Commissione per il Regolamento, il cui progetto fu presentato il 21/11/1994 dal parlamentare Glyn Ford del gruppo socialista; il documento finale fu approvato dalla Commissione per il Regolamento il 25/09/1995

## CAPITOLO 4

### **L'attività dei gruppi di interesse in Italia: la rappresentanza e le relazioni istituzionali a livello legislativo**

Come accennato nel primo capitolo, l'inesistenza di una disciplina in materia di relazioni istituzionali nell'ordinamento italiano non impedisce ai gruppi di interesse di utilizzare ulteriori canali di accesso, formali ed informali, per la rappresentanza e la promozione dei propri interessi (§ 4.1 e 4.2), sia nei confronti del Parlamento (§ 4.3) e dei consigli regionali (§ 4.5) sia nei confronti del governo e della pubblica amministrazione (cap. 5). In riferimento ai canali di accesso istituzionali, l'attività di relazioni istituzionali nei confronti del Parlamento supera i confini dell'ultimo disegno di legge della Camera, trovando spazio attraverso le udienze legislative, le audizioni informali e le indagini conoscitive delle commissioni parlamentari, che l'art. 1 dell'ultimo disegno di legge esplicitamente esclude dall'attività regolata. In ogni caso, l'inesistenza di un'organica disciplina che regoli i gruppi organizzati e la loro azione di influenza sul processo legislativo, può implicare una minore trasparenza dell'attività degli interessi particolari ed una difficoltà maggiore nel valutare l'estensione e l'efficacia della loro azione (§ 4.4).

#### **4.1 Profili giuridici sulla disciplina della rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni**

Nel sistema giuridico italiano, il riconoscimento giuridico dei gruppi di interesse si basa sull'articolo 18 della Costituzione, che sancisce il principio di libertà di associazione per scopi non vietati dalla legge penale<sup>280</sup>. I limiti a tale

---

<sup>280</sup> I risvolti dell'articolo 18 della Costituzione in tema di associazioni vengono affrontati in modo approfondito nel testo di G. Gemma, *Costituzione ed associazioni : dalla libertà alla promozione*, Giuffrè,

diritto sono previsti nel secondo comma dello stesso articolo costituzionale, che stabilisce il divieto di formare associazioni segrete e di carattere militare. L'organizzazione a cui si riferisce l'articolo è una qualsiasi associazione che unisca tra loro i portatori di un medesimo interesse, indipendentemente dall'esistenza di una struttura stabile che coordini le azioni dei singoli. L'esplicito richiamo costituzionale è comunque inserito in un quadro giuridico più ampio, che, soprattutto attraverso gli articoli 2 e 3 della Costituzione, attribuisce rilievo sia alla persona sia alla società civile. La costituzione dei gruppi di interesse e la loro struttura dipende poi dalla scelta del tipo di organizzazione che si intende formare.

In relazione alle tipologie dei gruppi segnalati nei disegni di legge in materia di relazioni istituzionali<sup>281</sup>, le organizzazioni possono essere di ogni tipo, classificabili come *profit* o *non-profit*, come associazioni riconosciute o non riconosciute, come imprese individuali o società, come raggruppamenti di associazioni o di imprese, come enti pubblici o enti privati<sup>282</sup>. Per l'esercizio della loro attività di relazioni istituzionali, tali organizzazioni a livello nazionale non si possono avvalere di discipline in materia, mentre a livello regionale – nelle regioni di Toscana e Molise – possono contare su precise normative di riferimento<sup>283</sup>.

Considerando l'azione di rappresentanza e promozione di interessi a livello nazionale, i tentativi di regolare prima la materia di relazioni pubbliche e successivamente quella di relazioni istituzionali, riguardano differenti disegni di legge, presentati alle Camere dal 1979, quindi dalla VIII Legislatura in poi<sup>284</sup>. La difficoltà di adottare una regolamentazione in tal senso potrebbe essere ricondotta a tre differenti ordini di motivazioni, relativi a tre differenti orientamenti. Il primo è relativo all'esistenza di sufficienti forme di dialogo alternative tra pubblico e privati che sopperiscono alla mancanza della normativa in materia di relazioni

---

1993; l'autore riconosce il diritto alla libertà di associazione sancito nel testo costituzionale e allo stesso tempo ravvisa nell'ordinamento giuridico italiano una sorta di promozione all'adozione di tale strumento

<sup>281</sup> In particolare oltre all'A.C. 6325 Leg. XIV, i disegni di legge A.C. 1567 Leg. XIV, A.C. 5567 Leg. XIV, A.C. 3485, Leg. XIV

<sup>282</sup> L'ultimo A.C. 6325 parla di "gruppi, associazioni, enti, società o imprese, l'A.C. 1567, l'A.C. 5567 e l'A.C. 3485 parlano di "associazioni, enti e società",

<sup>283</sup> Legge regionale della Toscana n. 5 del 2002 e Legge regionale del Molise n. 24 del 2004

istituzionali<sup>285</sup>; il secondo riguarda la possibilità che l'attività di pressione esercitata dai gruppi di interesse sulle Camere venga risolta in modi differenti rispetto alla soluzione della regolazione<sup>286</sup>, il terzo riguarda le problematiche che una regolazione di questo tipo potrebbe implicare<sup>287</sup>. Dato che il primo orientamento verrà seguito nel proseguo della tesi durante l'analisi dei canali alternativi del dialogo pubblico-privati, in questa sede si analizzeranno il secondo ed il terzo orientamento, utili ad identificare alcuni profili giuridici della materia.

In base alle analisi di alcuni autori<sup>288</sup>, la riduzione della pressione dei gruppi di interesse sulle Camere, può essere attuata attraverso una riserva dell'iniziativa legislativa al governo, in modo da destinare la pressione dei gruppi unicamente al potere esecutivo. Tale alternativa alla regolazione giuridica dell'esercizio delle relazioni istituzionali nei confronti del Parlamento viene criticata<sup>289</sup> principalmente sotto due profili. Prima di tutto sarebbe difficile conciliare tale privilegio del governo con i tradizionali principi di pluralismo, propri delle democrazie contemporanee, tra le quali il sistema italiano; in secondo luogo esisterebbe comunque il problema di gestire la pressione sul Parlamento nelle successive fasi del processo legislativo, permeabili alla pressione dei gruppi di interesse.

Sempre del secondo orientamento fa parte la proposta di riforma<sup>290</sup> orientata a semplificare il processo decisionale delle Camere, attraverso la diminuzione del numero dei parlamentari e/o il superamento della struttura bicamerale, ed a intensificare l'azione di dialogo con i gruppi di interesse esercitata dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

---

<sup>284</sup> A.S. 16, Leg. VIII A.C. 411, Leg. VIII A.S. 125 Leg. IX A.C. 3200 Leg. VIII A.C. 571 Leg. IX., A.C. 1124 Leg. X, A.C. 148 Leg. IX, A.C. 925 Leg. X, A.C. 2983 Leg. X A.C. 4144 Leg. X. Atto Camera 144 Leg. XI, A.C. 3269 Leg. XII, A.C. 495 Leg. XIII

<sup>285</sup> Tale giustificazione alla mancanza di una normativa in materia di relazioni istituzionali viene presentata da M.Fotia, *Le Lobbies in Italia gruppi di pressione e potere*, Edizioni Dedalo, 1997

<sup>286</sup> Tale problematica è affrontata in P.Zuddas, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano*, Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, pag. 2

<sup>286</sup> A. Barbera, *op.cit.*

<sup>287</sup> V. Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 1994

<sup>288</sup> Tra gli autori che affrontano tale problematica in relazione all'azione dei gruppi di interesse si veda F. Coccozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, 1989 e A. Barbera, *Linee per una riforma del parlamento*, in A. Barbera et al., *Il parlamento tra crisi e riforma*, Angeli, 1985

<sup>289</sup> P.Zuddas, *op.cit.*, pag. 2

<sup>290</sup> A. Barbera, *op.cit.*, pag.67

Del terzo orientamento fanno parte quegli autori<sup>291</sup> che sostengono che una normativa in materia di relazioni istituzionali imporrebbe dei veri e propri obblighi, contrastando con i diritti e le libertà tutelati dalla Costituzione. Se i soggetti che tentano di accedere al dialogo con le Istituzioni, dovessero rispettare non semplici oneri di comportamento, ma veri e propri doveri per il rispetto di una normativa in materia, “occorrerebbe valutare l’incidenza di tali limitazioni su diritti, libertà ed interessi costituzionalmente protetti”<sup>292</sup>. Secondo tale impostazione sarebbe quindi da preferire semplicemente l’inserimento di nuove procedure nei regolamenti parlamentari, come l’istituzione di un albo degli agenti parlamentari, che rappresenta la soluzione adottata in Gran Bretagna; in tale elenco andrebbero inserite le persone abilitate ad esercitare professionalmente le relazioni istituzionali nei confronti dei membri delle Camere legislative. Oppure l’introduzione in ciascuna Camera del Parlamento di ulteriori norme nei regolamenti parlamentari che prevedano il frequente ricorso, come in Francia, di indagini conoscitive per approfondire le posizioni dei gruppi di interesse in merito alle questioni sollevate in Parlamento. Adottando tali soluzioni, si presume, che il problema rimarrebbe quello attuale, in quanto continuerebbe a spettare alle commissioni parlamentari la decisione discrezionale di procedere o meno all’audizione dei rappresentanti di interesse.

Un’ulteriore alternativa alla regolazione, rientrante nel terzo orientamento, si riferisce alle soluzioni offerte dalle disposizioni in materia di corruzione. La tendenza è quella riscontrata in alcune discipline straniere, come quella francese o inglese, di sottoporre a controllo, per garantire la trasparenza dell’attività dei gruppi, i destinatari dell’azione di pressione; tale posizione è riscontrabile prima di tutto nel testo unificato “Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione” proposto dalla Commissione speciale per l’esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione<sup>293</sup>. In secondo luogo la

---

<sup>291</sup> Si è analizzata in particolare la posizione di V. Di Ciolo, *op.cit.*, pag. 103

<sup>292</sup> V. Di Ciolo, 1994, *op. cit.* pag.104; l’autore precisa che la normativa sul *lobbying* sarebbe conforme alla Costituzione solo se la restrizione di tale legge su alcuni diritti costituzionali fosse strumentale al rispetto di altri diritti costituzionalmente garantiti e tutelati dalla normativa

<sup>293</sup> E’ un testo risultante dall’unificazione di varie proposte di legge; A.C. n. 244 Leg. XIII

stessa tendenza si riscontra, in risposta ad un'esigenza internazionale, nelle norme penali<sup>294</sup> introdotte in Italia in esecuzione della convenzione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 dicembre 1997 e in vigore per l'Italia dal 15 dicembre 2000.

In base al disposto dell'articolo 322 bis del codice penale, in conformità a quanto prevede la convenzione OCSE, è perseguibile in Italia il reato di corruzione compiuto sia all'estero sia nei confronti di soggetti stranieri. La nozione di corruzione qui considerata è uguale, e quindi espressamente richiamata dall'articolo 322- bis, a quella già prevista dal codice penale e si definisce come l'atto di promettere, offrire o pagare una somma di denaro o altra utilità non dovuta ad un pubblico ufficiale ovvero ad un soggetto esercente un pubblico servizio. Sulla base della citata convenzione, la circostanza che tali prassi siano ricorrenti nel Paese del funzionario, o che siano considerate lì necessarie per ottenere un determinato provvedimento in sé dovuto, lecito e spettante al richiedente, non fa venire meno l'illiceità e quindi il reato. Il divieto della corruzione pone quindi dei limiti importanti, non solo all'interno dei confini statali, a tutte quelle azioni volte ad influire sulle decisioni pubbliche in modo non lecito.

Le soluzioni regolative dei disegni di legge in materia di relazioni pubbliche e di relazioni istituzionali mirano a garantire la trasparenza dell'azione dei gruppi per evitare fenomeni di corruzione sia attraverso obblighi imposti ai rappresentanti di interesse sia attraverso vincoli all'esercizio dell'azione, in relazione ai potenziali conflitti di interesse tra i rappresentanti dell'interesse generale ed i rappresentanti di interessi particolari.

---

<sup>294</sup> Nuovo articolo 322-bis del codice penale

## 4.2. I progetti di legge in materia di relazioni pubbliche e di relazioni istituzionali

I disegni di legge italiani che si occupano di regolare l'attività di relazioni pubbliche e quella di relazioni istituzionali hanno come punto di partenza la rappresentanza di interesse nei confronti delle Istituzioni. L'attività di relazioni pubbliche viene definita, in un progetto di legge della Camera<sup>295</sup>, come un'azione diretta ad instaurare una relazione informativa tra soggetti o gruppi di soggetti e la realtà sociale ed istituzionale in cui essi sono collocati. Tale definizione viene nuovamente specificata in un successivo progetto del Senato<sup>296</sup>, nel quale si precisa che le relazioni pubbliche non hanno finalità immediate come la pubblicità o la propaganda ma si rivolgono in generale ai cittadini e alle Istituzioni per fornire gli elementi necessari a formulare scelte consapevoli<sup>297</sup>. Quasi tutti i progetti di legge definiscono al primo articolo la nozione dell'attività professionale di relazioni pubbliche<sup>298</sup>. Nell'A.C. 3200, Leg. VIII<sup>299</sup>, "Disciplina dell'attività di relazioni pubbliche e rappresentanza di interessi privati nei confronti di organi legislativi o amministrativi", si delinea nell'articolo 5 un'individuazione della nozione più vicina alle relazioni istituzionali e al *lobbying*, in quanto la norma si riferisce a "chiunque svolga con continuità, per incarico di enti, imprese o persone fisiche attività di relazioni pubbliche o comunque di rappresentanza o promozione di interessi privati nei confronti del Parlamento, del governo, di consigli o giunte regionali, provinciali o comunali o di singoli membri di tali organi collegiali"; l' art.

---

<sup>295</sup> A.C. 4144, Leg. X

<sup>296</sup> A. S. n.16, Leg. VIII

<sup>297</sup> La stessa definizione viene ripresa dall'A.C. 148, Leg. IX

<sup>298</sup> "Ai fini della presente legge si considera attività professionale di relazioni pubbliche quella diretta continuativamente e in modo prevalente, nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo, subordinato o di appalto di servizi, alla programmazione, progettazione, direzione di iniziative finalizzate, alternativamente o congiuntamente tra loro a 1) informare il pubblico esterno o interno sulla organizzazione, l'attività o i programmi del soggetto committente o datore di lavoro, al fine di promuoverne l'immagine; 2) consentire la conoscenza, da parte del soggetto committente o datore di lavoro, dell'opinione del pubblico esterno o interno sull'organizzazione, l'attività o i programmi del soggetto stesso; 3) creare, stabilire e sviluppare i rapporti tra il soggetto committente, o datore di lavoro, e la comunità, tramite gli opportuni mezzi di comunicazione e l'organizzazione di attività specifiche dirette a tal fine; 4) rappresentare gli interessi del soggetto committente o del datore di lavoro presso gli organi centrali o periferici dello Stato, delle regioni, degli enti locali o di altri enti pubblici, anche al fine di un rapporto informativo reciproco". Art 1 dell'A. C. 148, Leg. IX; con alcune modifiche, art 1 dell'A.C 4144 Leg. X, art. 1 dell'A.C.3200, Leg. VIII

11 del testo unificato approvato dalla commissione Lavoro (XIII) della Camera dei deputati nella seduta del 7 maggio 1986 aggiunge "...o di organi amministrativi territoriali".

Il disegno di legge 3269 della Camera Leg. XII, sempre sulla regolamentazione dell'attività di relazioni pubbliche e rappresentanza nei confronti delle Istituzioni, riprende proprio l'art. 5 dell'A.C. 3200 ed è il secondo a presentare alcune novità in materia di regolamentazione delle relazioni istituzionali e di *lobbying*, prevedendo come la precedente normativa (art. 2) la predisposizione di elenchi pubblici istituiti presso gli organi legislativi. A differenza dei precedenti progetti di legge l'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali viene individuata come l'attività di relazioni pubbliche svolta esclusivamente nei confronti degli organi delle Istituzioni pubbliche; vengono definiti i professionisti dell'attività di *lobbying*, per la prima volta chiamati per nome, in base ai due principali requisiti della continuità e della prevalenza dell'occupazione nell'ambito della rappresentanza di interessi<sup>300</sup>. Gli obblighi previsti dal progetto di legge per lo svolgimento dell'attività sono l'iscrizione in appositi registri pubblici, l'indicazione delle generalità e della natura del committente, la denuncia di qualsiasi spesa eccedente le duecentomila lire con annotazione nel registro dell'ammontare e della destinazione. Il testo unificato del successivo A.C. 3269, fa riferimento a "qualsiasi omaggio o beneficio eccedente un milione di lire offerti nell'esercizio della propria attività, ai membri dei suddetti organi o loro familiari" (art.11). Per le omissioni agli adempimenti previsti, il testo legislativo prevede anche delle sanzioni, consistenti nell'arresto fino a sei mesi o in un'ammenda da centomila lire a dieci milioni. Anche l'A.C. 4144, X Leg, prevede per i lobbisti alcuni oneri, in particolare la presentazione di una dichiarazione liberalmente consultabile, contenente i soggetti incaricati di svolgere l'azione, il committente o i soggetti per incarico dei quali si

---

<sup>299</sup> Ripresentato alla Camera nella Leg. IX (A.C. 571) e nella Leg. X (A.C. 1124)

<sup>300</sup> Si tratta degli stessi requisiti della normativa USA in tema di *lobbying* che, come affrontato nel terzo capitolo, riconosce tra i lobbisti quei professionisti che per più del 20% della loro normale occupazione si dedicano all'attività di rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni



svolge l'azione, gli strumenti prescelti per l'azione ed il tempo necessario per l'espletamento dell'incarico<sup>301</sup>.

Un successivo contributo all'approfondimento della materia avvenne nel 1996 con l'istituzione della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione. L'anno dopo la sua istituzione, la Commissione presentò alla Camera dei deputati un testo unico, nato dall'esame e dall'unione di diversi progetti di legge, denominato: "Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione" (A.C. 244, XIII leg). In tale progetto di legge, il Capo III (articoli 21, 22, 23 e 24) disciplina l'"attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, con i membri delle assemblee legislative e con i responsabili degli organismi amministrativi attraverso proposte, suggerimenti, richieste intesi a perseguire, con l'attività legislativa o amministrativa, interessi di gruppi, categorie e imprese" (art.1 comma 1). L'articolo, che si può dire delinea nuovamente l'attività di *lobbying*, dispone, come nei casi precedenti, oltre all'istituzione di registri pubblici presso gli uffici di presidenza delle due Camere anche l'obbligo di iscrizione (comma 2) in tali liste dei soggetti che intendano esercitare l'attività descritta al comma 1, aggiungendo che i registri debbano essere istituiti anche presso il Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione. Nello stesso articolo (comma 3) vengono anche previsti casi di incompatibilità con l'esercizio dell'attività disciplinata: "le attività di cui al comma 1 non possono essere svolte dai membri delle Camere [...] da quelli di cui alla lettera l) del comma 1 dell'articolo 11 della presente legge nei tre anni successivi alla cessazione del mandato parlamentare [...], la medesima disposizione si applica nei confronti degli iscritti all'Associazione della stampa parlamentare". Il citato articolo 11 elenca i "Soggetti sottoposti agli obblighi di dichiarazione della situazione patrimoniale", alla lettera l indica: "Le disposizioni del presente capo si applicano [...] ai presidenti, ai vicepresidenti, agli amministratori delegati e ai direttori generali di istituti ed enti pubblici, anche economici, [...] ai presidenti, ai vicepresidenti, agli amministratori delegati e ai

---

<sup>301</sup> L'inadempimento di tali obblighi può anche configurare la fattispecie prevista dal codice penale

direttori generali delle società al cui capitale concorrano lo Stato o enti pubblici, nelle varie forme di intervento o di partecipazione, per un importo superiore al 20 per cento; ai presidenti, ai vicepresidenti, agli amministratori delegati e ai direttori generali degli enti o istituti privati, al cui funzionamento concorrano lo Stato o enti pubblici in misura superiore al 50 per cento dell'ammontare complessivo delle spese di gestione esposte in bilancio e a condizione che queste superino la somma annua di lire un miliardo; ai direttori generali delle aziende autonome dello Stato”. In base all’articolo 21 del Capo III questi stessi soggetti non possono esercitare attività di “relazione” sui poteri pubblici in nome e per conto di “gruppi, categorie e imprese”.

L’articolo conclude (comma 4) indicando gli elementi di identificazione da annotare nei registri: “ ...*a*) nome, indirizzo, numero telefonico, sede d'affari principale della persona fisica o associazione o società e dei rispettivi rappresentanti o amministratori che svolgono le attività di cui al comma 1; *b*) composizione del capitale sociale, nel caso di società di capitali; *c*) descrizione dell'attività che si intende svolgere e indicazione dei relativi metodi e mezzi che intendono impiegare; *d*) elenco dei clienti per i quali si intende agire; *e*) descrizione dell'attività svolta da ogni singolo cliente.”.

I successivi disegni di legge affiancano esplicitamente all’attività di relazioni pubbliche a quella di relazioni istituzionali, che nell’ultimo disegno di legge - A.C. 6325 - diventa attività di *lobbying* e di relazioni istituzionali. L’A. C. 1567 Leg. XIV non parla più di relazioni pubbliche ma detta la “Disciplina dell'attività di relazione istituzionale”, all’interno della quale – art. 2 - definisce l’attività come quella “[...] svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta anche per via elettronica, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi [...]” nei confronti degli organi legislativi ed amministrativi.

La disciplina inizia quindi a descrivere un’attività in cui l’intento di fornire informazioni, che prima era semplicemente rivolto a sensibilizzare l’opinione pubblica e le Istituzioni su determinate questioni, è diretto ad esercitare influenza

---

all’articolo 640, cioè il reato di truffa

sul processo decisionale pubblico al fine di perseguire un interesse particolare. Gli strumenti dell'azione sono sempre di tipo informativo, come dimostrano i successivi disegni di legge A.C. 3485 e A.C. 5939 della XIV Legislatura. In particolare l'art. 1 dell'A.C. 5939 definisce l'attività di relazioni istituzionali unicamente in termini di rappresentanza come “[...] l'attività finalizzata, in modo diretto e con riguardo a specifici provvedimenti, a rappresentare posizioni, interessi, richieste ed esigenze proprie, ovvero di uno o più committenti o datori di lavoro [...]”. La definizione in termini di rappresentanza non esclude l'attività di esercizio dell'influenza propria del *lobbying*, in quanto è proprio la relazione di accompagnamento al citato disegno di legge che precisa l'intento della proposta di ispirarsi alla disciplina del *lobbying* come “metodo di gestione delle relazioni”. Dato che la definizione di *lobbying*, in riferimento alla disciplina degli Stati Uniti che per prima ha regolato il fenomeno, implica l'esercizio dell'influenza. Tale esercizio di influenza dell'interesse “parziale” sull'interesse generale non è considerato in senso negativo ma è inteso come naturale conseguenza della valutazione degli interessi collettivi nelle “scelte politiche” generali effettuate dai decisori pubblici<sup>302</sup>. A riprova di tale interpretazione è l'ultimo progetto di legge in materia – A.C. 6325 Leg. XIV - che, enfatizzando l'azione di influenza specifica dell'attività che si intende regolare, detta la “Disciplina dell'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali”. Tutti i disegni di legge in materia di relazioni istituzionali dopo aver definito le definizioni e le finalità dell'attività, riproducono le regole in materia di registri e di elenchi professionali previsti nei precedenti disegni di legge in materia di relazioni pubbliche. Anche le disposizioni in materia di conflitti di interessi nell'esercizio dell'attività di relazioni istituzionali sono le medesime di quelle previste nei disegni di legge sulle relazioni pubbliche, con esclusione dell'A.C. 6325 Leg. XIV, che non prevede alcuna limitazione nell'esercizio dell'attività di relazioni istituzionali da parte di soggetti che esercitano altre attività.

