

**ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
SCUOLA DI LETTERE E BENI CULTURALI**

Corso di laurea magistrale in
SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA E SOCIALE

**Il gioco delle lobby.
Interessi privati e decisioni pubbliche nei
sistemi democratici**

Tesi di laurea in
DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Relatore: prof. Daniele Donati

Correlatore: Dr.ssa Maria Cristina Antonucci

Intonti

Presentata da: Andrea

Terza sessione

Anno accademico 2013-2014

ABSTRACT

Questa tesi nasce da una duplice curiosità: quella di approfondire la conoscenza di un attore politico come le lobby (o gruppi di pressione) che stanno cercando di colmare il vuoto di potere apertosi nelle democrazie occidentali con la crisi dei partiti politici e, dall'altro lato, capire se possa ritenersi giusto o meno l'assioma, portato avanti soprattutto dai media italiani, secondo cui termini come "lobby", "lobbismo" o "lobbista" altro non sono che sinonimi di attività criminali.

Alla luce del vuoto di potere lasciato dai partiti – sia in termini elettorali che cultural-ideologici – in questo elaborato ho cercato di evidenziare come proprio i gruppi di pressione, tanto i grandi gruppi imprenditoriali quanto i gruppi della cittadina organizzata, possano essere uno degli attori politici in grado di colmare quel vuoto, a patto che del loro operato se ne dia una narrazione mediatica più corretta e, dunque, più vicina alla realtà dei fatti.

Quello che spesso si dimentica in tale narrazione, infatti, è che l'attività di lobbying ha una evidente utilità in primis nei confronti della cittadinanza, più attiva e consapevole e dunque in grado – anche attraverso le stesse lobby – di svolgere un più attento ruolo di controllo del decisore pubblico. Il rapporto con i lobbisti serve a quest'ultimo principalmente per due motivi: testare la rispondenza (*responsiveness*) delle scelte politiche nelle aspettative dei cittadini e aiutare i *policy makers* a scrivere