---

<sup>302</sup> La relazione citata precisa infatti che “La regolamentazione di tale settore diventa necessaria, in una società complessa, come quella contemporanea, dove non si può ignorare che la valutazione delle singole scelte politiche non può prescindere da un'attenta analisi dei legittimi interessi «parziali» coinvolti, di cui sono portatori di volta in volta specifiche categorie professionali, soggetti imprenditoriali e sociali.”

L'intento di una normativa in materia di relazioni istituzionali sembra quindi quella di rendere quanto più trasparente e chiara possibile un'attività di influenza realizzata attraverso i processi di informazione e di comunicazione, rivolta a rappresentare e a perseguire l'interesse parziale all'interno di quello generale, che per definizione viene perseguito da un organo pubblico. L'intento di rendere trasparente tale attività è ravvisabile sia nelle regole relative ai registri sia in quelle relative all'esclusione dall'esercizio dell'attività di alcuni soggetti che esercitano ulteriori attività, soprattutto pubbliche. Per quanto riguarda il reato di corruzione, invece, non sembra che i progetti di legge siano chiari per quanto riguarda il finanziamento a partiti o a singoli deputati da parte dei rappresentanti di interesse. In particolare, non esistono disposizioni sulla possibilità di ricadere nella fattispecie del reato di corruzione per un atto d'ufficio (art. 318 c.p.), in base alla quale il decisore pubblico al quale vengano offerti o promessi "denaro o altra utilità" non dovuti, è punito con una reclusione da sei mesi a tre anni.

Il progetto di legge del 2002<sup>303</sup>, riproponendo i contenuti dei precedenti progetti, indica precisamente – art. 2 co. 1 - la possibilità di esercitare l'attività di relazioni istituzionali anche nei confronti dei dirigenti e dei funzionari della pubblica amministrazione. Inoltre, specifica – art. 2 co.2 – che non rientrano nell'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni, le attività di interesse pubblico, di carattere generale, sociale o umanitario; le attività di rappresentanza degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro; le comunicazioni scritte e orali rivolte al pubblico e le dichiarazioni rilasciate durante le audizioni e gli incontri pubblici ai rappresentanti del governo, alle commissioni e ai comitati parlamentari. Il progetto ripropone l'onere di iscrizione nei registri ed i relativi contenuti dell'iscrizione, proponendo anche l'obbligo di presentare una relazione sull'attività svolta durante l'anno precedente. Infine – art. 3 - fornisce un elenco sia dei soggetti che non possono iscriversi ai registri, tra i quali figurano, oltre ai membri delle due Camere

---

<sup>303</sup> A.C. 3485, Leg. XIV poi ripreso in alcune parti dall'A.C. 6325 Leg. XIV

ed ai dirigenti pubblici, anche gli iscritti all'Associazione della Stampa Parlamentare, sia dei soggetti che sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nei registri.

E' interessante notare come in questo ultimo elenco siano presenti non solo i dirigenti di partiti e movimenti politici, sindacati ed associazioni di categoria a vocazione generale, giornalisti nell'esercizio della loro attività e rappresentanti di enti ecclesiastici, ma anche i soggetti "che hanno svolto o svolgono attività di relazione occasionalmente e comunque non più di una attività di relazione nel corso di un anno"<sup>304</sup>. Il successivo e ultimo disegno di legge – A.C 6325 – elimina l'obbligo di presentare la relazione sull'attività di relazioni istituzionali e mantiene solo l'obbligo di iscrizione ai registri – art. 3. Inoltre non fornisce un elenco di soggetti che non possono iscriversi ai registri ma un elenco dei soggetti che sono esclusi dall'obbligo di iscrizione, tra i quali "i dirigenti dei partiti o movimenti politici, i giornalisti nell'esercizio della loro attività professionale di informazione al pubblico e coloro i quali si dedicano solo marginalmente od occasionalmente all'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali nei confronti dei membri del Parlamento"<sup>305</sup>. La semplificazione della disciplina, sembra in linea con le obiezioni sollevate dal terzo orientamento dottrinale precedentemente affrontato, che si preoccupa dell'incidenza degli obblighi imposti da una regolazione specifica su diritti e libertà costituzionalmente protetti. L'iscrizione al registro potrebbe però garantire la trasparenza dell'azione solo sotto il profilo soggettivo dei gruppi che esercitano l'attività ma sarebbe carente sotto il profilo oggettivo dell'attività condotta, descrivibile solamente nelle relazioni sull'attività, richieste dal precedente disegno di legge. In effetti, il richiamo stesso alla disciplina del *lobbying* statunitense, effettuato nelle relazioni di accompagnamento degli ultimi disegni di legge, dovrebbe implicare il ricorso ad entrambi gli strumenti – registro e relazione - per garantire una completa trasparenza e tracciabilità dell'azione di influenza.

L'inesistenza effettiva di una disciplina così impostata, che delinei i margini legittimi di una possibile relazione tra il pubblico e il privato, provoca una prima immediata conseguenza: non esclude che l'attività venga esercitata, dato che

---

<sup>304</sup> Art. 3 co. 4 punto g

nessuna legge la vieta, ma non garantisce che l'attività venga esercitata in modo lecito e trasparente. Si delinea così un'attività di relazioni istituzionali praticata informalmente oppure attraverso i canali di accesso esistenti, analizzati nei prossimi paragrafi. Una seconda conseguenza della mancata approvazione dei disegni di legge, attiene all'assenza di riconoscimento di tale attività come professione, e quindi all'impossibilità di inquadrare la tipologia di attività svolta da chi agisce in rappresentanza di interessi di terzi.

### **4.3 La rappresentanza degli interessi privati e diffusi nei confronti del Parlamento**

Il Parlamento italiano, essendo il principale destinatario della promozione degli interessi che provengono dalla società civile, rappresenta la prima sede di esercizio delle relazioni istituzionali tra gruppi di interessi e poteri pubblici<sup>306</sup>. La sua attività legislativa, subisce gli effetti di negoziazioni, transazioni e compromessi tra una pluralità crescente di soggetti<sup>307</sup>.

L'apertura del Parlamento alle istanze dei gruppi di interesse e dei loro rappresentanti è riscontrabile in molteplici aspetti, riconducibili principalmente agli articoli della Costituzione. Anche se l'esplicito richiamo costituzionale ai gruppi di interessi privati e diffusi, deriva dal diritto di associazione – art. 18 – esistono altri articoli della Costituzione che garantiscono la partecipazione dei gruppi al processo decisionale pubblico. Tra questi lo stesso art. 1 che, riconoscendo la sovranità ai cittadini italiani maggiorenni, diventa la base di tutte le forme di partecipazione dei singoli e dei gruppi alle scelte dei pubblici rappresentanti<sup>308</sup>. Non solo nel periodo elettorale, ma durante tutta la legislatura, il dialogo con i rappresentanti eletti in

---

<sup>305</sup> Art. 3 co. 2

<sup>306</sup> M.Fotia, *op. cit.*, pp. 25-27

<sup>307</sup> A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Arend, 2001

<sup>308</sup> La relazione tra sovranità del popolo e rappresentanza di interessi viene affrontata da un'ampia dottrina. In particolare si veda G. Palombella, *Costituzione e sovranità: il senso della democrazia costituzionale*, Dedalo, 1997; D. Guaglioni, *La sovranità*, GLF editori Laterza, 2004 e l'interessante sintesi di tale dottrina svolta in *Sovranità, rappresentanza, democrazia: rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, atti del convegno svoltosi nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II, 25-26 giugno 1999

Parlamento, è diretto a rivolgere istanze particolari, conoscere meglio in gli indirizzi politici, valutare azioni e risultati, dei quali i membri eletti sono responsabili di fronte al popolo<sup>309</sup>. La pubblicità e la trasparenza dei lavori del Parlamento permettono, in linea di principio, ai cittadini e ai loro raggruppamenti di verificare l'impegno nella realizzazione delle promesse elettorali ed il sostegno di senatori e deputati agli interessi che si sono impegnati a tutelare.

Poi, l'art. 71 che riconoscendo l'iniziativa legislativa anche al popolo, permette che questa venga esercitata attraverso un'aggregazione di interessi rivolti al raggiungimento di un obiettivo determinato, contenuto in un progetto di legge e suscettibile di essere approvato dalle Camere del Parlamento. Ancora, l'art. 50 che riconoscendo un preciso diritto di petizione, permette a qualsiasi cittadino di rivolgere ai membri delle Camere determinate petizioni, non riferibili ad interessi personali: "per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità". L'importanza di tale articolo è ancora maggiore se si considera che è proprio dal diritto di petizione contenuto nella Costituzione degli Stati Uniti che derivano tutte le discipline relative al *lobbying* nei confronti degli organi legislativi.

In Italia, l'inesistenza di una disciplina in materia di *lobbying* e di relazioni istituzionali è avvertibile proprio in riferimento al Parlamento, che oltre alle garanzie espresse dalla Costituzione e ai canali istituzionali delle commissioni parlamentari, non dispone di strumenti formali in grado di cogliere le esigenze dei gruppi di interessi privati e diffusi che si esprimono nella società civile. Contemporaneamente non possiede di particolari canali formali, oltre a quelli delle commissioni parlamentari, attraverso i quali acquisire le informazioni rilevanti per la predisposizione di disegni legislativi, che rispettino gli interessi privati e diffusi relativi alle materie in oggetto. Sembra invece che il dialogo tra pubblico e privati avvenga comunque per vie informali, dato che "un Parlamento [...] coerente con quello disegnato dalla Costituzione, deve necessariamente essere attrezzato per conoscere"<sup>310</sup> e "deve riuscire a trasformare il pluralismo sociale in sintesi

---

<sup>309</sup> G. de Vergottini, *Diritto Costituzionale*, Cedam, 2000

<sup>310</sup> V. Cerulli Irelli, M. Villone, *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Il Mulino, 1991, pag. 111

normativa”<sup>311</sup>. Lo stesso Parlamento europeo nel valutare l’assenza di regolazione in materia di rappresentanza di interessi nei confronti del Parlamento italiano sottolinea come “*degeneration of the legislative process and the proliferation of legislation provides fertile ground for pressure groups*”<sup>312</sup>. In effetti, in Italia, il principio partecipativo, strettamente correlato al sistema democratico, ha legittimato nel processo di assunzione di decisioni pubbliche, la crescita continua di forme decisionali concordate e condivise con differenti gruppi, in grado di promuovere differenti interessi particolari<sup>313</sup>. Quindi, anche se la legge è il risultato di una libera ed incondizionata decisione dei membri del Parlamento, gli interessi particolari accedono alle fasi del processo legislativo, attraverso l’attività informativa esercitata formalmente o informalmente dalle Camere.

Attraverso i canali non istituzionali, dei quali i gruppi si servono per colmare le lacune dei canali ufficiali, si sviluppano negoziazioni, non facilmente individuabili, con i singoli membri del Parlamento. E’ a causa di questa scarsa trasparenza che la tendenza in USA, già dal 1946, è stata quella di disciplinare l’attività di *lobbying* in sé e non solo la creazione di canali ufficiali per raggiungere gli organi legislativi. L’idea di fondo è stata dall’inizio quella di considerare le attività non trasparenti del *lobbying* come illegittime; considerando i concetti di informalità e lobbismo come due fenomeni separati, la normativa si è focalizzata sull’obiettivo di permettere ad ogni cittadino americano, solo o associato ad altri, di influenzare attraverso i propri contributi informativi la formazione delle leggi<sup>314</sup>.

Oltre ai canali informali, difficilmente analizzabili in questa sede, il Parlamento nell’adottare le sue decisioni utilizza numerose fonti informative ufficiali, tra le quali le commissioni d’indagine, d’inchiesta e di controllo, le commissioni di esperti, i documenti del Governo, le relazioni della Corte dei Conti, le indagini conoscitive e le audizioni formali, le udienze conoscitive di ministri, pubblici funzionari e dirigenti di enti pubblici, gestite soprattutto attraverso le

---

<sup>311</sup> *ibid.*, pag 112

<sup>312</sup> In *Rules on lobbying and intergroups in the national parliaments of the Member States*, National Parliaments Series, W 5/rev. 10-1996

<sup>313</sup> L. Ornaghi, S. Cotellessa, *Interesse*, Il Mulino, 2000



commissioni permanenti<sup>315</sup>. Nel prossimo paragrafo analizzeremo i canali ufficiali delle commissioni parlamentari, in quanto, in riferimento alla tradizione e alla normativa del *lobbying* negli Stati Uniti, alle quali la nostra potenziale disciplina dice di ispirarsi, tali strumenti sono stati ritenuti come uno dei principali canali di accesso degli interessi privati e diffusi al dialogo con i decisori pubblici.

#### **4.3.1 Le udienze legislative, le audizioni informali e le indagini conoscitive delle commissioni parlamentari**

Le commissioni parlamentari, alle quali, in base all'art. 72 co. 2 Cost., vengono assegnati i disegni di legge presentati alle Camere, occupandosi della raccolta e dell'elaborazione delle informazioni necessarie a definire tali disegni, rappresentano una parte consistente dell'attività conoscitiva del Parlamento. I canali informativi attraverso i quali le commissioni delle Camere vengono in contatto sia con le altre Istituzioni sia con la società civile sono principalmente tre: i documenti e le relazioni degli organi pubblici, le indagini conoscitive e le audizioni di ministri, funzionari pubblici, dirigenti pubblici ed esponenti rappresentativi della società.

L'apertura di senatori e deputati nei confronti dei gruppi di interessi collettivi e diffusi viene prevista dai regolamenti parlamentari come una prassi riconosciuta all'art. 143 reg. Camera agli artt. 47 e 48 reg. Senato, che offrono alle commissioni un importante strumento di reperimento delle informazioni rilevanti per il procedimento legislativo. In ogni procedura - per sede referente, deliberante o redigente<sup>316</sup> - il compito attribuito alle commissioni è così ampio dal punto di vista conoscitivo, che la mole di informazioni necessarie per la loro funzione spesso deve

---

<sup>314</sup> G. Graziano, *The Exchange And Definition Of Interests In Lobbying - Reflections Onthe United-States Case*, in *Dados*, fasc.:2, vol.:37, 1994, pp. 317 - 340

<sup>315</sup> V.Cerulli Irelli, M. Villone, *op. cit.*

<sup>316</sup> Per chiarezza espositiva si ricorda che nel procedimento ordinario o per commissione referente, il progetto di legge viene assegnato ad una delle Commissioni permanenti che si occupa della materia del progetto, senza poteri di decisione ma con il compito di esaminare il progetto. In seguito all'approvazione del testo da parte della commissione si apre una discussione generale sull'insieme della proposta, terminata la quale l'assemblea può decidere se arrestarsi, votando il "non passaggio agli articoli" o passare alla discussione e votazione dei singoli articoli. Nel procedimento per commissione deliberante, la commissione può approvare il disegno di legge e nel procedimento per sede redigente può approvare un testo semi - definitivo che successivamente verrà votato dall'assemblea solo articolo per articolo

essere reperita da differenti fonti. I regolamenti parlamentari prevedono esplicitamente strumenti di apertura nei confronti dei rappresentanti di interessi propri o di terzi, in grado di fornire informazioni specifiche sulle materie analizzate dalle commissioni.

Prima di tutto lo strumento delle udienze conoscitive, che possono essere formali o informali. Le udienze formali si rivolgono essenzialmente a soggetti ed enti pubblici, in quanto consistono nell'audizione, da parte dei membri delle commissioni, di ministri, funzionari, dirigenti della pubblica amministrazione e di enti pubblici, in base all'art. 143 reg. Cam. e agli artt. 46-47 reg. Sen.. L'obiettivo delle udienze legislative è principalmente quello di discutere, controllare ed acquisire il maggior numero possibile di informazioni sulle materie delle quali si occupano, anche attraverso la consultazione di soggetti diversi dai ministri competenti<sup>317</sup>. Tale tendenza di coinvolgere oltre ai ministri anche soggetti della pubblica amministrazione si è rafforzata in seguito alla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 e ha aumentato l'attenzione del Parlamento verso l'operato della pubblica amministrazione; le udienze conoscitive "...determinano le condizioni e il terreno per lo sviluppo di forme di indirizzo e compartecipazione operativa da parte del Parlamento all'azione amministrativa."<sup>318</sup>. Le informazioni raccolte e fornite dai centri operativi della pubblica amministrazione, provenendo dai settori con i quali i funzionari amministrativi vengono in contatto, forniscono un valido riferimento sull'azione degli organi statali all'interno della società. L'udienza conoscitiva, quando è audizione formale, prevede una deliberazione della commissione che indichi l'oggetto ed i motivi dell'audizione e richiede un'adeguata pubblicità sui risultati degli incontri. La seduta, che può essere suddivisa in diversi appuntamenti, si basa sull'esposizione da parte del ministro o del funzionario pubblico della risposta ai quesiti sollevati dai membri della commissione.

Le audizioni informali si svolgono per gli stessi obiettivi informativi e/o di controllo delle audizioni formali ma si rivolgono ad un pubblico di soggetti più

---

<sup>317</sup> F. Bruno, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Giuffrè, 1972, pp. 230-233

<sup>318</sup> V. Cerulli Irelli, M. Villone, *op. cit.* pag. 27

vasto, che comprende enti pubblici, sindacati, associazioni professionali, associazioni di categoria, esponenti di gruppi industriali e rappresentanti di vario genere. In sostanza si svolgono come le audizioni formali ma mancano del requisito di “formalità” consistente nella pubblicità dello svolgimento degli incontri e dei contenuti dell’udienza. L’assenza di tali procedure, soprattutto nella fase di elaborazione dei progetti di legge, determina una maggiore flessibilità di questo strumento informativo, che si rivela non solo più tempestivo ma anche più completo, potendo coinvolgere qualsiasi gruppo di interesse coinvolto nella materia che si intende approfondire. Tali audizioni vengono svolte dall’ufficio di presidenza della commissione o da comitati ristretti, che possono coinvolgere anche più soggetti nelle sedute, dando vita a “...una vera e propria attività di mediazione tra soggetti pubblici e sociali.”<sup>319</sup>.

La capacità informativa del Parlamento si sviluppa anche attraverso lo strumento delle indagini conoscitive, orientate ad acquisire informazioni, dati e documentazioni invitando “..qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell’indagine” - art. 144 reg. Cam.. In questo caso, quindi, le sedute possono coinvolgere qualsiasi cittadino ed ogni tipo di organizzazioni di interesse della società, tra le quali i gruppi di interesse collettivi privati e diffusi, al fine di ottenere informazioni rilevanti sull’oggetto dell’indagine. Anche in questo caso esistono procedure formali di riferimento per lo svolgimento delle indagini, come la deliberazione che autorizza l’indagine, la stesura di un programma e l’autorizzazione del presidente dell’assemblea. Tale impostazione oltre a rafforzare e ad ampliare l’ambito informativo dell’incontro con l’Istituzione, permette ai soggetti coinvolti di rappresentare i propri interessi attraverso un canale immediato e diretto. Rendendo il Parlamento “...il luogo privilegiato della dialettica tra società ed Istituzioni, il centro di un sistema di comunicazione generale...”<sup>320</sup>.

L’orientamento quindi sembra quello di trasformare il procedimento conoscitivo del Parlamento in strumento di discussione su determinate tematiche e di partecipazione democratica all’elaborazione delle decisioni pubbliche,

---

<sup>319</sup> V.Cerulli Irelli, M. Villone, *op.cit.* pag. 36

enfaticamente l'utilità degli apporti informativi dei rappresentanti dei vari interessi<sup>321</sup>. I soggetti coinvolti, sia pubblici sia privati, vengono indicati nel programma di base dell'indagine sulla base di giudizi di opportunità dei funzionari parlamentari, spesso con il supporto di indicazioni dei capigruppo in commissione.

Le selezioni preliminari sono quindi oggetto di pressioni da parte dei gruppi e delle organizzazioni di interesse che avvertono in questo tipo di indagini la possibilità di confrontarsi con il pubblico e di esprimere le proprie opinioni; tale opportunità di essere ascoltati e di esercitare influenza sui potenziali decisori in questo caso si svolge attraverso un procedimento legalmente riconosciuto, trasparente e pubblico. Le indagini vengono svolte attraverso le audizioni, che sono organizzate secondo lo stesso procedimento delle normali udienze, ma solitamente prevedono la presenza anche di ministri e pubblici funzionari<sup>322</sup>. Nonostante tale presenza del governo, in base all'articolo 48 del reg. Sen., le commissioni non possono esercitare nessun "sindacato politico". Questo in quanto, teoricamente, lo strumento delle indagini nasce per ampliare il raggio delle consultazioni e della raccolta delle informazioni, per coinvolgere parti significative della popolazione ed intuire le preferenze e gli orientamenti dei soggetti coinvolti. Anche se la presenza del governo, soprattutto se l'oggetto dell'indagine riguarda la responsabilità del governo in determinate materie oppure settori particolarmente importanti, potrebbe influenzare lo scambio delle informazioni, enfatizzando alcuni aspetti del problema rispetto ad altri<sup>323</sup>. Inoltre, la possibilità di coinvolgere più soggetti di natura e provenienza diversa immette nel circuito di analisi e valutazione delle commissioni una grande quantità di dati, informazioni ed opinioni di ogni tipo, che in ogni caso vanno interpretate e selezionate per riuscire ad individuare quelle più rilevanti. Il giudizio discrezionale sulla scelta della documentazione da prediligere è probabilmente determinante per qualunque processo decisionale pubblico avviato in seguito all'indagine. Importante punto di riferimento per l'attività conoscitiva svolta è il documento finale, da redigere al termine dell'indagine ed affidato al relatore, ad

---

<sup>320</sup> V. Cerulli Irelli, M. Villone, *op.cit.* pag. 38

<sup>321</sup> V. Di Ciolo, *Procedimento Legislativo*, in Enciclopedia del Diritto Vol. XXXV, Milano, 1986, pag. 960

<sup>322</sup> V. Cerulli Irelli, M. Villone, *op.cit.* pag. 43

uno dei comitati o all'ufficio della presidenza, i quali possono anche avvalersi di centri studi e di ricerca specializzati nell'argomento trattato sia per approfondire determinate questioni sia per stilare la relazione definitiva (art. 144, reg. Cam). La possibilità di valutare quali procedimenti legislativi siano stati avviati in seguito ai risultati raccolti durante le indagini, potrebbe essere utile per misurare quale tipo di informazioni e di volontà hanno influito sulle altre durante l'esame della commissione.

Altro elemento rilevante è che, nonostante l'apertura e la flessibilità delle indagini, diversamente da quello che accade nelle *hearings*<sup>324</sup>, l'iniziativa di avviare un'indagine e la stesura del programma spetta al parlamentare proponente o all'ufficio di Presidenza, con l'approvazione del presidente dell'assemblea, quindi solo all'Istituzione e non anche ai gruppi di interesse. Non c'è un rapporto biunivoco di coinvolgimento, che permetta anche alle organizzazioni di interesse di scegliere l'argomento sul quale rappresentare e promuovere le proprie istanze. Considerando l'impostazione descritta come la regola generale, esiste comunque una prassi di comportamento relativa a specifici disegni di legge, in riferimento ai quali i gruppi di interesse possono richiedere direttamente audizioni, che vengono realizzate informalmente dal solo relatore designato<sup>325</sup>. Questo tipo di audizioni informali sta aumentando anche presso i comitati ristretti, le sottocommissioni e gli uffici di presidenza delle commissioni<sup>326</sup>. Probabilmente il ricorso alle audizioni informali e quindi non trasparenti, in base alla logica della normativa USA, potrebbe diminuire con l'approvazione di uno dei disegni di legge in materia di relazioni istituzionali nei confronti dei componenti del Parlamento. L'inesistenza della normativa in materia, spinge i gruppi di interesse collettivi privati e diffusi a dirigersi verso tali canali, che anche se appartengono alla categoria dei canali istituzionali, più o meno formali, non sono controllabili.

---

<sup>323</sup> V. Cerulli Irelli, M. Villone, *op.cit.* pag. 44

<sup>324</sup> Le udienze pubbliche note all'esperienza del *lobbying* negli Stati Uniti

<sup>325</sup> vedi seduta della VII commissione parlamentare del Senato del 03/07/2001 e art. 48 reg. Sen.

<sup>326</sup> Lettura presidente del Senato nella seduta dell'VIII commissione parlamentare del 15/10/2002

#### **4.4 Le discipline regionali in materia di rappresentanza dei gruppi di interesse: le leggi della regione Toscana e della regione Molise**

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha attribuito alle regioni ulteriori poteri legislativi in riferimento a materie di loro esclusiva competenza; tale riconoscimento dei poteri regionali ha rafforzato l'azione dei gruppi sulle Istituzioni regionali. Quando la materia rientra in quelle riservate in via residuale alle regioni o quando si tratti di materie concorrenti, il dialogo e la negoziazione, diretti ad influenzare le decisioni pubbliche coinvolgono i membri degli organi regionali, che diventano i diretti destinatari della pressione dei gruppi. Le regioni sono anche un importante punto di mediazione per le istanze dirette alle Istituzioni centrali, dato che i referenti regionali possono interagire direttamente con quelli centrali e farsi portavoce degli interessi sollevati a livello locale<sup>327</sup>. In considerazione dell'assenza di una normativa in materia di relazioni istituzionali a livello centrale, le regioni stanno diventando un importante punto di riferimento anche per l'azione di *lobbying* nei confronti delle Istituzioni comunitarie in quanto riescono a veicolare gli interessi locali direttamente, senza avvalersi dell'appoggio dello Stato, promovendo le proprie richieste nell'ambito delle materie di competenza europea, a volte anche attraverso l'apertura di sedi operativa direttamente a Bruxelles.

La mancanza di una normativa nazionale in materia di relazioni istituzionali non ha impedito alle regioni neanche di agire indipendentemente dal legislatore nazionale per dotarsi di una propria normativa regionale. A tale proposito la regione Toscana e la regione Molise si sono dotate di proprie discipline in materia di rappresentanza e di promozione di interessi nei confronti delle Istituzioni regionali. La Toscana ha adottato la legge<sup>328</sup> “Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana”, che prevede l'accreditamento dei gruppi di interesse in un apposito registro (art. 2) con

---

<sup>327</sup> M. Cammelli, *Regioni e rappresentanza degli interessi, il caso italiano* in Stato e mercato, vol.:29, 1990, pp. 151 e ss.

<sup>328</sup> Legge Regionale n.5 del 2002, seguita dal regolamento di attuazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio n. 29 del 2002

l'obiettivo di assicurare la trasparenza dell'attività politica e amministrativa e la garanzia di accesso e di partecipazione dei gruppi a tale attività (art. 1).

La legge toscana offre prima di tutto una limitazione alla partecipazione degli interessi particolari, disponendo che “Il Consiglio regionale può recepire le richieste dei gruppi di interesse, ove siano compatibili con gli interessi della collettività” (art. 1 co. 2). In secondo luogo dispone che i gruppi accreditati nel registro possono rappresentare e perseguire interessi “pertinenti alle loro finalità” (art. 3 co.1) attraverso richieste che possono riferirsi sia agli atti già proposti all'esame del Consiglio sia a quelli ancora da proporre, in un'ottica di programmazione legislativa (art. 3 co.2). I termini “rappresentare e perseguire” riconducono all'ultimo disegno di legge della Camera in materia di *lobbying* e di relazioni istituzionali, che propone un'azione di influenza dei gruppi attraverso il trasferimento di informazioni<sup>329</sup> ai componenti del Parlamento.

Nel caso si tratti di progetti di legge già presentati, i rappresentanti di interesse possono chiedere di essere ricevuti dalle commissioni consiliari incaricate dell'istruttoria; nel caso l'intervento riguardi progetti ancora da presentare, le richieste formali dei gruppi, accompagnate dalla relativa documentazione devono essere trasmesse indistintamente a tutti i gruppi politici del Consiglio, attraverso modalità di relazione liberamente scelte ma trasparenti (art. 3 comma 2)<sup>330</sup>. Tali modalità di trasparenza oltre a riguardare le modalità di relazione dei rappresentanti, vengono garantite dall'accREDITAMENTO volontario dei gruppi all'interno degli appositi registri e dall'accREDITAMENTO automatico “delle categorie economiche, sociali e del terzo settore maggiormente rappresentative a livello regionale e le loro articolazioni provinciali.”(art. 2). La legge non si limita a garantire trasparenza all'azione dei gruppi ma dispone anche sanzioni per quelli che adottano “forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto” (art. 3). Sembra quindi che l'unica influenza ammissibile dalla legge sia quella informativa; qualsiasi

---

<sup>329</sup> Come affrontato in precedenza, il disegno di legge 6325, parla di “rappresentare e perseguire” attraverso “proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa o comunicazione” (art. 1 co. 2)

<sup>330</sup> L'articolo della legge precisa infatti che le proprie modalità di relazione devono manifestarsi “...nel rispetto della normativa vigente e del principio della trasparenza...”

influenza che esula dal trasferimento delle informazioni incidendo sulla libertà di giudizio e di voto dei decisori istituzionali, come ad esempio il trasferimento di denaro o di altri beni, è sanzionabile. Le sanzioni consistono nell'esclusione temporanea o permanente degli iscritti colpevoli dal registro (art. 4).

Anche il Molise con la legge “Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise”<sup>331</sup> riconosce l'accesso e la partecipazione dei gruppi di interesse (art. 1) all'attività politica ed amministrativa della regione, istituendo un apposito registro di accreditamento (art. 2). Le limitazioni e le modalità di tutela dell'interesse da parte dei gruppi sono le medesime della legge regionale della Toscana, che viene riprodotta in tutte le sue parti nella legge del Molise.

Entrambi le discipline, pur essendo più complete dell'ultimo disegno di legge statale in materia di relazioni istituzionali, presentano un limite dal punto di vista dei gruppi abilitati a presentare le proprie richieste al Consiglio regionale. L'art. 2 co. 3 di entrambe le discipline regionali dispone che i gruppi per essere accreditati al registro “devono essere organizzati in associazioni o fondazioni anche non riconosciute, ovvero in comitati con finalità temporanee”. Tale disposto sembra limitare la tipologia dei gruppi ai quali si rivolge la normativa nazionale, quando parla di “gruppi, associazioni, enti, società o imprese” (art. 1 co. 2 A.C. 6325 Leg.: XIV)

#### **4.5 Implicazioni dell'assenza di discipline nazionali in materia di relazioni istituzionali**

Dall'analisi svolta risulta chiaro come In Italia ancora non esista una disciplina giuridica precisa che regoli il comportamento e l'azione di influenza dei gruppi di interesse. L'assenza di regolazione non implica l'inesistenza di canali di accesso alle Istituzioni o l'impossibilità per i gruppi di costruire contatti formali o informali

---

<sup>331</sup> Legge Regionale n. 24 del 2004



con i decisori pubblici, attraverso una rappresentanza che è stata definita “semi-diretta”<sup>332</sup>.

L’esistenza di tali contatti in assenza di riferimenti normativi precisi, i continui tentativi di regolare la materia e lo sviluppo di alcuni indipendenti ambiti regionali di questo tipo di disciplina, conducono a chiedersi se l’intervento normativo nazionale sia effettivamente utile ad aumentare i benefici della rappresentanza e della promozione degli interessi particolari, rendendo più trasparente il dialogo tra i soggetti pubblici ed i gruppi di interesse. L’esempio degli Stati Uniti, che hanno reso il *lobbying* un’attività disciplinata giuridicamente e quindi codificata in comportamenti precisi, si basa sul collegamento tra l’esercizio dell’attività ed un diritto costituzionale, che si concretizza nella possibilità di rivolgere petizioni al governo per riparare ai torti subiti dai cittadini. Nella pratica tale diritto di petizione si attua attraverso l’esercizio del *lobbying* e dello strumento delle audizioni del Congresso. L’audizione viene richiesta direttamente dalla *lobby* che chiede alla commissione di essere ascoltata su determinate materie. Il rapporto tra il gruppo di pressione ed i soggetti pubblici può essere tale da permettere al primo di redigere il testo della legge o di inserire determinati emendamenti<sup>333</sup>.

Anche tra le commissioni parlamentari italiane e determinati gruppi di interesse possono esserci occasioni di dialogo, ma i limiti della mancanza di una disciplina così strutturata rendono le audizioni un mezzo di raccolta di informazioni guidato univocamente dal decisore pubblico sia per quanto riguarda il tema sia per quanto riguarda la provenienza delle informazioni. Inoltre, le informazioni trasmesse vengono mediate dal procedimento di valutazione delle commissioni per la redazione della documentazione finale, in base alla quale probabilmente verrà avviato un eventuale procedimento legislativo.

---

<sup>332</sup> A. Predieri, *Il processo legislativo*, in *Processo allo Stato*, Atti del convegno sulla riforma dello Stato del 1969, 28-30 Maggio, 1971, pag.74: (nel processo legislativo che) “...vuole coinvolti i gruppi di interesse, la burocrazia, il governo, i partiti, o parlamentari, constatiamo che i gruppi di interesse e la burocrazia assumono un peso particolare in relazione alle materie di cui si discute, appunto perché in gran parte sono quelle sezionali, terreno proprio della burocrazia e dei gruppi di interesse, i quali sono strettamente correlati funzionalmente e organizzativamente nella rete di commissioni, processi semi-istituzionalizzati e consultazioni, che introduce una nuova forma di rappresentanza di interessi, semi-diretta. E’ chiaro che tutte le figure implicate nel processo sono collegate da continui intrecci di rapporti e scambi di posizioni e di ruoli

Come risulta dai contenuti dei progetti di legge, il principale ruolo riconosciuto ai gruppi di interesse non istituzionali è quello informativo e l'unica azione di influenza riconosciuta dai disegni di legge e avallata dalle discipline regionali è quella informativa. La stessa necessità di adottare una decisione pubblica corrispondente alle reali esigenze della società, cioè in grado di soddisfare un interesse generale, in una determinata materia, dovrebbe portare a stabilire un preciso controllo sulla qualità e sulla provenienza dei flussi di informazione derivanti dall'esterno. Nei progetti di legge sull'attività di relazioni pubbliche e di relazioni istituzionali, a volte carenti sotto il profilo delle modalità di partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale pubblico, soprattutto prima della X legislatura, è chiara questa intenzione del legislatore di garantire la provenienza e la trasparenza delle informazioni provenienti dai gruppi di interesse e rivolte agli organi pubblici. L'elemento al quale rivolgono particolare attenzione tutti i disegni di legge è infatti la trasparenza, come necessità di assicurare che le informazioni fornite avvengano nel "...rispetto della regola del gioco, che è nel caso specifico la chiarezza delle posizioni e degli intenti perseguiti da ciascuno, senza inutili infingimenti o assurde mascherature: la democrazia teme ciò che non si conosce, l'occulto, il clandestino, non quanto avviene pubblicamente, sotto gli occhi di tutti."<sup>334</sup>. Dalla X legislatura in poi l'attività informativa delle relazioni pubbliche inizia ad essere considerata più come un'attività di rappresentanza e di promozione degli interessi<sup>335</sup>, definibile prima come attività di relazioni istituzionali e poi come attività di *lobbying* e di relazioni istituzionali, che può diventare un'attività oggetto di riforma istituzionale<sup>336</sup>.

Anche il registro, come elenco dei soggetti che entrano in contatto con le Istituzioni, è uno strumento ritenuto utile a garantire il raggiungimento della trasparenza, rendendo pubblici i nomi di quelli che svolgono l'attività di relazioni

---

<sup>333</sup> G. Pasquino, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili* in Stato e mercato, vol.: 21, 1987, pp. 403 e ss.

<sup>334</sup> Relazione di accompagnamento del 1989 del citato A.C. 4144 Leg. X "Regolamentazioni delle attività professionali di relazioni pubbliche"

<sup>335</sup> Art. 5 del citato A.C. 1124 Leg. X del 1987

<sup>336</sup> B. Facchetti, *Lobby, una riforma istituzionale*, in "Biblioteca della libertà", luglio-sett. vol.:110, 1999, pag.79

istituzionali. Tale elenco pubblico dovrebbe però contenere tutti i soggetti che svolgono l'attività, individuando con esattezza quali siano i soggetti da inserire e per quali precise attività. La difficoltà di creare un tipo di registro così ampio e complesso, come quello adottato negli Stati Uniti o come quello inglese sugli agenti parlamentari, sta quindi nel riuscire ad individuare sia "chi" è il rappresentante di interessi che svolge l'attività regolata sia "quale" è l'attività che in il legislatore italiano vuole riconoscere come *lobbying*. Forse sarebbe anche utile individuare con maggior chiarezza gli obiettivi dei gruppi inseriti nel circuito del dialogo con le Istituzioni, superando i timori relativi ai potenziali danni dell'attività di influenza di tali gruppi: "l'attività di *lobbying*, in realtà, punta a volte ad ottenere leggi, provvedimenti, decisioni, che prevedano risorse capaci di determinare rendite artificiali a vantaggio di dati gruppi sociali ma anche politici [...] quasi sempre attraverso spostamenti di risorse da un settore ad un altro della spesa pubblica. E come tali spostamenti comportino notevoli costi per la collettività..."<sup>337</sup>. Sembra infatti che un forte freno all'approvazione della normativa italiana sia l'assenza di una reale convinzione sui benefici che tale attività possa apportare sia al rapporto tra i decisori pubblici ed i destinatari delle decisioni sia ai contenuti concreti delle decisioni pubbliche, destinate di principio a tutelare interessi generali. Il pericolo di una predominanza degli interessi particolari su quello generale è particolarmente rilevante in relazione alla spesa di denaro pubblico, che in base alle politiche fiscali adottate può favorire alcuni gruppi della società e danneggiarne altri. Lo scontro di interessi avviene quindi in modo più accentuato quando il successo dell'influenza di alcuni può sottrarre risorse ad altri<sup>338</sup>. Tali fenomeni però non dipendono dalla presenza o dall'assenza di una disciplina in materia di relazioni istituzionali, che non è in grado – data anche la semplicità dei disegni di legge analizzati – di aumentare la presenza dei gruppi di interesse nei differenti processi decisionali pubblici. Una disciplina, impostata sulla trasparenza delle informazioni e dei soggetti che le forniscono, può però ulteriormente legittimare la rappresentanza e la

---

<sup>337</sup> Fotia, *op. cit.* pag.155

promozione di interessi privati e diffusi, che già si manifesta attraverso i canali esistenti. Tale legittimazione potrebbe prima di tutto incentivare il decisore pubblico a tenere maggiormente in considerazione nelle proprie decisioni le richieste dei gruppi, supportate dalle informazioni trasmesse in maniera trasparente. In secondo luogo potrebbe offrire maggiori opportunità di ascolto ai gruppi di interessi collettivi privati e diffusi, in considerazione della continua preferenza attribuita dall'ordinamento italiano all'attività di rappresentanza degli enti pubblici che promuovono interessi pubblici<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> Tale orientamento viene espresso soprattutto nella teoria politica del debito, nominata anche nel capitolo 2, che denuncia le difficoltà dello Stato a prendere decisioni economiche che si tramutano in ridistribuzioni del reddito all'interno dei differenti gruppi della società

<sup>339</sup> Si pensi ad esempio alla continua legittimazione della rappresentanza degli interessi esercitata dagli Ordini professionali. Il loro potere non è limitato alla rappresentanza e al controllo dei professionisti, ma si spinge nell'ambito dell'interpretazione stessa delle norme in modo da tutelare, quasi in modo autoritativo, i membri iscritti. A tale proposito si veda la circolare 22-C/2006 del Consiglio Nazionale forense che, interpretando il DL 223/2006 – il cosiddetto Decreto Bersani sulle liberalizzazioni - convertito dalla legge 248/2006, comunica ai propri iscritti che l'Ordine continuerà a vigilare sul rispetto delle tariffe, che devono continuare a garantire la correttezza e la professionalità della prestazione. Sembra quasi che l'abolizione delle tariffe minime attuata dal Decreto legislativo venga affievolita dall'interpretazione della sua applicazione da parte della circolare dell'Ordine

## CAPITOLO 5

### **L'attività di rappresentanza e di promozione degli interessi nei confronti del governo e della pubblica amministrazione**

L'analisi dei disegni di legge in materia di relazioni pubbliche e di relazioni istituzionali (§ 4.2), insieme alla descrizione dei numerosi destinatari (§ 1.5) dell'attività di rappresentanza dei gruppi di interessi privati e diffusi, hanno evidenziato come il governo (§ 5.1) e la pubblica amministrazione (§5.2, § 5.3) siano spesso considerati tra i destinatari di tali attività<sup>340</sup>. La ricerca di un dialogo pubblico - privati nell'elaborazione delle decisioni pubbliche di governo e pubblica amministrazione non sembra derivare solo dall'esigenza di promuovere gli interessi nei confronti di tali Istituzioni ma anche dall'intenzione pubblica di individuare i molteplici interessi privati e diffusi da tutelare<sup>341</sup>. Anche per il governo, come avviene per il Parlamento, l'ambito delle relazioni tra pubblico e gruppi di interessi appartiene soprattutto all'informalità, non esistendo norme giuridiche specifiche in materia di rappresentanza e di promozione degli interessi. I gruppi, intenzionati ad individuare un destinatario pubblico per rappresentare gli interessi propri o di terzi, possono rivolgersi ai membri del governo senza doversi attenere a precise regole di riconoscimento, anche attraverso la mediazione di partiti politici o di organizzazioni pubbliche che rappresentano interessi pubblici<sup>342</sup>.

Allo stesso modo per l'amministrazione pubblica l'incontro tra interessi particolari ed organi pubblici, in assenza di regole in materia di relazioni

---

<sup>340</sup> Tra i disegni di legge analizzati, si ricorda l'art. 1 A.C. 3269 Leg. XII – in ripresa dell'art. 5, A.C. 3200 Leg. VIII - che tra i destinatari dell'azione di relazioni pubbliche e di rappresentanza di interessi annovera “[...]...Governo, [...] consigli o giunte regionali, provinciali o comunali, o [...] singoli membri di tali organi collegiali”; l'art. 9 dell'A.C. 4144, Leg. X che parla di “istituzioni e di pubbliche amministrazioni”; l'art. 2 co. 1 del A.C. 1567 Leg. XIV che parla dell'azione di relazioni istituzionali nei confronti di: “[...] funzionari [...] del Governo, dei dirigenti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dei funzionari dei ruoli direttivi, del personale inquadrato nelle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri e posizioni corrispondenti degli altri comparti, della pubblica amministrazione, [...]”.

<sup>341</sup> Tale orientamento pluralista del sistema di governo italiano viene affrontato da numerosi autori, in particolare si veda P. Hirst, *Dallo statalismo al pluralismo: saggi sulla democrazia associativa*, Bollati Boringhieri, 1999, L. Morlino, *Costruire la democrazia, Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino 1991 pag. 380 e ss

<sup>342</sup> Si vedano R. Ruffilli, *Autonomie e pluralismo nelle posizioni dei partiti e delle parti*, Il Mulino, 1981; P. Hirst, *op.cit.*, 1999

istituzionali, può avvenire informalmente oppure attraverso i canali formali di altre normative. In riferimento ai procedimenti amministrativi, un importante contributo alla rappresentanza e alla promozione di interessi deriva dall'istituto della partecipazione al procedimento amministrativo (§ 5.4) – l. 241/1990, Capo III. Le disposizioni di tale istituto, sebbene non rappresentino una generica modalità di esercizio delle relazioni istituzionali in quanto riguardano unicamente i procedimenti amministrativi nei quali gli interessi siano coinvolti, formalizzano l'accesso dei gruppi al processo decisionale amministrativo. Un ulteriore strumento della pubblica amministrazione in materia di negoziazione con gli interessi particolari è costituito dagli accordi di natura consensuale (§ 5.6); mentre un altro esempio dell'autonomia locale in materia di regolazione dell'attività di influenza dei gruppi di interesse, deriva dagli Statuti comunali di Torino e di Alessandria (§ 5.5), che promuovono la partecipazione dei gruppi di interesse ai processi decisionali comunali.

### **5.1 L'attività dei gruppi di interesse nei confronti del governo**

In base alle analisi di alcuni autori<sup>343</sup>, la mediazione esercitata da partiti, sindacati ed associazioni pubbliche tra istituzioni e società civile, soprattutto per quanto riguarda il governo, ha relegato i gruppi di interessi privati e di interessi diffusi a posizioni marginali, dalle quali la rappresentanza e la promozione degli interessi avviene in modi e attraverso strumenti principalmente informali. Questo in quanto partiti politici, sindacati ed organizzazioni pubbliche possono avvalersi di canali istituzionali per la rappresentanza di interessi nei confronti del governo che per i gruppi di interessi privati o diffusi, a differenza di ciò che avviene nell'ordinamento statunitense, non sono previsti. Una delle principali differenze tra l'azione dei gruppi italiani e quella delle *lobbies* statunitensi risiede proprio nel potere attribuito ai partiti politici, che nel primo caso ricoprono un ruolo fondamentale nella scena politica e nel secondo caso si limitano alla campagna per

---

<sup>343</sup> Si veda ad esempio M.Fotia, *op.cit.* e R. Ruffilli, *op.cit.*

le elezioni dei propri candidati presidenziali, rimanendo spesso estranei all'azione di dialogo e pressione svolta dai gruppi di interesse<sup>344</sup>.

Il rapporto con il Parlamento, basato sulla responsabilità politica del governo nei suoi confronti, permette di definire l'altra importante differenza del sistema italiano rispetto a quello comunitario nella gestione del dialogo con i gruppi di interesse. L'apertura della Commissione europea e del Parlamento europeo all'interazione con le società civili nazionali, regionali, europee ed internazionali risponde oltre che alla necessità di reperire informazioni e conoscenze, alla necessità di colmare il *deficit democratico*<sup>345</sup> delle Istituzioni comunitarie, attraverso la verifica ed il continuo rafforzamento del consenso generale dei cittadini europei nei confronti delle loro politiche. Questa esigenza è avvertita in misura minore nei sistemi pienamente democratici nei quali l'esistenza e il corretto svolgimento di libere elezioni garantisce, almeno in via preliminare, il consenso politico dei cittadini nei confronti delle Istituzioni nazionali. Tali differenze strutturali con gli ambiti giuridici di riferimento, quali gli Stati Uniti e l'Unione europea, non hanno impedito all'azione dei gruppi di interesse, esercitata in via informale o attraverso canali istituzionali nati per altri scopi, di manifestarsi o di essere meno efficace di quella esercitata per vie legittime.

Il governo di coalizione, soprattutto in Italia, dove è spesso stato ostacolato da conflitti tra i partiti interni, subisce più di altri governi la pressione dei gruppi di interesse, che spesso, invece di agire direttamente, richiedono l'intervento dei partiti politici che li rappresentano<sup>346</sup>. La problematica delle relazioni tra i membri del gruppo di interesse privato o diffuso ed i membri dei partiti al governo, estranea alla

---

<sup>344</sup> A tale proposito si veda A.M. Cammisa, *Governments as interest groups: intergovernmental lobbying and the federal system*, Praeger, 1995

<sup>345</sup> L'accesso dei gruppi di interesse alle istituzioni dell'Unione Europea viene spesso collegato al problema del consenso delle politiche comunitarie, avvertito soprattutto in relazione alle rilevanti competenze della Commissione europea, i cui membri non sono né eletti dai cittadini europei né godono della fiducia del Parlamento europeo. Tale situazione sembra avvantaggiare l'azione dei gruppi di interesse, che traducono l'impatto delle azioni europee sui destinatari. Con preciso riferimento al problema del deficit democratico si veda A Warleigh, *Democracy and the European Union: theory, practice and reform*, Sage, 2003 e B O'Connor, *Some basic Ideas on Decision making and lobbying in the European Union*, Istituto universitario Carlo Cattaneo, 1997

<sup>346</sup> G.Pasquino, *Istituzioni, Partiti, Lobbies*, Laterza, 1988, pag.139-140; l'autore sottolinea come i gruppi di pressione esercitino continua influenza sui partiti politici attraverso modalità differenti e difficilmente inquadrabili giuridicamente

concertazione istituzionale con i sindacati e le associazioni di rilievo istituzionale, attiene alle difficoltà di individuare con esattezza quali siano i canali di accesso ai decisori pubblici, gli strumenti del dialogo, i soggetti e le circostanze in grado di trasformare la promozione di un interesse collettivo privato o diffuso in un atto effettivo del governo.

Il rapporto dell'OCSE sul sistema di governo e di regolazione in Italia, presentato il 4 aprile 2001, ha sollevato la questione della rappresentanza di interessi in riferimento alla semplificazione amministrativa, sostenendo la necessità di migliorare la “consultazione pubblica” nel processo di riforma dell'amministrazione statale, in quanto questo determinerebbe “benefici in termini di qualità della regolazione, legittimazione e osservanza delle norme”<sup>347</sup>. In effetti alcuni autori<sup>348</sup> hanno affrontato la materia evidenziando gli effetti positivi che la negoziazione con enti ed associazioni sia pubblici sia privati può apportare, specialmente nel processo di semplificazione dell'azione amministrativa. La tendenza del legislatore italiano continua ad essere quella di preferire associazioni di natura pubblica, preposti alla rappresentanza di interessi collettivi pubblici. Tale impostazione è evidente nel Patto per lo sviluppo e l'occupazione – sottoscritto da governo e parti sociali il 22 dicembre 1998 - che riconsidera l'impatto della regolazione sulla materia della rappresentanza e la necessità di rispettare il principio concertativo. Il Patto al paragrafo 2.11 sostiene che il metodo concertativo debba accompagnare il processo di delegificazione e semplificazione. I principi contenuti nel Patto sono stati ripresi dalla successiva legge n.50 del 1999, che all'art. 1, co. 2 prevede l'individuazione, attraverso decreto del presidente del consiglio dei ministri di “forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione”.

---

<sup>347</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), *Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Italy*, Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia; marzo 2001, p. 153 e ss.

<sup>348</sup> E. De Marco, *Negoziazione legislativa e centri di influenza*, in Corso di studi superiori legislativi, Cedam, 1990, pp.181 e ss.



I riferimenti alla partecipazione dei gruppi organizzati al processo decisionale del governo sono quasi sempre in favore di enti ed organi pubblici, riconosciuti dallo Stato come rappresentanti di determinati interessi. In tali forme di consultazione, i gruppi di interessi privati o i gruppi di interessi diffusi non riconosciuti non vengono contemplati; i contatti con gli interessi collettivi privati e diffusi avvengono in maniera informale e del dialogo che si instaura non si ha alcuna traccia<sup>349</sup>. Gli strumenti del dialogo con i membri del governo, dall'istaurarsi del *lobbying contact*<sup>350</sup> alla continuazione della relazione, non sono facilmente individuabili. Nella disciplina degli Stati Uniti e nella regolazione dell'UE in materia di rappresentanza di interessi si fa preciso riferimento sia a registri pubblici nei quali vengono inseriti i nominativi delle persone che entrano in contatto con i membri delle Istituzioni sia a codici di condotta da rispettare per gli iscritti nel registro. La stessa tendenza è stata recepita dai progetti di legge italiani, per i quali l'attività di relazioni pubbliche e di relazioni istituzionali, nella quale il legislatore comprende l'azione di *lobbying*, non solo va intesa come diretta sia al governo sia al Parlamento, ma deve anche rispettare determinati obblighi, tra i quali gli elenchi professionali ed i codici di condotta; negli stessi disegni di legge sono anche previste sanzioni per il mancato rispetto di tali obblighi<sup>351</sup>.

Considerate le modalità informali e difficilmente individuabili, con le quali i gruppi organizzati entrano in contatto con i membri del governo, si è cercato di valutare quali siano le “decisioni pubbliche” del governo che il gruppo di interessi potrebbe influenzare, attraverso gli stessi strumenti previsti dall'art. 1 co. 2 dell'A.C. 6325 Leg. XIV per l'esercizio dell'influenza nei confronti del Parlamento “...proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa o comunicazione.”. Considerando che le funzioni del governo attengono sia al potere esecutivo sia in parte al potere legislativo, l'attività dei gruppi nei confronti di tale Istituzione è orientata in direzioni differenti. Prima di tutto il

---

<sup>349</sup> Ci si riferisce ad una tracciabilità formale, quale quella riscontrabile in registri e in relazioni scritte, come avviene per l'esercizio legittimo del *lobbying* negli USA

<sup>350</sup> Si tratta del contatto attraverso il quale il lobbista esercita influenza sul decisore pubblico, secondo la disciplina statunitense in materia – vedi capitolo 3

governo si occupa dell'elaborazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche, definibili come i programmi d'azione che un'autorità pubblica definisce per la realizzazione dei propri obiettivi o di quelli di un'altra autorità<sup>352</sup>. Tale compito viene realizzato attraverso l'individuazione di tutti gli elementi che contraddistinguono le politiche, come le linee guida da seguire, gli strumenti e le risorse da impiegare, i soggetti da incaricare; i gruppi di interesse che rappresentano posizioni particolari coinvolte dalle politiche, possono cercare di influire su tutte queste scelte, traducibili in altrettante voci di spesa a carico dello Stato.

In relazione al potere legislativo del governo, tra gli atti aventi forza di legge, probabilmente lo strumento decisionale più aperto all'influenza dei gruppi è il decreto legge che, in casi di necessità ed urgenza, potrebbe in maniera tempestiva soddisfare le richieste degli interessi organizzati, consentendo di ottenere risultati tangibili. L'uso più generale di tale strumento, che spesso trascende i limiti della necessità e dell'urgenza<sup>353</sup>, aumenta la possibilità che le domande rivolte ai membri dell'esecutivo si facciano più insistenti e richiedano il ricorso al decreto legge. Anche il decreto legislativo, che a differenza del decreto legge, trova i suoi principi e criteri di riferimento all'interno della legge delega del Parlamento, può essere motivo di influenza esterna. La sua minore discrezionalità d'azione lo rende però meno flessibile alle richieste dei gruppi di interesse, anche se questi potrebbero comunque esercitare influenza sull'impostazione del governo nel raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle Camere. L'interesse dei gruppi di pressione nei confronti dell'organo esecutivo può essere rivolto anche al potere del governo di emanare regolamenti, come fonte secondaria di produzione giuridica, visto che con

---

<sup>351</sup> Tra i diversi progetti di legge, in particolare gli artt. 1,2 3,5 del Progetto di legge 495 della XIII Legislatura

<sup>352</sup> A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, 2002 pag. 287

<sup>353</sup> Il problema dell'emanazione di decreti legge che eccedono i limiti legali della necessità e dell'urgenza è stato ampiamente discusso in dottrina; tale utilizzo eccessivo può essere ritenuto un incentivo per i gruppi di interesse ad esercitare maggiore influenza sul governo. Per un breve riferimento sull'argomento si vedano gli atti del convegno di Napoli, del 12 e 13 maggio 2000, (a cura di Vincenzo Cocuzza, Sandro Staiano) *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2001

tali “decisioni” il governo attua le disposizioni legislative e regola materie non soggette a riserva di legge<sup>354</sup>.

Un potere fondamentale suscettibile di influenza riguarda il potere di iniziativa del governo nel procedimento legislativo; in questo caso la pressione dei gruppi si rivolge ai membri dell'esecutivo per ottenere che vengano presentati al Parlamento disegni di legge inerenti alla soddisfazione di determinati interessi<sup>355</sup>. Nel campo dell'iniziativa legislativa dell'esecutivo assume particolare rilievo la legge finanziaria, strumento fondamentale della politica economica che il governo intende seguire. L'elevato debito pubblico italiano sembra infatti per certi aspetti essere collegato anche alla forte pressione esercitata dalle continue richieste dei gruppi economici e sociali<sup>356</sup>.

L'attenzione dei gruppi di interesse verso l'esecutivo si concentra anche sull'organizzazione burocratica della pubblica amministrazione, all'interno della quale vengono offerti spesso ampi spazi di negoziazione. Il sistema della rotazione delle cariche, definito “sistema delle spoglie”<sup>357</sup>, recentemente introdotto nel nostro ordinamento<sup>358</sup>, sottolinea l'importanza riservata dal governo al controllo politico delle principali cariche burocratiche. L'influenza dei gruppi sul governo, diretta a sostenere determinati funzionari pubblici, potrebbe essere motivata, come avviene in USA, da una semplificazione del successivo accesso al dialogo con gli stessi funzionari da parte dei gruppi che li hanno sostenuti.

Per le materie di competenza esclusiva o concorrente con lo Stato, i rappresentanti di interesse possono interagire con il governo, anche attraverso la

---

<sup>354</sup> Sempre più materie sono oggetto del potere regolamentare del governo, che attraverso tale fonte secondaria è in grado di dettagliare minuziosamente le disposizioni generiche contenute in fonti primarie; un attuale descrizione di tale potere viene sviluppata da G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti: vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Giuffrè, 2005

<sup>355</sup> Tale impostazione viene seguita soprattutto in C. Mortati, *L'Ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè, 2000

<sup>356</sup> I. Musu, *Il debito pubblico*, Il Mulino, 2006 e AA.VV., *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Il Mulino 1992, vol. I, pp.337-339. Gli autori sottolineano come l'aumento della spesa pubblica italiana abbia contribuito a peggiorare la posizione debitoria dello Stato, senza peraltro diminuire la mole delle domande collettive provenienti dalla società

<sup>357</sup> In riferimento allo *spoils system* adottato in passato dagli USA e superato nel 1886

<sup>358</sup> Legge n.145 del 2002 “*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*”. La legge in questione è stata subito nota come “*legge sullo spoils system*”, in quanto la principale novità introdotta consiste nella fissazione di regole per il cambiamento

mediazione dei funzionari delle regioni e delle autonomie locali. La stessa Conferenza Stato-regioni<sup>359</sup>, istituita per migliorare i rapporti dello Stato con i sistemi locali, rappresenta una sede di incontro con i portavoce degli interessi settoriali, promossi dai gruppi nei confronti delle Istituzioni locali.

## 5.2 Il dialogo dei gruppi di interesse con la pubblica amministrazione

La relazione dei gruppi di interesse con la pubblica amministrazione ha subito gli effetti del processo di cambiamento che ha condotto quest'ultima a porre al centro della propria azione i diritti della persona, modificando l'impostazione dell'autorità pubblica, da potere imposto da un ente sovraordinato a servizio offerto nell'ottica del raggiungimento di un risultato condiviso<sup>360</sup>. Con la conseguente apertura al dialogo con i cittadini, il singolo diventa il centro dell'agire amministrativo ed i gruppi in rappresentanza di interessi dei singoli diventano un importante punto di riferimento per tale dialogo<sup>361</sup>. La Costituzione, attraverso la pubblica amministrazione non garantisce solo la tutela dei diritti della persona, ma anche i principi di democraticità e di sovranità popolare, che trovano realizzazione continuativa nelle funzioni amministrative<sup>362</sup>. La democrazia procedurale, garantita

---

degli esponenti dell'alta dirigenza all'interno degli apparati statali, in modo corrispondente alle risultanze politiche della consultazione elettorale

<sup>359</sup> Il cui ruolo è stato rafforzato dal d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303. Alla Conferenza partecipano i Presidenti delle Regioni e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche se alle sue riunioni, possono partecipare, in seguito all'invito del Presidente - il Ministro per gli Affari Regionali - i Ministri e i funzionari delle amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici interessati ai temi trattati dalla Conferenza

<sup>360</sup> Si riferisce al processo evolutivo della pubblica amministrazione, che modifica i rapporti pubblici con i cittadini, in quanto li coinvolge sempre di più nei suoi processi decisionali. In tal senso si veda L. Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.* vol.:57, 1999

<sup>361</sup> G. Sorrentino, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, Editoriale scientifica, 2003 pp. 9 e ss. L'autore ripercorre le fasi della crisi dello Stato, alla luce dell'ordinamento comunitario ed internazionale che hanno condotto all'affermazione dei diritti dell'uomo come fondamento dei sistemi giuridici. Tra questi si annoverano sia quelli fondamentali della Carta dei diritti dell'Unione Europea - dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà - sia quelli inerenti al mondo del lavoro, quelli sociali e quelli relativi alla sopravvivenza stessa dell'uomo.

<sup>362</sup> Tra gli autori che descrivono lo stretto legame tra costituzione ed amministrazione, si riscontrano soprattutto V. Cerulli Irelli, *Costituzione e amministrazione: documenti di un itinerario riformatore: 1996-2002*, Giappichelli, 2002; G. Berti, *La responsabilità pubblica: Costituzione e amministrazione*, Cedam, 1994; U. Allegretti, *Amministrazione Pubblica e Costituzione*, Cedam, 1996

attraverso il principio di partecipazione convive con la democrazia legislativa<sup>363</sup>. L'amministrazione, che ha come fine ultimo la soddisfazione degli interessi pubblici<sup>364</sup>, si rivolge al dialogo con i cittadini in quanto titolari dei diritti e dei bisogni privati, che, in base a tale impostazione, è chiamata a tutelare. Dall'altra parte i cittadini attraverso la partecipazione all'azione amministrativa manifestano il proprio apporto diretto alla realizzazione di una corretta amministrazione<sup>365</sup>. Sia l'apertura al dialogo dell'amministrazione sia l'impegno attivo del cittadino per la realizzazione di una buona amministrazione rivelano come l'amministrazione pubblica sia rivolta a garantire un risultato piuttosto che ad imporre il proprio potere ai destinatari dei suoi atti<sup>366</sup>. Alla base dell'orientamento amministrativo al risultato, rileva la nuova definizione dell'interesse pubblico come una composizione ponderata degli interessi coinvolti nell'esercizio del potere<sup>367</sup>. In tale ottica l'azione amministrativa diventa parte di un sistema decisionale partecipativo e paritario che comprende i cittadini e le loro associazioni.

Le funzioni della pubblica amministrazione, si realizzano in un'ottica di servizio alla collettività, ma sempre nel rispetto del principio di legalità; negli articoli della Costituzione viene stabilito sia che gli impiegati dell'amministrazione sono “ [...] al servizio esclusivo della Nazione” – art. 98 - sia che debba essere la legge a determinare “...le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari” - art. 97. La legge 241/90 sul procedimento amministrativo enfatizza questo orientamento di servizio alla collettività, attraverso la figura del responsabile del procedimento, che soddisfa un'esigenza di trasparenza e di identificabilità del contraddittore all'interno dell'amministrazione, individuabile e contattabile dal cittadino, nel segno del superamento del principio dell'impersonalità dell'apparato amministrativo.

---

<sup>363</sup> G. Sorrentino, *op.cit.*

<sup>364</sup> G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, 2006, pag. 289

<sup>365</sup> F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, 1994

<sup>366</sup> L'amministrazione di risultato si riferisce a questo rapporto tra cittadini ed amministrazione, che si basa sull'orientamento amministrativo al raggiungimento di obiettivi concreti in grado di soddisfare gli interessi pubblici e privati coinvolti nell'azione istituzionale. G. Berti, *op. cit.* e L.Iannotta, *op. cit.*

<sup>367</sup> G. Sorrentino, *op.cit.* pag.198

Esiste quindi una nuova apertura dell'amministrazione ai contatti con la società civile, che si concretizza nella identificazione precisa del funzionario a cui compete la decisione amministrativa. Nelle situazioni giuridiche nelle quali il pubblico decide autonomamente e responsabilmente se emanare o meno determinati atti, come autorizzazioni, concessioni e licenze, l'amministrazione entra direttamente nei settori economici, trovandosi in contatto con gli interessi collettivi dei gruppi che vi operano. Da qui l'interesse dell'amministrazione a coinvolgere i gruppi di interesse, che sono in grado di fornire le informazioni necessarie ad assumere le decisioni sulle materie che li riguardano. Le stesse informazioni fornite alle amministrazioni locali potrebbero poi essere richieste dagli organi legislativi regionali o centrali per approfondire e valutare particolari materie. La ricerca di informazioni da parte del pubblico rientra nell'orientamento amministrativo al risultato, che per essere raggiunto concretamente necessita di tutti i dati informativi relativi alla decisione da assumere. In seguito al trasferimento di informazioni alla pubblica amministrazione, possono arrivare al governo le istanze e le necessità dei gruppi di pressione dai quali le informazioni provengono.

L'art.4. del d.lgs. 165/2001 fa proprio riferimento all'indirizzo politico amministrativo svolto dagli organi di governo delle varie amministrazioni, caratterizzato dalla "definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione". L'indirizzo amministrativo, stabilito nel rispetto dell'indirizzo politico e risultante dagli obiettivi dell'azione amministrativa, non è estraneo al governo, che essendo espressione di determinate forze politiche si rivolge all'amministrazione, per cogliere elementi utili allo sviluppo delle proprie politiche<sup>368</sup>. D'altra parte l'esigenza che l'amministrazione sia trasparente nei confronti del partito o della coalizione che detiene la maggioranza parlamentare, deriva dal fatto che diventerà strumento di esecuzione delle stesse politiche che ha contribuito a sviluppare. Ciò non toglie che esista una tendenziale distinzione tra politica e amministrazione, in grado di garantire che l'amministrazione non si trasformi in mero apparato di esecuzione subordinato agli

---

<sup>368</sup> ibd. pp. 200 e ss

organi politici<sup>369</sup>. Le stesse Autorità Amministrative Indipendenti (AAI), organismi pubblici caratterizzati da un alto grado di imparzialità e soggetti unicamente alla legge, proprio in ragione della propria indipendenza dall'esecutivo non rispondono, nella maggior parte dei casi, politicamente allo stesso.

E' rilevante a questo proposito ricordare che il progetto di legge della Camera 244, Leg. XIII si preoccupa proprio di evitare che i soggetti praticanti attività di *lobbying* corrispondano a figure che ricoprono posizioni di dirigenza nella pubblica amministrazione. La tendenza del progetto di legge citato è infatti sia quella di rendere il più possibile trasparenti le relazioni che intercorrono tra i rappresentanti di interessi ed i funzionari pubblici, sia quella di evitare possibili conflitti di interesse.

### **5.3 Il potere discrezionale della pubblica amministrazione e la promozione dell'interesse del gruppo**

L'attività di influenza dei gruppi di interessi privati o diffusi sulle decisioni della pubblica amministrazione si riferisce in particolar modo all'esercizio pubblico del potere discrezionale. Quando la pubblica amministrazione svolge attività vincolata, difficilmente si creano spazi di esercizio della pressione, in quanto si tratta di situazioni nelle quali l'attività amministrativa, in seguito ad un determinato fatto, è obbligata dalla legge ad emanare un atto, i cui contenuti sono imposti dalla legge stessa<sup>370</sup>. Il vincolo dell'attività amministrativa nei confronti degli amministrati deriva direttamente dalla norma giuridica. Nelle attività discrezionali, invece, l'amministrazione ha un potere di scelta per il caso concreto, una precisa facoltà di decisione espletata nell'esercizio di un potere amministrativo. La scelta dell'amministrazione pubblica, valutata all'interno di una serie di possibili opzioni, determinate da norme giuridiche, deve essere la più opportuna per curare l'interesse

---

<sup>369</sup> G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, 2005. La distinzione tra politica e amministrazione viene ravvisata nella disciplina dell'organizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni - d.lgs. 29/1993, sostituito dal d.lgs.165/2001 - che tenta di delimitare le attribuzioni della componente politica - organi di governo cui spettano i poteri di indirizzo politico-amministrativo rispetto a quelle della componente non politica, in particolare del vertice dirigenziale

<sup>370</sup> D.Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche: una introduzione*, Il Mulino, 2002

pubblico di sua competenza<sup>371</sup>. Nell'amministrazione di risultato, che pone al centro del suo servizio i cittadini, l'interesse pubblico da tutelare è considerato come una composizione di molteplici interessi coinvolti, appartenenti a singoli, a gruppi o alla collettività nel suo insieme. L'interesse del gruppo rientra nell'ambito della tutela di un pubblico interesse da parte dell'amministrazione, quando per esercitare tale funzione è necessario coinvolgere un insieme di soggetti accomunati da un determinato interesse. In tale ambito il gruppo e l'istituzione possono collaborare al fine di tutelare i rispettivi interessi, partecipando insieme alla formulazione della decisione finale. La collaborazione tra amministrazione e privati può anche tradursi in un preciso accordo formale, che rientrerebbe nella fattispecie del contratto di diritto pubblico<sup>372</sup>.

La sfera dispositiva del potere discrezionale<sup>373</sup> attiene alle funzioni libere, intendendo con tale termine quelle funzioni pubbliche dirette a soddisfare un interesse oggettivo, senza vincoli a parte l'obbligo di soddisfare tale interesse<sup>374</sup>. In via generale per definire libera la funzione pubblica, ci si riferisce solo al vincolo della soddisfazione dell'interesse; la libertà del potere discrezionale subisce poi alcune limitazioni in relazione ai rapporti che intercorrono tra le diverse autorità pubbliche. La competenza relativa a determinati atti spetta ad organi precisi della pubblica amministrazione, che si vincolano tra di loro al rispetto del principio dell'autorità competente. Il mancato rispetto di tali vincoli interni può portare ad eccesso di potere ed alla responsabilità amministrativa del funzionario. Da qui la necessità per il gruppo di interesse di individuare correttamente i soggetti

---

<sup>371</sup> F. Cangelli, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Giuffrè, 2004

<sup>372</sup> Tale termine è stata utilizzato per individuare una tipologia di accordo intermedia tra il provvedimento di natura pubblica ed il contratto di diritto privato; a tale proposito si veda G.Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche: ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, 1984. Sulla materia dell'incontro di volontà tra ente pubblico e soggetto privato si sono sviluppate numerose teorie, che hanno cercato di chiarire quale fosse la tipologia di tale accordo, data la divergente natura giuridica delle parti. In proposito si veda E.S. Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, 1992 pp. 39 e ss; l'autore ripercorre le fasi del dibattito dottrinale in Italia, attraversate da una prima tendenza contraria a qualsiasi classificazione dell'accordo sia in termini pubblici sia in termini privatistici – ispirata alla dottrina tedesca – ed una seconda fase favorevole alla fattispecie del contratto di diritto pubblico, in quanto, nonostante la differente natura delle parti, realizza una fusione di due volontà eterogenee

<sup>373</sup> Il potere discrezionale amministrativo viene qui inteso secondo la definizione di M.S. Giannini: “potere di affermare in un margine determinato l'opportunità di soluzioni possibili rispetto alla norma amministrativa da attuare”; in M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, 1939, pag. 52

<sup>374</sup> S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, 1930, pp. 145 e ss.



competenti ad agire, che saranno i destinatari della sua azione trasparente di influenza, che altrimenti potrebbe risultare illegittima.

Mentre nell'attività vincolata la scelta è limitata dalla legge, nell'attività discrezionale l'organo indicato dalla legge come competente in un processo decisionale, esprime un giudizio soggettivo<sup>375</sup>, che è vincolato dalla possibilità di soddisfare l'interesse pubblico nel modo migliore, attraverso una soluzione che comporti la "massimizzazione dell'interesse"<sup>376</sup>.

Il potere discrezionale nell'esercizio della funzione ha portato alcuni autori a ritenere che anche l'attività interpretativa dell'organo preposto sia da considerarsi attività discrezionale<sup>377</sup>. La differenza tra le due funzioni, discrezionalità e interpretazione, può risolversi nella rispettiva presenza o meno di un momento dispositivo in senso proprio<sup>378</sup>, che è anche l'obiettivo che interessa all'azione di influenza del gruppo.

### 5.3.1 L'interesse privato nell'attività di ponderazione degli interessi

La valutazione della migliore soluzione da adottare, per raggiungere un risultato concreto in grado di soddisfare gli interessi dei cittadini, non può prescindere dagli altri interessi pubblici e privati che l'amministrazione incontra nella cura dell'interesse pubblico di sua competenza. Tale attività di composizione di interessi avviene nell'ambito dell'esercizio del potere amministrativo discrezionale, che, attualmente, alla luce delle nuove normative<sup>379</sup> in materia di pubblica amministrazione, permette la partecipazione degli interessati al processo

---

<sup>375</sup> M.S. Giannini, *op. cit.*, Giuffrè, 1939, pag.62

<sup>376</sup> M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, vol. 1, Giuffrè, 1970 pag. 480. Il potere discrezionale amministrativo è in grado di massimizzare l'interesse in quanto deriva dalla competenza dell'organo su uno specifico interesse pubblico e comporta conseguenze giuridiche, in riferimento alla struttura dell'atto emanato, al controllo stesso sull'atto e alla tutela giurisdizionale dei destinatari di tale atto

<sup>377</sup> L. Benvenuti, *op. cit.* pag. 90, ripercorre il pensiero della dottrina tedesca – in particolare R. Jesch, *Unbestimmter Rechtsbegriffe und Ermessen in rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht* – che inserisce l'interpretazione nell'ambito della discrezionalità, riducendo tutta la tematica della discrezionalità ad un problema di interpretazione, sottolineando l'esistenza di una differenza solo quantitativa tra concetti determinati e concetti indeterminati e conseguentemente un margine di valutazione riservata nella stessa fase di interpretazione delle norme

<sup>378</sup> L. Benvenuti, *op. cit.* pag. 91

decisionale pubblico. In base all'impostazione di M.S. Giannini, la discrezionalità amministrativa considera primario l'interesse pubblico di riferimento e secondari tutti gli altri interessi che entrano in gioco. Non sempre la discrezionalità amministrativa porta a libere valutazioni di opportunità su differenti soluzioni da adottare. Quando la discrezionalità amministrativa riguarda giudizi di carattere scientifico, questi si traducono solitamente in valutazioni di qualificazione uniche; quando la discrezionalità riguarda valutazione non tecniche, possono esserci più opzioni da valutare<sup>380</sup>. Nel primo tipo di discrezionalità il giudizio scientifico, precedente al momento decisionale, deriva da un apprezzamento tecnico, che, per quanto possa essere condiviso, è differente dalla libera potestà discrezionale. E' soprattutto negli atti di discrezionalità non tecnica, che l'apprezzamento politico, precedendo la manifestazione della volontà, si basa su criteri di valutazione, resi necessari dall'esistenza di diversi interessi, che portano alla possibilità di prendere decisioni legittime differenti tra loro. L'apprezzamento politico consiste in una ponderazione di interessi sia pubblici sia privati che intervengono in una situazione concreta. L'autorità discrezionale competente attribuisce a ciascun interesse coinvolto il valore che ritiene opportuno; tanto più ampio è l'arco delle scelte possibili tanto più ampio è il numero di interessi in gioco. L'interesse a cui viene attribuito il valore maggiore sarà quello più tutelato dall'atto discrezionale emanato dall'amministrazione.

La scelta discrezionale diventa così il risultato di tale ponderazione comparativa che valuta diversi interessi secondari in ordine ad un interesse primario. Secondo tale impostazione degli anni '30 la discrezionalità veniva esercitata dall'amministrazione senza che vi fosse partecipazione dei privati al procedimento nel rispetto di un interesse primario esclusivamente pubblico. Oggi, la discrezionalità implica la partecipazione di tutti gli interessi coinvolti, che possono

---

<sup>379</sup> In particolare la legge 142/1990 che riforma le autonomie locali e la legge 241/1990 sulle nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi

<sup>380</sup> Si tratta della differenziazione tra discrezionalità tecnica e generale di M.S. Giannini, 1939, *op. cit.* pp. 74-76

essere elevati al rango di interesse primario, in quanto rientranti nella composizione dell'interesse pubblico, nel rispetto del principio democratico<sup>381</sup>.

Sia il soggetto titolare di un interesse privato sia i gruppi rappresentanti interessi privati o interessi diffusi si rapportano all'amministrazione che esercita il potere discrezionale, entrando nella valutazione che l'organo pubblico attua ponderando tutti gli interessi in gioco. Presupposto della ponderazione è quindi la conoscenza degli interessi in gioco; se l'amministrazione non conoscesse gli interessi privati coinvolti non potrebbe attribuire loro un determinato valore, necessario a definirne l'eventuale soddisfazione. "Il momento essenziale della discrezionalità è quello in cui si individuano e si raffrontano i vari interessi concorrenti: la fissazione comparativa del loro valore rappresenta la soluzione di questa operazione, spesso faticosa e piena di delicatezza, anche per la responsabilità morale e materiale che si addossa il titolare del potere discrezionale"<sup>382</sup>.

Anche se si sceglie di non considerare la ponderazione di più interessi primario e secondari<sup>383</sup>, ciò che va rivalutato di questa impostazione del potere discrezionale è soprattutto quel meccanismo della comparazione fra diversi interessi operata dall'autorità pubblica<sup>384</sup>. La decisione discrezionale è il frutto di una complessa attività valutativa, consistente in un confronto continuo tra opposte ragioni ed interessi<sup>385</sup>: "In mancanza di un interesse pubblico predeterminato, i portatori di interesse non si limitano a prospettare quali siano gli interessi, al fine di fornire il più ampio quadro possibile per la decisione dell'amministrazione, ma, con il loro intervento, concorrono a stabilire quale sia la regola del caso concreto"<sup>386</sup>.

La caratteristica del potere discrezionale, rilevante per l'azione dei gruppi, è la manifestazione di volontà da parte dell'organo amministrativo, che nell'atto discrezionale produce una propria decisione pubblica o meglio una "proposizione

---

<sup>381</sup> La partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa viene oggi letta alla luce dell'impostazione democratica dell'ordinamento costituzionale, che attribuisce valore all'esercizio condiviso del potere pubblico. Affrontano il tema U. Allegretti, *op. cit.*, e G. Berti, *op. cit.*

<sup>382</sup> M.S. Giannini, 1939, *op. cit.* pag. 75

<sup>383</sup> come F. Manganaro, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni scientifiche italiane, 1995

<sup>384</sup> L. Benvenuti, *op. cit.* pag. 92

<sup>385</sup> *ibid.*, *op. cit.* pag. 92-93

<sup>386</sup> *ibid.*, *op. cit.* pag. 165

giuridica”<sup>387</sup>. L’amministrazione si serve di una determinata scala di valori, frutto di una propria attività volitiva, per attribuire agli interessi differenti valori<sup>388</sup>. Da tali valutazioni, che si servono anche di criteri, principi e regole oggettive<sup>389</sup>, come le regole di buona amministrazione, le regole della correttezza amministrativa e le regole sociali, discende la scelta finale e libera dell’amministrazione. La discrezionalità amministrativa per giungere a tale scelta necessita di interessi concreti, pubblici e privati, e delle informazioni necessarie per valutarli. Se la tutela dell’interesse primario ammette molteplici ipotesi di scelta, il potere discrezionale aumenta rendendo la valutazione nei confronti degli interessi secondari più ampia e complessa. Quando la ponderazione tra questi avviene riconoscendo un interesse essenziale, alla cui soddisfazione è orientata l’amministrazione, e altri interessi secondari considerati in quanto suscettibili di intralciare la tutela dell’interesse essenziale, il fine della discrezionalità amministrativa è solo quello di tutelare determinati interessi pubblici. La ponderazione di Giannini attribuisce infatti anticipatamente il valore primario all’interesse pubblico da tutelare e il valore secondario agli interessi coinvolti, che non costituiscono un fine dell’autorità che esercita il potere discrezionale, ma che influiscono direttamente o indirettamente sull’interesse pubblico essenziale. Nella discrezionalità attuale la valutazione ponderativa sembra essere rivolta a costruire attraverso la partecipazione con i privati l’interesse pubblico finale da tutelare.

#### **5.4 La partecipazione dei gruppi di interesse al procedimento amministrativo**

Oltre ai canali informali, il dialogo tra gruppi di interesse ed amministrazione può avvenire attraverso le regole fissate in materia di procedimento amministrativo, che permettono ai gruppi a partecipare come rappresentanti di interessi coinvolti<sup>390</sup>.

---

<sup>387</sup> M.S. Giannini, 1939, *op. cit.* pag. 97. Con tale termine viene inteso il contenuto giuridico inserito dall’amministrazione che decide

<sup>388</sup> M.S. Giannini, 1939, *op. cit.* pag. 80

<sup>389</sup> Regole che M.S. Giannini definisce come “regole non giuridiche”, *op.cit.* 1939 pag. 82

<sup>390</sup> Gli interessi rappresentabili, oltre a quelli pubblici, sembrano essere quelli privati e diffusi, stando al tenore degli articoli della legge 241; rimane comunque il dubbio, che esula i confini della presente tesi, sulla

La pubblica amministrazione negli Stati Uniti<sup>391</sup>, in molti paesi europei<sup>392</sup> e per certi versi nell'Unione Europea<sup>393</sup> si è dimostrata generalmente disponibile agli interventi dei rappresentanti privati. In Italia ha dimostrato maggiore chiusura formale a tali apporti esterni, ma le normative del '90 – la legge 142 e la legge 241 – hanno attribuito alla partecipazione un ruolo centrale nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione<sup>394</sup>. La partecipazione dei cittadini e dei loro gruppi di interessi privati o diffusi al processo decisionale amministrativo consente infatti all'amministrazione non solo di valutare l'insieme degli interessi coinvolti dalla sua decisione ma anche di assumere le informazioni necessarie a conoscere a fondo la situazione nella quale deve intervenire, al fine di raggiungere in maniera ottimale il risultato atteso<sup>395</sup>. Nella legge 241/1990 viene infatti enfatizzato proprio il valore dell'istruttoria, il cui svolgimento condiziona l'intero procedimento<sup>396</sup>. A tale proposito la legge - in merito alla motivazione del provvedimento, art. 3 – dispone che i decisori pubblici assumano tutti i dati utili al raggiungimento di una conoscenza approfondita del contesto in cui sono chiamati ad intervenire. Le informazioni fornite dai singoli e dai gruppi permettono di calibrare le decisioni pubbliche sulle specifiche esigenze della collettività trasmesse attraverso la partecipazione<sup>397</sup>.

La legge 241 dedica all'istituto della partecipazione un insieme di articoli<sup>398</sup> che disciplinano sia gli obblighi della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini sia i poteri dei soggetti privati nell'esercizio della rappresentanza di

---

possibilità di attribuire agli interessi diffusi, lo stesso valore omnicomprensivo – si veda cap. 1 § 1.4 - previsto dai disegni di legge in materia di relazioni istituzionali

<sup>391</sup> La principale fonte normativa federale sui procedimenti amministrativi è il *Federal Administrative Procedure* del 1946. Tale normativa descrive i differenti modi attraverso i quali i privati possono intervenire nell'azione amministrativa

<sup>392</sup> In particolare in Gran Bretagna (in base alle regole del *common law* l'amministrazione è da sempre tenuta ad ascoltare i destinatari dell'atto prima che questo venga emanato), in Germania (la *Verwaltungsverfahrensgesetz* del 1976 impone l'obbligo di audizione dei soggetti privati interessati dalla decisione pubblica) e in Francia (la legge n. 83-1025 del 1983 prevede che il privato possa intervenire in quei procedimenti che possano causargli effetti indesiderati)

<sup>393</sup> In base alle nuove regole sulla partecipazione e sull'accesso dei privati al processo decisionale pubblico (vedi cap. 3)

<sup>394</sup> G.Sorrentino, *op. cit.* pp. 72-74

<sup>395</sup> La centralità dell'acquisizione delle informazioni necessarie da parte dell'amministrazione viene affrontata soprattutto da M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, 2004

<sup>396</sup> Art. 1 co. 2 della legge

<sup>397</sup> In relazione al ruolo della partecipazione nell'amministrazione di risultato si veda L. Iannotta, *op. cit.*

interessi nel procedimento. In base a tale legge viene ammessa la “partecipazione al procedimento amministrativo” di “qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati...nonché di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, da cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento”. Il legame tra partecipazione e rappresentanza è quindi molto stretto, derivando dalla considerazione che la partecipazione al procedimento da parte di singoli o di gruppi che ne sono coinvolti sia dettata dalla volontà di rendere presente – “appunto rappresentare”<sup>399</sup> - un interesse; in questo senso si può tradurre la partecipazione al procedimento in termini di rappresentanza e di promozione di un interesse. In questa sede amministrativa si verifica quindi la medesima attività di rappresentanza e di promozione – o anche attività di “perseguire” - prevista dai disegni di legge in materia di relazioni istituzionali; tale attività qui non è genericamente intesa ma è condizionata dall’esigenza di assumere un determinato provvedimento<sup>400</sup>.

In riferimento al diritto di associazione, costituzionalmente garantito, l’istituto della partecipazione al procedimento amministrativo sembra qui avvallare l’ipotesi di un diritto soggettivo alla rappresentanza di interessi nei confronti del potere pubblico<sup>401</sup>. In questo senso il gruppo, portavoce di un insieme di cittadini, partecipa al processo decisionale pubblico non solo per tutelare l’interesse dei propri membri ma anche per contribuire ad una migliore definizione dell’interesse generale<sup>402</sup>. Tale impostazione potrebbe essere esclusa quando nell’ambito discrezionale dell’amministrazione le “risultanze dell’istruttoria” (art.3) conducano

---

<sup>398</sup> Articoli dal 7 al 13 del Capo III: Partecipazione al procedimento amministrativo

<sup>399</sup> Così si è espresso G. Colavitti, *op. cit.* pag.138, in riferimento alla ratio dell’articolo 7 della legge, come “quella di consentire a tutti coloro che possono comunque subire delle conseguenze dal procedimento in corso ..., di “far presente” (rappresentare appunto) la propria posizione rispetto alla decisione da assumere, o comunque addurre elementi utili ai fini della deliberazione dell’autorità decidente.”

<sup>400</sup> Sembra comunque che tale esigenza non possa escludere i privati titolari di interessi coinvolti dalla partecipazione al procedimento; sul punto si è sviluppato un ampio dibattito, a proposito della tutela giurisdizionale delle pretese partecipative, si veda la ricostruzione delle posizioni dottrinali offerta da M. Occhiena, *Partecipazione e tutela giurisdizionale*, in *Diritto dell’economia*, vol.: 1, 2002, pp. 31 - 51

<sup>401</sup> In tal senso si è espresso A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, 1996, pp. 90 e ss, esponendo il rapporto dei cittadini con la pubblica amministrazione in termini di rapporto tra diritti soggettivi e obblighi

<sup>402</sup> A. Zito, *op. cit.* pp. 18 e ss. L’autore sottolinea il ruolo della partecipazione dei privati nella definizione del giusto risultato, al quale l’amministrazione con la propria decisione tende. Elementi di valutazione in più, provenienti dai privati, aumentano le possibilità che la scelta del decisore pubblico sia la più adeguata a raggiungere il fine che con l’atto ci si prefigge. Lo stesso ragionamento può essere trasferito ad un insieme di

ad un atto vincolato (art.19). Negli altri casi, invece, i risultati dell'istruttoria permettono una scelta, sulla quale incidono valutazioni discrezionali. Quando la decisione pubblica è il risultato di un processo discrezionale di valutazione, comparazione e ponderazione e di interessi, la necessità di condividere con i singoli e con i gruppi la soluzione finale<sup>403</sup> spinge l'amministrazione ad avvalersi della partecipazione degli stessi destinatari della decisione o dei soggetti da essa coinvolti<sup>404</sup>. La partecipazione dei gruppi al procedimento dipende però dalla loro condizione, riconosciuta dall'amministrazione, di soggetti qualificati a rappresentare interessi privati e diffusi. Tale qualifica attiene alle pretese partecipative<sup>405</sup> dei gruppi, che come soggetti direttamente interessati, vengono coinvolti dall'amministrazione prima di tutto attraverso la comunicazione di avvio del procedimento<sup>406</sup>, necessaria a permettere ai gruppi di partecipare alla successiva fase dell'istruttoria.

L'istruttoria del procedimento è generalmente basata su memorie scritte, senza possibilità di partecipazione orale dei soggetti coinvolti<sup>407</sup>. Mentre in altri ordinamenti europei<sup>408</sup> l'oralità e l'informalità della partecipazione sono ritenute legittime al pari della forma scritta, in Italia tale forma è prevista solo per alcuni procedimenti, in alcuni ordinamenti regionali e per l'istituto della conferenza dei servizi<sup>409</sup>. L'informalità nell'audizione di singoli cittadini e di gruppi organizzati

---

cittadini, cioè il gruppo: come per i singoli anche per i gruppi la partecipazione si rivela presupposto per la corretta definizione dell'interesse da tutelare e della soluzione da adottare per tutelarlo

<sup>403</sup> La condivisione del risultato attiene alla realizzazione di una buona amministrazione, che componendo i propri obiettivi con gli interessi dei cittadini interessati può correttamente realizzare i compiti sociali menzionati all'interno della costituzione. Si veda G. Sorrentino, *op. cit.* pag. 176, che riprende il pensiero di F. Benvenuti, *op. cit.*

<sup>404</sup> La legge 241/90 prevede infatti che la partecipazione al procedimento amministrativo sia garantita per i portatori di interesse ai quali "...possa derivare un pregiudizio dal provvedimento", art. 9 co.1

<sup>405</sup> A. Zito, *op. cit.*

<sup>406</sup> Prevista dall'art. 7 della l. 241, così modificata dalla l. 15/2005; si veda G. Mattarella, *op. cit.* e il commento alla sentenza n. 1224 del Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2003, di D. Chinello in *Giornale di diritto amministrativo*, vol.: 7, 2003 pp. 694 - 701

<sup>407</sup> La legge 241/90 non prevede infatti la possibilità di una generale partecipazione orale, come prevista dallo strumento dell'istruttoria pubblica, presente negli Stati Uniti (definita *hearing*); sul punto si veda S. Cimini, *Partecipazione procedimentale: limiti di effettività della forma scritta e prospettive dell'oralità*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione, problemi, prospettive ed esperienze* a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002, pp. 27 - 54

<sup>408</sup> Per esempio in Germania, Francia e Gran Bretagna per i privati è prevista, nelle disposizioni legislative su citate - nota 51 - in via generale la possibilità di partecipare ai procedimenti amministrativi anche oralmente

<sup>409</sup> S. Cimini, *op. cit.* pag. 40. L'autore esamina la presenza di oralità nella fase dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi, arrivando alla conclusione che questa sia presente solo per alcuni procedimenti

potrebbe permettere all'amministrazione di assumere le proprie decisioni sulla base di una consapevolezza più ampia della situazione nella quale deve intervenire, raccogliendo non solo informazioni e dati scritti ma anche impressioni, punti di vista ed opinioni dei soggetti che partecipano al procedimento. Una maggiore apertura del pubblico nei confronti del privato non solo migliorerebbe la valutazione delle differenti posizioni coinvolte ma inciderebbe sulla stessa composizione finale dell'interesse pubblico da tutelare attraverso la decisione finale<sup>410</sup>.

Tali considerazioni portano a chiedersi se l'unico momento giuridicamente rilevante in cui i privati possano negoziare con la pubblica amministrazione la soddisfazione di interessi privati o diffusi, sia quando ad essere coinvolti siano anche gli interessi pubblici. L'impostazione degli anni '30 sostenuta da Giannini, sottolinea il meccanismo ponderativo del decisore pubblico come nucleo centrale della decisione, per valutare la relazione degli altri interessi coinvolti con l'interesse pubblico; la ponderazione enfatizza la scelta discrezionale tra più soluzioni se è difficile ricorrere a parametri oggettivi in grado di indirizzare la decisione verso l'unica soddisfazione dell'interesse pubblico<sup>411</sup>. Oggi, con l'attuale quadro giuridico, la partecipazione degli interessi privati nel procedimento amministrativo<sup>412</sup>, permette ai soggetti coinvolti di sostenere personalmente o attraverso la mediazione dei rappresentanti una propria posizione, in modo da non sottovalutare tali interessi all'interno della tutela dell'interesse legittimo<sup>413</sup>. Il coinvolgimento degli interessi privati o diffusi nella formazione delle decisioni amministrative deriva sempre dalla loro posizione di soggetti destinatari della

---

contenziosi, come il procedimento tributario e il procedimento avviato dall'autorità *Antitrust* in materia di concorrenza. L'oralità viene riscontrata dall'autore anche in alcuni ordinamenti regionali, quali quello dell'Emilia Romagna, nella legge regionale n. 32 del 1993 che all'art. 14 dispone che gli interessati possano richiedere di essere ascoltati. Infine, come unico esempio di istruttoria orale generale, viene richiamata la conferenza dei servizi – art. 14 e ss della l. 241/90 - in cui i soggetti pubblici ed in alcuni casi anche quelli privati possono intervenire senza utilizzare la forma documentale

<sup>410</sup> A. Zito *op.cit.* L'autore si focalizza sull'amministrazione di risultato e sull'importanza che la soluzione adottata sia la migliore per raggiungere il fine predeterminato

<sup>411</sup> M.S. Giannini, 1939, *op. cit.* pp.44, 63, 83 e 90 e M.S. Giannini, *Problemi relativi al merito amministrativo e problemi connessi*, in Stato e diritto, 1941, dove si mette in dubbio la tesi di Mortati circa l'esistenza di regole sociali riferibili sia al merito che alla discrezionalità e che dunque il giudizio valutativo finale possa essere vincolato a parametri predeterminati

<sup>412</sup> B. G. Mattarella, *Il provvedimento amministrativo*, in *La nuova legge sul procedimento amministrativo*, Giornale di diritto amministrativo, vol.: 5, 2005 pp. 469 - 487

<sup>413</sup> V.Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, 1994



decisione stessa o comunque interessati dai suoi effetti. Sembra infatti che la legge 241 – e le successive modificazioni ed integrazioni - abbia istituzionalizzato la partecipazione dei soggetti privati alla decisione pubblica non solo in vista della tutela di un interesse pubblico primario, ma anche affinché i destinatari o i soggetti coinvolti possano condividere la scelta pubblica che ricadrà nella loro sfera di interessi<sup>414</sup>.

Altra problematica relativa alla qualificazione delle modalità di partecipazione dei gruppi al procedimento amministrativo, riguarda l'individuazione dell'attore legislativo competente a disciplinare in materia di partecipazione al procedimento amministrativo. In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, la potestà legislativa in tale materia sembra ricadere all'interno della competenza sia dello Stato sia delle Regioni, con una distribuzione di poteri non chiaramente definibili.

Non essendo annoverato né tra le materie di competenza statale né in quelle concorrenti tra Stato e Regioni, l'ambito normativo del procedimento amministrativo sembra spettare all'ambito residuale delle Regioni. In realtà si possono considerare due possibili alternative nella distribuzione dei poteri normativi tra Stato e Regioni. Una, per la quale la competenza spetta esclusivamente alle Regioni, in quanto si tratta di una materia residuale, e un'altra per la quale lo Stato può introdurre principi generali anche se l'ambito è esclusivo, in quanto fissa alcune regole di base nelle procedure, come la garanzia di partecipazione dei cittadini ai procedimenti dell'amministrazione<sup>415</sup>. L'incertezza nella distribuzione della competenza normativa in tale materia pone alcuni problemi nell'inquadramento dei principi contenuti nella legge 241 a garanzia dei privati nelle loro relazioni con la pubblica amministrazione, fissati dallo Stato e vincolanti per le procedure amministrative. Ci si chiede infatti se le normative regionali in tema di procedimento amministrativo debbano attenersi solo ai principi fissati dalla legge statale, necessari a garantire un comportamento uniforme tra le varie

---

<sup>414</sup> I soggetti coinvolti nella decisione amministrativa necessitano della partecipazione per poter condividere ed accettare gli effetti dell'atto amministrativo. In questo senso la partecipazione è presupposto del principio democratico dell'ordinamento giuridico, vedi U. Allegretti, *op. cit.*

<sup>415</sup> A. Crosetti e F. Fracchia, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Giuffrè Editore, 2002, pag. 178

amministrazioni o possano fissarne dei propri<sup>416</sup>. Oltre a tale problema, la riforma costituzionale ne pone un'altra, in quanto assegna ulteriori poteri anche all'autonomia statutaria e regolamentare di comuni, province e città metropolitane. La difficoltà sta quindi anche qui nell'individuare il margine di discrezionalità di tali soggetti pubblici, nel rispetto di leggi statali e regionali.

L'importanza di delineare i confini di competenza in tema di partecipazione ai procedimenti amministrativi si fonda sulla considerazione che è proprio la funzione amministrativa a dover decidere tra interessi contrapposti, con la compresenza di posizioni sia pubbliche sia private che richiedono di essere valutate e coordinate tra loro per la realizzazione dell'interesse pubblico. Nell'esercizio di tale compito, sembra che le regole statali a tutela della partecipazione assumano un ruolo di coordinamento e garanzia di un'efficace ponderazione di interessi e le regole regionali fissino i metodi di acquisizione delle informazioni necessarie ed i soggetti che possono fornirle.

#### **5.4.1 Le pretese dei privati ed i limiti della discrezionalità amministrativa**

Il decisore amministrativo nell'esercizio delle sue funzioni è chiamato prima di tutto ad agire nel rispetto della legalità; la sua discrezionalità decisionale rileva quando esiste la possibilità di valutare quale soluzione scegliere tra tutte le opzioni legittime che si presentano. Tale scelta deve essere effettuata rispettando i principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione – art. 97 Cost. – che non permettono al potere discrezionale di trasformarsi in scelte di libero arbitrio.

La realizzazione di una composizione degli interessi pubblici e privati nel risultato della decisione amministrativa, presuppone che vi sia una reale convergenza verso una soluzione finale<sup>417</sup>. Le pretese private, quindi, per poter raggiungere obiettivi comuni a quelli del pubblico, non dovrebbero rivelarsi prive di

---

<sup>416</sup> A. Crosetti e F. Fracchia, *op. cit.*

<sup>417</sup> S. Cognetti, *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, 2000

fondamento o assolute, rendendo così impossibile al decisore istituzionale realizzare una conciliazione tra differenti posizioni<sup>418</sup>. La partecipazione dei privati e dei gruppi al procedimento amministrativo potrebbe garantire il raggiungimento di un risultato condiviso, quando gli interessi dei soggetti coinvolti sono tra loro suscettibili di arrivare ad un compromesso. La garanzia del risultato condiviso potrebbe dipendere sia dalle caratteristiche degli interessi sia dall'ampiezza della discrezionalità del decisore pubblico.

Dal punto di vista dell'ampiezza della discrezionalità si può dire che il legislatore tende a limitarne gli spazi sottoponendola ad una serie di regole che ne limitano la portata. Oltre alle regole sull'istruttoria<sup>419</sup> e sul responsabile del procedimento<sup>420</sup>, l'amministrazione è vincolata al rispetto del principio di ragionevolezza, del principio di proporzionalità, del principio di coerenza, del principio dell'affidamento del cittadino e a tutte quelle regole la cui violazione vizia l'atto di eccesso di potere e lo rende annullabile<sup>421</sup>. Nell'incontro con il pubblico, quindi, le pretese private, oltre a dover considerare una soluzione condivisa, incontrano precise regole legali dalle quali la controparte istituzionale non può prescindere. E' all'interno di tali regole prefissate che i privati formulano le proprie richieste sulla base delle informazioni rilevanti in loro possesso. Infatti – come ipotizzato nei giochi del capitolo 2 - l'asimmetria informativa tra decisore pubblico

---

<sup>418</sup> G. Sorrentino, *op. cit.* pag. 222. L'autore, nel descrivere il valore della partecipazione nel raggiungimento di una soluzione condivisa si sofferma sul comportamento reciproco degli attori pubblici e privati che nel procedimento si confrontano, sostenendo : "... affinché la presa in considerazione della posizione giuridica del privato che la partecipazione postula (art. 10 l. 241) non si risolva in semplice adempimento formale (se non addirittura in "presa in giro"), occorrono nei protagonisti pubblici e privati dell'azione amministrativa disponibilità e capacità di ascolto, di comprensione, di dialogo e di condivisione di obiettivi comuni che, pur non conquistando il consenso di tutti, tendano alla migliore conciliazione possibile dei dissensi.". In nota l'autore ricorda come la stessa posizione non sia attuale ma sia stata sostenuta negli anni '70 da V. Bachelet in *Evoluzione del ruolo delle strutture della pubblica amministrazione*, in scritti in onore di Costantino Mortati del 1977

<sup>419</sup> In base alla norma relativa alla consistenza dell'istruttoria (art. 3 l. 241/90), l'amministrazione è tenuta a raccogliere tutte le informazioni necessarie ad ottenere una ricostruzione idonea della situazione in cui è chiamata ad intervenire

<sup>420</sup> La personificazione dell'amministrazione nella figura del responsabile del procedimento (art. 4 e ss l. 241/90) impone il confronto del pubblico con le esigenze espresse dai privati, in vista del raggiungimento di un risultato in merito al quale entrambe le parti del dialogo siano in grado di stabilire facilmente il responsabile della decisione assunta. Il valore del dialogo umano dei cittadini con il pubblico è evidente anche nell'obbligo per le amministrazioni pubbliche di avvalersi di uffici per le relazioni con gli utenti (d. lgs. 15/01, art. 11)

e controparte privata potrebbe incrementare il valore della partecipazione dei privati al processo decisionale pubblico; con l'aumentare dei soggetti che forniscono informazioni aumenterà comunque il rischio di ricevere dati errati o fuorvianti<sup>422</sup>. La partecipazione dei privati trasmette infatti informazioni di parte, provenienti dai destinatari delle decisioni amministrative o dai soggetti comunque da esse coinvolti. Le rappresentazioni della realtà attraverso fonti non pubbliche possono rivelarsi devianti rispetto all'interesse pubblico da tutelare ma colmano il deficit informativo caratteristico dell'Istituzione<sup>423</sup>. Il processo valutativo di tali informazioni può essere costoso in termini di tempi, risorse umane e spese finanziarie; tanto più i privati dimostreranno di essere attendibili – attraverso precedenti relazioni con i decisori pubblici - quanto meno l'amministrazione deciderà di vagliare attentamente ogni dato trasmesso. La rappresentanza e la promozione della pretesa privata attraverso un gruppo di interesse, preposto all'esercizio di tale attività – che ormai possiamo definire di relazioni istituzionali – potrebbe accelerare il processo di valutazione delle informazioni, diminuirne i costi e forse anche aumentare le probabilità di riconoscimento della pretesa privata, sostenuta da informazioni considerate rilevanti, corrette ed attendibili.

D'altra parte anche per il gruppo di interessi privati o diffusi, che, non potendo avvalersi di audizioni orali, è tenuto a redigere memorie scritte, la partecipazione al procedimento amministrativo è un processo costoso che può richiedere l'ausilio di competenze professionali esterne in grado di strutturare il dialogo e la negoziazione con l'amministrazione. Per alcuni autori<sup>424</sup>, la rigidità del processo di partecipazione, che obbliga i privati a sostenere dei costi, potrebbe essere risolta

---

<sup>421</sup> L. Iannotta, *op. cit.*. L'autore elenca le regole alle quali l'amministrazione pubblica deve attenersi per rispettare l'obbligo di servizio nei confronti dei cittadini. La discrezionalità deve quindi manifestarsi nei limiti legali imposti a garanzia dell'esercizio della funzione amministrativa

<sup>422</sup> Come analizzato nel cap. 2, nel quale la negoziazione pubblico-privati viene affrontata dal punto di vista economico attraverso l'ausilio della teoria dei giochi, l'asimmetria informativa genera vantaggi informativi per i soggetti che dichiarano di possedere dati informativi migliori, ma la valutazione dell'attendibilità informativa dei privati è sempre un processo costoso

<sup>423</sup> S. Cimini, *op. cit.* pag. 45

<sup>424</sup> Si veda S. Cimini, *op. cit.* pag. 52. L'autore richiamando la posizione di A. Zito - *op. cit.*, 1996 – oltre a sostenere la rigidità del processo di partecipazione scritta rispetto a quella orale propone di superare il problema dell'articolazione delle domande dei cittadini da rivolgere all'amministrazione, attraverso la figura del difensore civico, che potrebbe supportare i cittadini nell'esercizio della partecipazione

attraverso la possibilità di avvalersi della partecipazione orale, molto meno onerosa di quella scritta.

Si presume che maggiori siano i costi sostenuti dal gruppo per usufruire dell'istituto della partecipazione e minore sia la probabilità che le informazioni fornite siano false o facilmente reperibili<sup>425</sup>, dato che la verifica da parte del pubblico potrebbe portare all'esclusione delle informazioni dal processo valutativo, con la conseguente negazione della pretesa privata e l'inutile perdita relativa ai costi sostenuti per partecipare. In questo senso l'obbligo della forma cartacea della partecipazione, potrebbe aiutare a tutelare l'amministrazione dall'essere sommersa di informazioni di ardua valutazione. Inoltre la presenza della documentazione inerente all'intervento del gruppo garantirebbe il riconoscimento immediato dei responsabili di eventuali rappresentazioni distorte della realtà.

In ogni caso l'attendibilità e la qualità delle informazioni non tutelano i privati da scelte pubbliche finali che non rispondano alle esigenze sostenute attraverso la partecipazione scritta, che oltre a essere stata onerosa potrebbe rivelarsi inutile. La possibilità di avvalersi di partecipazioni informali, nei casi nei quali i gruppi si aspettano soluzioni inadeguate ai loro interessi, potrebbe evitare ai cittadini l'insorgere di costi inutili e all'amministrazione la perdita di tempo relativa all'analisi di atti e documenti scritti<sup>426</sup>. La mancata previsione generale della partecipazione orale non permette ai gruppi di avvalersi di tale strumento; ma potrebbe essere l'amministrazione, dopo una prima valutazione del caso specifico, a decidere se ammetterne o meno la possibilità. Tale decisione potrebbe dipendere dal rispetto del principio di efficienza, che impone al decisore pubblico di raggiungere il miglior risultato con il minor dispiego di risorse e con il minor pregiudizio delle posizioni divergenti dalla soluzione adottata con l'atto amministrativo<sup>427</sup>.

---

<sup>425</sup> Anche tale aspetto, relativo al rapporto tra i costi sostenuti per affrontare il dialogo con il pubblico - reperire le informazioni, pagare i compensi per i professionisti ... - e la probabilità che il pubblico decida comunque di non fidarsi del gruppo di interesse, è affrontato nel capitolo 2 da un punto di vista economico

<sup>426</sup> Di quest'avviso S. Cimini, *op. cit.* pag. 51, che attribuisce alla partecipazione la possibilità di "rendere l'azione amministrativa più pragmatica ed efficace"

#### 5.4.2 La partecipazione dei gruppi di interesse e la prassi amministrativa

La partecipazione di cittadini e gruppi al procedimento amministrativo deriva dalla necessità di tutelare un interesse nell'ambito del quale ricade la decisione amministrativa. Tale processo decisionale, che per principio deve portare ad una decisione imparziale<sup>428</sup>, attraverso la partecipazione delle parti in grado di rappresentare direttamente le proprie posizioni, migliora la qualità dell'istruttoria<sup>429</sup>.

La fase preparatoria del procedimento è fondamentale per l'acquisizione delle informazioni in merito ai fatti da accertare e rivela la necessità dell'amministrazione di costruire una rappresentazione reale delle situazioni giuridiche e degli interessi coinvolti per riuscire ad assumere decisioni corrette ed imparziali. La valutazione degli effetti positivi della partecipazione degli interessi di parte potrebbe basarsi oltre che sul rispetto delle regole vincolanti per l'amministrazione, anche sulle caratteristiche della loro applicazione discrezionale nelle specifiche situazioni. In base a tale considerazione è utile richiamare il concetto della "prassi amministrativa"<sup>430</sup>, in base al quale il funzionario dell'amministrazione decide di trattare una determinata situazione sulla base di come i suoi predecessori, in situazioni simili, hanno scelto di agire. Tale comportamento risulta perfettamente legittimo in quanto si basa sul rispetto delle regole giuridiche, che vengono interpretate secondo uno schema noto in quanto precedentemente sperimentato.

Applicando tale concetto alla partecipazione, rileva come le amministrazioni che abbiano sempre considerato le regole sulla partecipazione come strumento di tutela del diritto dei singoli di rappresentare la propria situazione soggettiva nei confronti del pubblico, principio ampiamente tutelato dalla legge 241, continueranno su tale percorso, offrendo ampio spazio alle consultazioni con i rappresentanti degli interessi privati. La prassi amministrativa potrebbe poi tradursi

---

<sup>427</sup> R. Lombardi, *Funzione di controllo e processo decisionale della pubblica amministrazione*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione, problemi, prospettive ed esperienze* a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002, pp. 71 - 88

<sup>428</sup> Il decisore pubblico che è chiamato ad assumere una decisione discrezionale, deve rispettare i principi del buon andamento e dell'imparzialità amministrativa, richiamati in merito all'organizzazione dei pubblici uffici dall'art. 97 Cost. co.1

<sup>429</sup> G.Colavitti, *op.cit.* pag 149

in precise norme giuridiche che formalizzino il comportamento reiterato dei funzionari, offrendo ulteriore certezza all'interpretazione discrezionale dei soggetti pubblici.

Nell'ottica di un'amministrazione rivolta ai risultati, la prassi amministrativa è conciliabile con il concetto di controllo interno di efficienza dell'attività amministrativa. Tale meccanismo permette ai decisori di non ripetere errori già commessi, fornendo informazioni sugli eventuali esiti delle decisioni, attraverso dati storici su casi analoghi passati e relative decisioni sperimentate<sup>431</sup>. La valutazione delle scelte passate, siano esse positive o negative, può incrementare gli effetti positivi delle soluzioni amministrative da adottare, influenzando i comportamenti dei funzionari pubblici rivolti ad assicurare l'efficienza e l'efficacia delle proprie decisioni. In relazione agli effetti sui privati delle soluzioni adottate in passato, ogni tipo di valutazione viene effettuata dagli organi pubblici; la possibilità che l'utente possa partecipare ai processi di valutazione sul rendimento, l'efficienza e l'efficacia dei pubblici poteri<sup>432</sup> aiuterebbe a scartare ulteriori decisioni dagli esiti negativi sconosciuti dall'amministrazione. In questo senso la prassi amministrativa potrebbe garantire il comportamento reiterato solo per quelle soluzioni prive di effetti negativi sulla sfera di interessi dei privati.

## **5.5 La tutela della partecipazione dei gruppi di interesse negli statuti comunali**

L'esistenza di fonti normative degli enti locali in tema di partecipazione, in particolare degli Statuti comunali, porta a considerare quanto sia soprattutto a tale livello che i sistemi giuridici, abituati da tempo al dialogo con i cittadini, si dotino di strumenti idonei a tutelare le relazioni con i privati ed i loro rappresentanti.

---

<sup>430</sup> A. Carullo, *La prassi amministrativa*, Cedam, 1979

<sup>431</sup> Iannotta, *op. cit.* 1999

<sup>432</sup> R. Lombardi, *op. cit.* pp 86 – 87. L'autrice considera la possibilità che non sia solo il pubblico ma anche l'utente amministrato ad esercitare funzioni di controllo sulla pubblica amministrazione, come avviene in altri ordinamenti, quali Francia, Gran Bretagna e Spagna, attraverso le "Carte dei servizi pubblici". La partecipazione privata ai processi valutativi dei risultati dell'amministrazione, attraverso il controllo di gestione, potrebbe condurre, secondo l'autrice, al riconoscimento della responsabilità dei funzionari che hanno deciso di intraprendere quelle decisioni

L'analisi di alcuni Statuti e regolamenti comunali ha condotto alla considerazione di come la partecipazione, politica prima ancora che amministrativa, sia per determinati enti locali, un vero e proprio parametro di valutazione dell'azione pubblica comunale. Mentre la partecipazione amministrativa, riguarda i singoli cittadini o gruppi di questi in un preciso procedimento amministrativo che li coinvolge, la partecipazione politica al governo dell'ente coinvolge in prima persona gruppi e cittadini, come mezzi di espressione delle esigenze della società civile.

Lo Statuto del comune di Torino, all'articolo 10 comma 1, e il regolamento comunale 211<sup>433</sup> valorizzano in particolare le associazioni senza fini di lucro; il regolamento richiamato offre una specifica disciplina di un registro per tali associazioni che viene istituito per agevolare l'attività di partecipazione, comunicazione e collaborazione tra le entità organizzate sul territorio comunale e le Istituzioni del comune. Oltre a dedicare un'apposita disciplina a tali organizzazioni, il comune di Torino, attraverso il suo Statuto, prevede forme di consultazione della popolazione<sup>434</sup>, in base alle quali il consiglio, prima di assumere determinati provvedimenti che riguardino specifici settori, è tenuto a richiedere il parere delle associazioni iscritte a registro, che rappresentino un interesse relativo alla materia considerata dal provvedimento da assumere.

Anche il comune di Alessandria attribuisce all'istituto della partecipazione una forte rilevanza nell'espressione delle posizioni specifiche della società civile. In particolare considera la partecipazione come strumento finalizzato ad una maggiore tutela degli interessi collettivi<sup>435</sup>, dedicando alla "valorizzazione delle libere forme associative" l'articolo 6 del proprio Statuto. L'articolo riconosce tra queste forme associative "le associazioni, le cooperative e altre organizzazioni di volontariato e

---

<sup>433</sup> Approvato con delibera del Consiglio comunale del 27/02/95

<sup>434</sup> L'art. 3 dello Statuto specifica che la partecipazione dei cittadini alle scelte comunali è uno dei principi avallati dall'amministrazione di Torino. Tale principio viene approfondito da S.Cresta, A. Massone e I. Paola in *Procedimento amministrativo e partecipazione, problemi, prospettive ed esperienze* a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002. Gli autori considerano che il disposto dell'articolo suddetto in relazione alla partecipazione dei privati fissa un parametro determinante nel "valutare la correttezza sostanziale dell'azione comunale", pag. 248



di promozione sociale, che operino nei settori sociali, dell'assistenza, dello sport, del tempo libero, della protezione dell'ambiente, della difesa dei consumatori, dei diritti civili, della pace, della solidarietà, della cooperazione internazionale allo sviluppo". Tali organizzazioni, essenzialmente associazioni *non-profit*, possono chiedere all'amministrazione comunale di essere inserite in un apposito Albo comunale. Le altre organizzazioni, tra le quali l'art. 6 co. 4 dello Statuto considera "Comitati e Gruppi non rientranti nelle previsioni dei precedenti commi" non vengono escluse dall'accesso al dialogo con il comune, in quanto ad esse viene riconosciuto il diritto di sostenere le proprie posizioni particolari di fronte al Sindaco, ad un suo delegato o in mancanza, alla competente commissione consiliare, incaricata di riceverli e di riferire i contenuti del dialogo al consiglio comunale.

## **5.6 Accenni sulla rappresentanza degli interessi privati negli accordi di natura consensuale**

All'interno delle attività amministrative consensuali possono essere inseriti gli accordi della pubblica amministrazione, conclusi sia con altre amministrazioni sia con soggetti privati. Alla metà del '900, tali accordi aumentano notevolmente ed iniziano a rappresentare una sorta di strumento attraverso il quale le amministrazioni cercano di aumentare il consenso nei riguardi delle proprie azioni<sup>436</sup>. L'accordo tra pubblica amministrazione e privati si presenta da subito con forti problematiche di inquadramento giuridico, che impediscono una chiara definizione dell'accordo come "contratto di diritto pubblico"<sup>437</sup>. La natura giuridica differente dei soggetti pubblico e privato conduce alla stipula di un accordo che, producendo obblighi reciproci per entrambe le parti, si troverebbe a coordinare la potestà autoritativa del pubblico con la situazione giuridica soggettiva del privato.

---

<sup>435</sup> Dello stesso avviso la posizione espressa da S. Grassi, P. Lombardi, *L'esperienza del comune di Alessandria*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione, problemi, prospettive ed esperienze* a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002, pag. 267

<sup>436</sup> S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 1988, pag. 778

<sup>437</sup> Il problema della definizione di tale contratto è stato affrontato sotto differenti punti di vista, in relazione alla definizione di "contratto di diritto pubblico" si veda in particolare G.Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche*, Giuffrè 1984 pp. 238-242

L'idea di una convenzione di natura pubblicistica tra tali soggetti di natura diversa si risolve progressivamente considerando l'accordo sia come atto unilaterale dell'amministrazione, tenuta a rispettare il carattere di imperatività dell'atto, sia come atto bilaterale per quanto attiene la produzione di effetti giuridici nella sfera pubblica ed in quella privata<sup>438</sup>. La caduta dei caratteri indiscussi di imperatività e unilateralità dell'atto amministrativo, all'interno dei modelli consensuali della pubblica amministrazione, si produce nel momento in cui il pubblico riconosce che la tutela dell'interesse pubblico sia meglio realizzabile attraverso il ricorso agli accordi negoziali piuttosto che attraverso la completa disponibilità giuridica della fattispecie da regolare<sup>439</sup>. L'amministrazione sposta il proprio modello organizzativo dalla preminenza del carattere di autorità a quello di legalità<sup>440</sup>, per il quale i poteri amministrativi operano nel rispetto dei fini indicati dalla legge senza escludere il ricorso a soggetti esterni per realizzare la tutela dell'interesse pubblico. Il progressivo utilizzo degli atti di natura consensuale inizia con gli accordi tra amministrazioni, attraverso i quali si modifica lo stesso modo di amministrare, che da dominio pubblicistico immodificabile si trasforma prima in una ricerca di consenso dei destinatari attraverso la negoziazione<sup>441</sup> e poi in un tentativo di tutelare contemporaneamente molteplici interessi, sia pubblici sia privati. Gli accordi tra amministrazioni vengono disciplinati dall'art. 15 della legge 241 del 1990, "accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune". Oltre agli interessi pubblici coinvolti, gli interessi privati entrano nella valutazione dell'amministrazione nelle situazioni nelle quali il pubblico deve necessariamente ricorrere alla volontà privata nell'esercizio di tutela dell'interesse pubblico.

Uno di questi casi è rappresentato dal ricorso agli accordi di programmazione negoziata<sup>442</sup>, disciplinati dall'art. 27 della legge 142 del 1990 e dall'art. 2 comma

---

<sup>438</sup> G. Falcon, *op. cit.*, 1984 pag. 255

<sup>439</sup> M. Nigro, *Il governo locale: lezioni di diritto amministrativo : anno accademico 1979-1980*, Bulzoni, 1980

<sup>440</sup> G. Guarino, *Atti e poteri amministrativi*, in *Dizionario amministrativo*, Giuffrè, 1983, pp. 101 e ss

<sup>441</sup> In base all'impostazione fornita da M.S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam 1988, pag. 126

<sup>442</sup> In realtà la normativa per la programmazione negoziata era già stata prevista per l'attuazione degli interventi straordinari per il Mezzogiorno, con la legge n.64 del 1986

203 della legge 662 del 1996<sup>443</sup>. Tali strumenti di provenienza privata, in quanto si basano sul contratto, ma di forma e di utilizzo pubblico, in quanto formalizzano volontà principalmente pubbliche, sono stati definiti “compromessi tra provvedimento e contratto”<sup>444</sup>, che, attraverso la negoziazione aumentano partecipazione e consenso dei destinatari degli atti amministrativi. Nell’art. 34 del decreto legislativo n. 267 del 2000, cioè il Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali – nel quale è stata inserita la legge 142 - viene definito l’accordo di programma, come un atto negoziale con cui due o più amministrazioni assumono l’impegno a collaborare per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento di comune interesse, finalizzato a regolare gli obblighi assunti da ciascuna amministrazione. Successivamente la legge 662, all’articolo 2 commi 203 – 207, 209, 214, prevede gli strumenti di programmazione negoziata, posti a disciplina di interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati, servendosi di una gestione unitaria di risorse finanziarie. Appartengono a tali strumenti gli accordi di programma quadro, le intese istituzionali di programma, i patti territoriali, i contratti di programma e contratti d’area, che attengono a decisioni pubbliche e risorse finanziarie delle amministrazioni statali, regionali, delle province autonome, e degli enti locali<sup>445</sup>.

In riferimento a tali accordi locali, è la legislazione regionale a specificare ulteriormente le caratteristiche della negoziazione della propria amministrazione. In particolare, la legge regionale dell’Emilia Romagna, n. 20 del 2000, in riferimento all’accordo di programma in variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, specifica che questi possano essere promossi da enti regionali, provinciali, comunali, su propria iniziativa o su iniziativa di un privato, che può anche partecipare direttamente alla stipula dell’accordo, nel caso in cui assuma obblighi per la sua attuazione. L’art. 40 della suddetta legge ai commi 1 e 5 prevede infatti il coinvolgimento dei soggetti privati sia a livello di iniziativa sia a livello di

---

<sup>443</sup> Integrata dal d. l. n. 6 del 1998, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 61 del 1998

<sup>444</sup> G. Manfredi, *Accordi ed azione amministrativa*, Giappichelli, 2000, pag. 64

<sup>445</sup> La delibera CIPE del 21 marzo 1997 individua gli strumenti generali di programmazione negoziata, definendo le finalità, le aree territoriali e le modalità di attuazione. Gli strumenti per lo sviluppo locale

partecipazione, specificando che l'amministrazione a cui viene presentata la proposta è tenuta a valutare l'esistenza di un rilevante interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento. Tale previsione normativa trasforma l'accordo di programma in uno strumento negoziale diretto a coordinare la realizzazione di un intervento di rilevante interesse pubblico, la cui attuazione può richiedere oltre all'impegno diretto di una pluralità di amministrazioni anche l'intervento dei soggetti privati. In questo caso il gruppo in rappresentanza di interessi privati, potrebbe evitare il percorso dell'influenza informativa, accedendo direttamente alla partecipazione nel processo decisionale, che costituisce quasi interamente l'accordo di programma<sup>446</sup>. Di nuovo la relazione pubblico – privato, approfondita a livello regionale, si instaura attraverso una ponderazione di interessi che assegna al primo una posizione di supremazia rispetto al secondo, ma in questo caso invece di esercitare solo un'influenza passiva sulle successive decisioni autonome del pubblico, il privato entra direttamente nella decisione finale tutelando direttamente il proprio interesse ed influenzando il risultato finale dell'accordo consensuale.

In relazione ai giochi analizzati nel secondo capitolo, l'accordo pubblico – privati configurerebbe un'ulteriore situazione rispetto ai due casi di assenza o di presenza di normative sulla rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni. Mentre nei due casi analizzati il decisore è sempre libero di decidere, valutando costi e benefici della sua scelta, se inserire o meno le richieste dei gruppi nelle proprie decisioni pubbliche, qui, nel caso valuti la coesistenza di un rilevante interesse pubblico e stipuli un preciso accordo, è sempre obbligato a permettere l'accesso temporaneo del gruppo al suo processo decisionale.

---

vengono poi precisati dall'atto di indirizzo del CIPE del 4 aprile 2001 e dalla successiva delibera CIPE del 25 luglio 2003

<sup>446</sup> N. Bassi, *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza (parte II)*, in *Diritto dell'economia*, vol.: 1, 2002 pag. 63

## **5.7 Osservazioni conclusive sul rapporto dei gruppi di interesse con il Governo e la pubblica amministrazione**

La mancanza di disposizioni giuridiche in merito alle relazioni istituzionali tra gruppi di interesse privato e componenti del governo o tra gruppi di interesse e organi della pubblica amministrazione, ha condotto l'analisi verso l'identificazione di quei canali di accesso formali ed informali che, offrendo occasioni di dialogo tra Istituzioni e privati, sopperiscono a tale mancanza. In relazione ai canali informali, rilevano le possibilità di accedere al dialogo con i decisori pubblici e la discrezionalità decisionale dei destinatari dell'azione di promozione dell'interesse. Per quanto riguarda il primo aspetto, il dialogo tra gruppi e organi del governo avviene essenzialmente attraverso la mediazione di partiti politici e di enti pubblici, che trasformano la rappresentanza dei gruppi di interessi collettivi privati e di interessi diffusi in un'azione marginale rispetto a quella da loro esercitata. In riferimento al secondo aspetto, le relazioni tra pubblica amministrazione e gruppi avvengono nell'ambito dei limiti del potere discrezionale del pubblico, che valuta le pretese private in relazione ad un interesse pubblico da tutelare, attraverso un'attività di ponderazione degli interessi coinvolti.

In relazione ai canali formali di accesso del privato al dialogo con il pubblico, se ne sono esaminati alcuni esempi, quali l'istituto della partecipazione al procedimento amministrativo, gli articoli degli Statuti comunali orientati alla partecipazione dei privati ai processi decisionali pubblici e la possibilità dei gruppi di accedere direttamente alla fase decisionale, attraverso gli strumenti della programmazione negoziata. Da tale analisi, risulta che l'apertura del pubblico nei confronti dei gruppi di interessi privati e diffusi è attualmente molto più accentuata nella pubblica amministrazione rispetto ad altri contesti, nonostante la costante e predominante tutela dell'interesse pubblico, alla quale per definizione è orientata l'amministrazione. Infatti la partecipazione è uno strumento di comunicazione con l'esterno consequenziale all'inizio di un processo decisionale amministrativo, che in ogni caso deve essere realizzato; non può essere considerato come un istituto a

disposizione del privato o del gruppo indipendente dall'avvio di un procedimento amministrativo nel quale sia coinvolto l'interesse rappresentato<sup>447</sup>. Allo stesso modo, affinché esistano i presupposti per la stipula di un accordo di programma, la disciplina regionale impone l'esistenza di un rilevante interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento. Con la differenza che tale accordo permette al gruppo di evitare di esercitare influenza a livello informativo in quanto può accedere direttamente al livello decisionale; in questa occasione, i gruppi privati esercitano influenza al pari dei gruppi di interesse istituzionali, quali i sindacati dei lavoratori, che, a livello legislativo nazionale entrano in concertazione con il pubblico per la definizione dei termini del contratto di lavoro nazionale.

Posizione a parte occupano le disposizioni di quegli Statuti comunali, come quelli dei comuni di Torino e di Alessandria, che nei titoli dedicati agli istituti della partecipazione alle attività del comune, parlano rispettivamente di "riconoscimento" e di "valorizzazione" dei gruppi di interesse in termini di rappresentanza e di promozione delle proprie posizioni nei confronti delle istituzioni comunali. La vicinanza di queste disposizioni all'attività di relazioni istituzionali – prevista dai disegni di legge nazionali – è comprovata dalle previsioni relative ai registri e agli albi di tali gruppi. Tanto i comuni, con gli esempi di Torino ed Alessandria, quanto le regioni, in riferimento agli esempi di Toscana e Molise affrontati nel precedente capitolo, risolvono con i propri mezzi normativi il problema delle relazioni istituzionali nei confronti delle Istituzioni locali, sopperendo alla mancanza di una normativa nazionale in materia.

---

<sup>447</sup> L'idea che la partecipazione del privato sia funzionale alla migliore definizione dell'interesse pubblico da tutelare e non alla difesa del singolo interesse è sostenuta da molti autori, in particolare da A. Zito, *op. cit.* e U. Allegretti, *op. cit.*

## Conclusioni

In base all'analisi svolta nei cinque capitoli della tesi, sia da un punto di vista giuridico sia da un punto di vista economico, l'influenza sul processo decisionale pubblico dei gruppi di interesse che esercitano relazioni istituzionali nei confronti delle Istituzioni italiane, in termini di rappresentanza e di promozione degli interessi organizzati, è di tipo informativo. Gli strumenti che i gruppi di interessi privati e diffusi hanno a disposizione per "perseguire" l'interesse nei confronti dei decisori pubblici sono informativi, in quanto trasmettono conoscenza sui propri ambiti particolari ai soggetti che in tali ambiti possono intervenire attraverso decisioni pubbliche. In considerazione di tale flusso informativo, si è cercato di mettere in evidenza i punti di incontro e di scontro fra i decisori pubblici ed i portatori di interessi particolari, in un contesto di crescente trasparenza nel processo decisionale pubblico e di apertura da parte delle Istituzioni nei confronti dei cittadini e dei loro gruppi di interesse. La suddivisione dell'analisi in distinti ambiti, di orientamento sia giuridico sia economico, ha consentito di analizzare differenti aspetti del fenomeno di influenza informativa dei gruppi di interessi privati e diffusi sui decisori pubblici. L'esigenza di inquadrare giuridicamente l'influenza privata sui decisori pubblici, ha portato ad analizzare i progetti di legge nazionali in riferimento alla principale disciplina in materia di *lobbying* – alla quale si ispirano i nostri progetti di legge – che definisce tale attività come un'attività di pressione degli interessi particolari nei confronti delle Istituzioni.

Oltre alla disciplina negli Stati Uniti, sono state analizzate altre tipologie di disciplina che offrono differenti soluzioni per regolare la materia, tra le quali la regolazione dei gruppi di interesse nell'Unione Europea ed alcune discipline europee in materia di relazioni istituzionali. In tutte le soluzioni normative, l'apporto informativo non solo è il principale strumento di pressione, ma è anche il motivo per il quale le Istituzioni accettano il dialogo con i privati. Tale

ragionamento ha permesso di inquadrare il problema da un punto di vista economico, in quanto i vantaggi informativi dei gruppi di interesse, oltre a supportare le posizioni degli interessi rappresentati, colmano le esigenze di conoscenza del pubblico sui settori ai quali i gruppi appartengono. Lo scambio che si realizza tra privato e pubblico è quindi tra informazioni particolari dei privati ed accesso al dialogo con il pubblico; tanto più le informazioni sono rilevanti e significative per il pubblico, e quindi rappresentative di reali esigenze, quanto più la decisione finale potrà essere “influenzata” e quindi tenere in considerazione gli interessi del gruppo.

I risultati raggiunti possono, in breve, riassumersi in alcuni punti. Il primo riguarda l’esistenza del dialogo tra i rappresentanti di interessi privati o diffusi ed i decisori pubblici, a prescindere dalla presenza di discipline giuridiche rivolte a regolare la loro comunicazione. La conseguenza di tale riscontro sta nella necessità di dover individuare caso per caso le fattispecie di partecipazione del gruppo al processo decisionale pubblico. Questo soprattutto nei contesti nazionali privi di normative sulle relazioni istituzionali, nei quali i gruppi di interessi privati e diffusi cercano canali di accesso informali alle Istituzioni, per poter presentare le proprie posizioni nelle materie alle quali le decisioni pubbliche si riferiscono. Il secondo riguarda l’esigenza, ormai indiscussa, di individuare punti di incontro tra interessi di parte ed interessi generali per la promozione e la tutela di entrambe le tipologie di interesse, spesso interdipendenti tra loro. Si è quindi cercato di analizzare per quali motivazioni il decisore pubblico dovrebbe rivolgersi al privato per assumere le proprie decisioni e, viceversa, secondo quali fini e modalità il gruppo privato dovrebbe appoggiarsi al sostegno pubblico per raggiungere la soddisfazione dei propri interessi. Tali motivazioni si riferiscono all’opportunità per il pubblico di incontrare nelle soluzioni presentate dagli attori privati le migliori scelte pubbliche ed alla possibilità per il gruppo di ottenere la tutela dei propri interessi particolari.

La collaborazione con i destinatari delle proprie decisioni alla formulazione delle decisioni stesse, permette infatti al decisore istituzionale sia di elaborare politiche adeguate sia di misurarne gli effetti e le conseguenze, prima ancora di



implementarle e di garantirne il consenso una volta implementate. Il terzo è relativo alle normative sulle relazioni istituzionali e alle normative che, regolando altre materie, in particolare l'istituto della partecipazione al procedimento amministrativo, favoriscono in precisi ambiti l'accesso dei gruppi di interesse al dialogo con il pubblico. In riferimento alle prime, alcune regioni ed alcuni comuni, risolvono con le proprie fonti normative il problema della trasparenza delle relazioni tra i gruppi e le proprie Istituzioni.

La mancanza di una normativa nazionale in materia di relazioni istituzionali, infatti, non solo non offre alcuna garanzia di accesso formale alle informazioni private che intendono offrire la soluzione più opportuna al pubblico, nel rispetto delle proprie posizioni particolari, ma genera problemi di trasparenza e di controllo delle relazioni istituzionali informali. Da qui la differenziazione tra i differenti contesti giuridici, che, in relazione alla presenza o all'assenza di una disciplina in materia di rappresentanza e promozione di interessi, condizionano la propensione del decisore pubblico ad offrire o meno al gruppo la considerazione delle sue richieste particolari.

Analizzando tale propensione, da un punto di vista economico, forzando la realtà e fissando ipotesi inevitabili, si è infatti giunti ad un risultato differente in riferimento all'esistenza o meno di discipline giuridiche sulla rappresentanza di interessi nei confronti delle Istituzioni. In contesti giuridici privi di normative in materia, il decisore pubblico, che deve scegliere razionalmente se collaborare o meno con un gruppo di interesse, si comporta in maniera differente nel caso si tratti di un unico incontro con il gruppo oppure di un numero infinito di incontri. Nel primo caso deciderà sempre di non collaborare ed il gruppo sempre di offrire informazioni non rilevanti; nel secondo caso, se decide di collaborare una volta, offrendo un'opportunità di dialogo al gruppo, continuerà a farlo anche in futuro nel caso in cui anche il gruppo decida di cogliere tale opportunità e di fornire unicamente informazioni corrette e rilevanti.

In contesti giuridici che possiedono normative in materia di rappresentanza di interessi, il decisore permetterà sempre al gruppo di accedere al suo monopolio

decisionale ed il gruppo deciderà sempre di entrare, fino a che la decisione pubblica sia stata assunta. La stessa differenza presente tra contesti giuridici privi di normative giuridiche in materia di rappresentanza di interessi e contesti che prevedono tali normative è riscontrabile nel contesto giuridico italiano, a proposito delle normative regionali o comunali e della partecipazione al procedimento amministrativo degli interessi coinvolti. La precisa indicazione normativa, in materia di partecipazione al procedimento amministrativo, permette infatti ai gruppi di interesse di interfacciarsi con i decisori pubblici incaricati del procedimento. In tale contesto il decisore pubblico è obbligato dalla legge a considerare l'apporto informativo dei rappresentanti degli interessi coinvolti. L'autorità amministrativa, dopo aver compiuto l'istruttoria, resta libera, di assumere le proprie decisioni, ponderando gli interessi coinvolti in base al suo potere discrezionale. Allo stesso modo, anche i destinatari pubblici dell'attività di relazioni istituzionali, svolta in contesti regolamentati, sono liberi di assumere le proprie decisioni pubbliche dopo aver ricevuto le informazioni degli interessi organizzati.

Non vi è alcun obbligo di considerazione degli interessi di parte all'interno del processo decisionale, vi è solo un obbligo di ricevere le informazioni dai gruppi che rappresentano tali interessi. Ma si presume che, in contesti regolamentati o in ambiti giuridici che ricordano tale regolamentazione, l'esclusione all'interno della decisione pubblica, di un interesse coinvolto – coerentemente e “costosamente” rappresentato durante la fase del dialogo informativo con i gruppi - implicherebbe per l'autorità pubblica il sorgere di un costo in termini di reputazione e consenso politico. Nei contesti privi di normative in materia di relazioni istituzionali, tali costi potrebbero essere irrilevanti dal momento che non esiste alcun obbligo di ricevere informazioni da parte dei gruppi di interesse. L'esistenza di una normativa in materia, quindi, potrebbe tutelare i privati da comportamenti pubblici contrari ad un riconoscimento dei loro interessi all'interno delle decisioni pubbliche, e cioè contrari ad un loro momentaneo accesso al monopolio decisionale.

Si conclude, così, nella consapevolezza che il riconoscimento degli effetti positivi dell'attività di influenza dei gruppi di interesse sul processo decisionale

pubblico si basi sulla possibilità che il valore informativo apportato dal dialogo tra decisore e gruppi sia continuamente riscontrabile nelle attività intraprese e negli obiettivi raggiunti dalle decisioni pubbliche condivise.

## Bibliografia

### Capitolo primo

- S. Rokkan, *Citizens, elections, parties. Approaches to the comparative study of the processes of development*, Universitetsforlaget, 1970
- A.F. Bentley, *The process of Government*, The University of Chicago Press, 1908
- G. A. Almond e B. G. Powell, *Comparative Politics: a developmental Approach*, Brown and Co., 1966
- J.H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati* (traduzione italiana di S. Mangiameli), Giuffrè, 1993
- M. Weber, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania: critica politica della burocrazia e della vita dei partiti* (traduzione italiana di E. Ruta), Laterza, 1919
- R. Smend *Costituzione e diritto costituzionale*, (traduzione italiana di F. Fiore e J. Luther), Giuffrè, 1988
- V.G. Casari, *La tutela degli interessi superindividuali con particolare riferimento all'interesse dei consumatori e degli utenti di pubblici servizi*, in *Diritto dell'economia* vol. 2, 2002 pp. 317- 344
- V. Roppo, *Privatizzazione e ruolo del 'pubblico': lo stato regolatore* in *Politica del diritto* fasc.: 4, vol.: 28, 1997, pp. 627 – 638
- G. Vignocchi, *Ipotesi di azionabilità dell'interesse di categoria in sede di giudizi ordinari e di giudizi amministrativi*, in *Il Diritto del lavoro*, vol: 11-12, 1939, pp. 354 e ss
- J. E. Stiglitz, *Principal and Agent* in J.Estwel et al., *allocation, Information and Markets*, Macmillan, 1987
- H. Heller, *Dottrina dello Stato*, a cura di U. Pomarici, Edizioni scientifiche italiane, 1988
- C. Schmitt, *Teologia politica 2: la leggenda della liquidazione di ogni teologia politica*, a cura di Antonio Caracciolo, Giuffrè, 1992
- P. Schmitter, *Still the Century of Corporativism?* In *Review of Politics*, n. 36, 1974, pp. 85 – 131
- V. G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, W. de Gruyter, 1966
- A. Scalone, *Rappresentanza politica e Rappresentanza degli interessi*, Francoangeli, 1996
- S. Rossi, *La politica economica italiana 1968 - 1998*, Laterza, 2003
- G. Colavitti, *Rappresentanza ed interessi organizzati*, Giuffrè, 2005
- S. Fedeli e M.F. Viola, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, *Economia Pubblica* fasc.: 2 vol.:30, 2000 pp. 33-55
- D. Easton, *A Framework for political Analysis*, University of Chicago Press, 1965, traduzione it. “*Il sistema politico*”, Comunità, 1963
- G. Pasquino, *Corso di scienza politica*, Il Mulino, 2000

- P. Ridola, *Democrazia pluralista e libertà associative*, Giuffrè, 1987
- Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, 1951
- U. Coldagelli, *Vita di Tocqueville (1805-1859): la democrazia tra storia e politica*, Donzelli, 2005
- T. V. Smith, *The democratic tradition in America*, Farrar and Rinehart, 1941
- Saul K. Padover, *The meaning of democracy: an appraisal of the American experience*, F. A. Praeger, 1963
- M. Weber, *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland*, 1917, traduzione italiana in *Scritti politici*, N. Giannotta, 1970
- G. Ghetti, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, 2001
- E.J. Sieyes, in *Che cosa è il terzo stato*, Editori Riuniti, 1972
- J.J. Rousseau in *Il contratto sociale*, Barabba 1933
- A. Pizzorno, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. Berger, *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge University Press, 1981
- G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 2001
- S. Panunzio (a cura di F. Perfetti), *Il fondamento giuridico nella democrazia*, Bonacci, 1987
- G. Bognetti, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Giuffrè, 1998
- G. Leondini, *Profili costituzionalistici*, Cedam, 1998
- *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, atti del Convegno di studio a Pavia, 11-12 giugno 1974, Cedam, 1976
- M. Scarlata Fazio in *Le associazioni: associazioni riconosciute, associazioni non riconosciute, associazioni in partecipazione, associazioni agrarie, normativa privatistica e profili fiscali, giurisprudenza*, Pirola, 1994
- Dottorato di ricerca in diritto pubblico (12°, 13°, 14° ciclo): ciclo di conferenze: *interesse pubblico e interessi privati, significato dell'interesse pubblico e coordinamento con gli interessi privati*, a cura di L. Vandelli, A. Lolli, Clueb, 2000
- *Il concetto di interesse*, antologia a cura di Lorenzo Ornaghi, Giuffrè, 1984
- D. Stone and A. Denham, *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*, Manchester University press, 2004
- L. Ornaghi, S. Cotellessa, *Interesse*, Il Mulino, 2000
- A. La Spina e G. Magone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, 2000,
- S. Cassese e G. Galli, *L'Italia da semplificare: le Istituzioni*, Il Mulino, 1998
- L. Graziano, *Lobbying and the Public interest*, Presses Interuniversitaires Européen, 1998
- L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, NIS, 1995
- L. Graziano, *Lobbying, scambio e definizione degli interessi. Riflessioni sul caso americano*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, 1993 vol.:3, pp. 427 - 442

- L. Graziano *Partiti e Lobbies: riflessioni sul caso americano* in M. Vaudagna (a cura di), *Il partito politico americano e l'Europa*, Milano 1991
- L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 1991
- M Givel, S Glantz, *Tobacco lobby political influence on US state legislatures in the 1990s* Tobacco Control, fasc.:2, vol.:10, 2001
- L. Bobbio, *Governance multilivello e democrazia*, in *La Rivista delle Politiche Sociali* fasc. 2, vol.: 2, 2005, pp. 51 – 62
- M. Koenig-Archibugi, *Il governo dei processi globali: attori e istituzioni della global governance* in *Teoria politica*, fasc.: 2/3, vol.: 19, 2003, pp: 137 - 156
- D.Fisichella, *Gruppi di interesse e di pressione* in l'Enciclopedia delle scienze sociali, Istituto dell'enciclopedia italiana vol. IV, Roma 1994
- G.Sartori, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?* Il Mulino, 1959
- G.Pasquino, *Gruppi di pressione*, in N. Bobbio, *Dizionario di politica*, 1976
- P.Farnetti, *Gruppi di interesse*, *Politica e società*, vol.:2, 1979
- S.Berger, *l'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Introduzione al testo, 1983
- R. Federici, *Gli interessi diffusi: il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Cedam, 1984
- J. Bhagwati, *Trade, Balance of Payments and Growth*, North Holland, 1971
- P. Schmitter, *Private Interest Government: beyond market and State* 1985, Sage publication, London
- M. Cotta, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, *Rivista italiana di Scienza Politica*, agosto 1979, pp. 193 – 227
- L. W. Milbrath, M.L. Goel, *Political Participation*, Rand McNally, 1965
- H.Schmitt e J.Thomassen, *Political Representation and legitimacy in the European Union*, 1999 Oxford University Press
- V Gray, D Lowery, *The expression of density dependence in state communities of organized interests*, *American Politics Research*, fasc.:4, vol.:29, 2001, pp. 374 – 391
- Gray, V; Lowery, D, *The institutionalization of state communities of organized interests*, *Political Research Quarterly*, fasc.:2, vol.:54, 2001, pp. 265 – 284
- R. Damania; PG Fredriksson, *On the formation of industry lobby groups*, *Journal Of Economic Behavior & Organization*, fasc.:4, vol.:41, 2000, pp. 315 – 335
- T.J. Lowi, *Governo di partito e regime presidenziale*, Cedam, 1990
- G.Corso, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, 2003
- F.Galgano, *Istituti di diritto privato*, Cedam, 2000

- R. Federici, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Cedam, 1984
- R. Marcus e E. Scherman, *Complex litigations, Cases and Materialso on Advanced Civil Procedure*, West Group, 2004
- M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, 1965
- E. Wittenberg, *How to win in Washington*, Blackwell, Oxford, 1994
- J. Xifrà, *Como influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Pùblicas*, Gestion, 2000
- P. Romagni, *La comunicazione dell'influenza*, Les presses du management, Parigi 1995
- J. L. Sanchis, *Comunicaciòn y Lobby*, en *Dirigentes* nùm.89, 1995
- R. Salisbury, *Interest representation: the dominance of Institutions*, *American Political Science Review*, vol.:78, pp. 64-76
- *Federal Election Commision*, documento “*Federal Election Campaign Laws*”, indirizzo Internet: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>

## **Capitolo secondo**

- R.A. Jackson, T.M. Carsey, *Group effects on party identification and party coalitions across the United States*, in *American Politics Research*, fasc.:1, vol.:30, 2002, pp. 66-92
- T. Feddersen, W. Pesendorfer, *Elections, information aggregation, and strategic voting*, in *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America*, fasc.:19, vol.:96, 1999, pp. 10572 - 10574;
- G. Grossman, H. Helpman, *Electoral competition and special interest politics*, Iqier, 1995
- J.J. Laffont, D. Martimor, *Collusion and delegation*, *Rand Journal of Economics*, vol.:2, 1995, pp. 280 - 305;
- J.D. Carrillo, *Graft, bribes and practice of corruption*, *Journal Of Economics & Management Strategy* fasc.:2, vol.:9, 2000, pp: 257 – 286
- J.J. Laffont e D. Martimor, *The theory of incentives: The principal agent model*, Princeton University Press, 2002
- J.J. Laffont, J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MT Press, 1993
- J. Potters, F. Van Winder, *Lobbying and asymmetric information*, *Public Choice*, 1992, pp 269-292
- J. E. Stiglitz, *Principal and Agent* in J. Estwel et al., *allocation, Information and Markets*, Macmillan, 1987
- E. J. Mishan, *Analisi costi-benefici*, Etas, 1974
- A. K. Dasgupta, D. W. Pearce, *Analisi costi-benefici: teoria e pratica*, Isedi, 1975
- P.T. Spiller, *Politicians, interest groups and regulators*, in *Journal of Law and Economics*, fasc.:1, vol.:23, 1990, pp. 65-101

- J. Potters, F. Van Winden, *Lobbying and Asymmetric Information*, in *Public Choice*, 1992, fasc.:3, vol.:74 pp. 269-292
- J.M. Keffer, R.P. Hill, *An ethical approach to lobbying activities of businesses in the United-States*, *Journal of Business Ethics*, fasc.:12-13, vol.:16, 1997, pp: 1371 - 1379
- R. Sloof, *Lobbying when the decision-maker can acquire independent information - a comment*, *Public Choice* fasc.:2, vol.:91, 1997, pp: 199 - 207
- S. Lohmann, *Information, access, and contributions - a signaling model of lobbying*, *Public Choice*, fasc.:3-4, vol.:85, 1995, pp.: 267 - 284
- K.E. Hamm, A.R. Weber , R.B. Anderson, *The impact of Lobbying laws and their enforcement - a contrasting view*, *Social Science Quarterly*, fasc.:2, vol.:75, 1994, pp: 378 - 381
- RT, Boylan, *An optimal auction perspective on Lobbying*, in *Social Choice And Welfare*, fasc.:1, vol.:17, 2000, pp. 55 - 68
- T. Gilligan, K. Krehbiel, *Collective desion-making and standing committees: an informational rationale for restriction on amendment procedures*, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.:3, 1987, pp. 287-335
- M. Bennedsen, S. E. Feldmann, *Legislative structure, incentives, and informational lobbying*, Working Paper n. 99.22, Irving B. Harris Graduate School of Public Policy Studies, the University of Chicago, 1999
- J.S. Banks, *Signalling games in Political Science*, Harwood Academic Publishers, 1991
- P.Aghion e J.Tirole, *Formal and real authority in organizations*, *Journal of political economy*, fasc.:1, vol.:105, 1997, pp. 1-29
- S. Falconieri, *The impact of Lobbying on the allocation of political Authority*, Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari Luigi Einaudi, Temi di ricerca num.17, 2000
- P.Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union: the logic of access*, *Journal of European Public policy* fasc.:3, vol.:9, 2002 pp. 365-390
- W.Coleman, W.Grant, *The organizational cohesion and political access of business: a study of comprehensive associations*, *European Journal of Political research*, vol.:16, 1988 pp. 467-487
- M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, 1965
- C.M. Radaelli, *The role of Knowledge in the policy process*, *Journal of European Public Policy* fasc.:2, vol.:2, 1995, pp.159-183
- R. Ball, *Interest groups, influence and welfare*, *Economics and Politics*, 1995, fasc.:7, vol.:2 pp. 119-146
- J. Andreoni, T. Bergstrom, *Do government subsidies increase the private supply of public-goods*, *Public Choice*, fasc.:3, vol.:88, 1996, pp. 295 – 308
- T.Groves e J.Ladyard, *Optimal allocation of public goods: a solution to the free rider problem*, *Econometrica*, vol.: 45, 1977, pp. 783-810;
- P. Clark, M.F. Masters, *Competing interest groups and union members' voting* in *Social Science Quarterly*, fasc.:1, vol.:82, 2001, pp. 105 - 116



- P. Zusman, *The incorporation and measurement of social power in Economic models*, International Economic Review, vol.:17, 1976, pp. 447-462
- A.F. Bentley, *Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1908.
- D.Austen-Smith, *Interest groups, campaign contributions and probabilistic voting*, Public Choice, vol.: 54, 1987, pp. 123-39.
- G. S. D'Aiotti, *Individuo, istituzioni, scelte pubbliche: problemi di razionalizzazione del comportamento dei soggetti pubblici nel processo decisionale: Hayek, Simon, Buchanan e la svolta della Public Choice. L'economia della burocrazia, dell'informazione e il superamento del malfunzionamento delle istituzioni*, Cedam, 1990
- N.Zahariadis, *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*, Georgetown university press, 2003
- G. West. Edwin, *Adam Smith and modern economic: from market behaviour to public choice*, E. Elgar, 1990
- S.Gill e D. Law, *Economic Liberalism and Public Choice*, The Global Political Economy, vol.:1, pp. 41-53, 2000
- P.R. Krugman, M Obstfeld, *Economia internazionale*, Hoepli, 2001
- MB. Berkman, *Legislative professionalism and the demand for groups: The institutional context of interest population density*, in Legislative studies quarterly, fasc.:4, vol.:26, 2001, pp. 661 – 679
- J.J Laffont, J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, 1993
- J.J. Laffont, *Political economy, information and incentives*, European Economic Review, fasc.:4, vol.:43, 1999, pp. 649-669
- G.Antonelli, et al., *Economia*, Giappichelli, 2003
- R. Cellini, L. Lambertini, *Una guida alla teoria dei giochi*, Clueb, 1996
- J. Nash, *Non-Cooperative Games*, Annali of Mathematics, vol.:54, 1952
- R. Myerson, *Refinements of the Nash Equilibrium Concept*, International Journal of Game Theory, vol.:7, 1978
- R. Selten, *The Chain-Store Paradox*, in Theory and Decision, vol.: 9 pp. 127 – 159, 1978
- P.G. Garella e L. Lambertini, *Organizzazione industriale, concorrenza, strategia, regole*, Carocci editore, 2002
- D. Kreps, R.Wilson, *Sequential Equilibrium*, in Econometria vol.: 50 pp. 863 – 994

### **Capitolo terzo**

- R. David, C. J. Spinosi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, traduzione italiana di O. Calliano et al., Cedam, 2004
- L. Morlino et al., *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, 1991

- *Working Document* del Parlamento europeo: *Rules on lobbying and intergroups in the national parliaments of the Member States*, National Parliaments Series, W 5/rev. 10-1996
- D. Coen, *The impact of US lobbying practice on the European business-government relationship*, California Management Review, fasc.:4, vol.:41, 1999, pp. 27 e ss
- J. Greenwood, C.S. Thomas, *Regulating lobbying in the western world*, Parliamentary Affairs, fasc.:4, vol.:51, 1998, pp. 487 – 499
- J. Greenwood, *Regulating lobbying in the European Union*, Parliamentary Affairs, fasc.:4, vol.:51, 1998, pp. 587 - 599
- D.Austen Smith, *Information And Influence - Lobbying For Agendas And Votes*, in American Journal Of Political Science, fasc.:1, vol.:38, 1994, pp. 283 – 283
- G. Graziano, *The exchange and definition of interests in lobbying - reflections on the United-States case*, in Dados, fasc.:2, vol.:37, 1994, pp. 317 - 340
- M. Haug, H. Koppang, *Lobbying and public-relations in a european context*, in Public relations review, fasc.:3, vol.:23, 1997, pp. 233 – 247
- L. Kaarlo, *L'esperienza dei parlamenti nazionali e prospettive di partecipazione nell'Unione Europea : il caso dei parlamenti scandinavi e di quello italiano* in Teoria politica, fasc.:1, vol.:19, 2003, pp. 83 - 100
- R.Tijeras, *Abogados de oro*, Ediciones temas de hoy, 1997
- J. Walker, *The origins and maintenance of interest groups in America*, in American Political Science Review, 1983, pp. 390 e ss.
- D. G. Garson, *On the origins of interest group theory. A critique of a process*, in American Political Science Review, 1974, pp. 1505 e ss.
- D. Cohen, *Lobbying the Congress*, Relazione presentata al Seminario USIA per funzionari cinesi, 11-23 aprile 1988
- E. Latham, *Interest groups and political time*, Cycles in America, in British Journal of Political Science, 1991
- R. H. Salisbury, J. P. Heinz, E. O. Laumann, R. L. Nelson, *Who works with whom? Interest groups alliances and opposition*, in American Political Science Review, 1987
- A. Beghini, *Il metodo aperto di coordinamento e la governance multilivello nell'Unione europea*, in Affari sociali internazionali, fasc.:1, vol.:31, 2003, pp. 19 - 25
- J. Berry, *Lobbying for the people*, Princeton University Press, 1977
- S. Fedeli e M.F. Viola, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, Economia Pubblica fasc.:2, vol.:30, 2000 pp. 33-55
- R.Tijeras, *Los grupos de interés en Europa*, in *Lobbies, como funcionan los grupos de presión españoles*, Grandes temas, 2000
- J. Greenwood, M. Aspinwall, *Collective action in the European Union: interests and the new politics of associability*, Routledge, 1998

- D. G. Garson, *On the origins of interest group theory. A critique of a process*, in *American Political Science Review*, vol.:1, 1974, pp. 1505 e ss.,
- S.Panebianco, *Il lobbying europeo*, Pubblicazioni della facoltà di scienze politiche, A.Giuffrè, 2000
- S. Panebianco, *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione* in *Amministrare* vol.:2, 2001, pp. 275 – 296
- AM. McLaughlin, G. Jordan, WA.Maloney, *Corporate lobbying in the European-Community*, *Journal Of Common Market Studies*, fasc.:2, vol.:31, 1993, pp. 191 – 212

### **Capitolo quarto**

- G. Gemma, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Giuffrè, 1993
- R. Bin, C. Pinelli, *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 1996
- F. Cocozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, 1989
- P.Zuddas, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, 2001
- R. Blanpain, T. Treu, *Diritto del lavoro e relazioni industriali comparate*, Lavoro, 1983
- A. Barbera, *Linee per una riforma del parlamento*, in A. Barbera et al., *Il parlamento tra crisi e riforma*, Angeli, 1985
- V. Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 1994
- M. Cammelli, *Regioni e rappresentanza degli interessi, il caso italiano in Stato e mercato*, vol.:29, 1990, pp. 151 e ss.
- G. de Vergottini, *Diritto Costituzionale*, Cedam, 2000
- M.Fotia, *Le Lobbies in Italia gruppi di pressione e potere*, Edizioni Dedalo, 1997
- M. Maraffi, *La società neocorporativa*, Il Mulino, 1981
- M. Morisi, *Parlamento e politiche pubbliche: saggio su un caso italiano*, Lavoro, 1988
- M. Morisi, *Usi e funzioni del decreto legge in Italia*, *Rivista italiana di scienze politiche*, vol.:3, 1981, pp. 476-479
- A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Arend, 2001
- G. Pasquino, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili in Stato e mercato*, fasc.:21, 1987, pp. 403 e ss.
- G.Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, 1993
- F.Bruno, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Giuffrè, 1972

- V. Cerulli Irelli e M. Villone, *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Il Mulino, 1991
- V. Di Ciolo, *Procedimento Legislativo*, in Enciclopedia del Diritto Vol. XXXV, Milano, 1986
- R. Romanelli, *Apparati statali, ceti burocratici e modo di governo*, in AA.VV., *L'Italia contemporanea, 1945-1975*, Torino, 1976
- B. Facchetti, *Lobby, una riforma istituzionale*, in "Biblioteca della libertà", luglio-sett. vol.:110, 1999
- G. Palombella, *Costituzione e sovranità: il senso della democrazia costituzionale*, Dedalo, 1997
- D. Guaglioni, *La sovranità*, Laterza, 2004
- *Sovranità, rappresentanza, democrazia: rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, atti del convegno svoltosi nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II, 25-26 giugno 1999

## **Capitolo quinto**

- R. Ruffilli, *Autonomie e pluralismo nelle posizioni dei partiti e delle parti*, Il Mulino, 1981
- P. Hirst, *Dallo statalismo al pluralismo: saggi sulla democrazia associativa*, Bollati Boringhieri, 1999
- L. Morlino, *Costruire la democrazia, Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino 1991
- A.M. Cammisa, *Governments as interest groups: intergovernmental lobbying and the federal system*, Praeger, 1995
- A. Warleigh, *Democracy and the European Union: theory, practice and reform*, Sage, 2003
- B. O'Connor, *Some basic Ideas on Decision making and lobbying in the European Union*, Istituto universitario Carlo Cattaneo, 1997
- R. Federici, *Gli interessi diffusi: il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Cedam, 1984
- G. Pasquino, *Istituzioni, Partiti, Lobbies*, Laterza, 1988
- E. De Marco, *Negoziazione legislativa e centri di influenza*, in Corso di studi superiori legislativi (a cura di) Mario D'Antonio, Cedam, 1990
- G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti: vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Giuffrè, 2005
- C. Mortati, *L'Ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè, 2000
- I. Musu, *Il debito pubblico*, Il Mulino, 2006
- AA.VV., *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, vol. I, Il Mulino 1992
- M. Occhiena, *Partecipazione e tutela giurisdizionale*, in Diritto dell'economia, vol.:1, 2002, pp. 31 - 51

- L.Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto Amministrativo* vol.: 57, 1999
- G. Sorrentino, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, Editoriale scientifica, 2003
- V. Cerulli Irelli, *Costituzione e amministrazione: documenti di un itinerario riformatore: 1996-2002*, Giappichelli, 2002
- G. Berti, *La responsabilità pubblica: Costituzione e amministrazione*, Cedam, 1994
- U. Allegretti, *Amministrazione Pubblica e Costituzione*, Cedam, 1996
- G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, 1993
- F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, 1994
- A. Predieri, *Il processo legislativo*, in *Processo allo Stato*, Atti del convegno sulla riforma dello Stato del 1969, 28-30 Maggio, 1971
- G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, 2005
- D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche: una introduzione*, Il Mulino, 2002
- F. Cangelli, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Giuffrè, 2004
- G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche: ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, 1984
- E.S. Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, 1992
- M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, 1939
- S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, 1930
- M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, vol. 1, Giuffrè, 1970
- F. Manganaro, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni scientifiche italiane, 1995
- A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, 1996
- S. Cimini, *Partecipazione procedimentale: limiti di effettività della forma scritta e prospettive dell'oralità*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione, problemi, prospettive ed esperienze* a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002
- M.S. Giannini, *Problemi relativi al merito amministrativo e problemi connessi*, in *Stato e diritto*, 1941
- V.Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, 1994
- F. Fracchia, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Giuffrè, 2002
- S. Cognetti, *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, 2000
- R. Lombardi, *Funzione di controllo e processo decisionale della pubblica amministrazione*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione*,

- problemi, prospettive ed esperienze a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002
- A. Carullo, *La prassi amministrativa*, Cedam, 1979
  - S. Cresta, A. Massone e I. Paola in *Procedimento amministrativo e partecipazione, problemi, prospettive ed esperienze* a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002
  - S. Grassi, P. Lombardi, *L'esperienza del comune di Alessandria, in Procedimento amministrativo e partecipazione, problemi, prospettive ed esperienze* a cura di A. Corsetti e F. Fracchia, Giuffrè, 2002
  - S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 1988
  - G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche*, Giuffrè 1984
  - A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, 2002
  - M. Nigro, *Il governo locale: lezioni di diritto amministrativo: anno accademico 1979-1980*, Bulzoni, 1980
  - G. Guarino, *Atti e poteri amministrativi*, in *Dizionario amministrativo*, Giuffrè, 1983
  - G. Manfredi, *Accordi ed azione amministrativa*, Giappichelli, 2000
  - N. Bassi, *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza (parte II)*, in *Diritto dell'economia*, vol.: 1, 2002, pp. 52 – 82
  - B. G. Mattarella, *Il provvedimento amministrativo*, in *La nuova legge sul procedimento amministrativo*, *Giornale di diritto amministrativo*, vol.:5, 2005, pp. 469 – 487
  - Commento alla sentenza n. 1224 del Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2003, di D. Chinello in *Giornale di diritto amministrativo*, vol.:7, 2003 pp. 694 - 701
  - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), *Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Italy*, Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia; marzo 2001
  - Relazione della Commissione del Ministero del tesoro, per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica, 1987
  - *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo: atti del 37° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso dalla Amministrazione provinciale di Como, Varenna, Villa Monastero, 19-21 settembre*, Giuffrè, 1991
  - Atti del Convegno di Napoli, del 12 e 13 maggio 2000, (a cura di Vincenzo Cocuzza, Sandro Staiano) *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2001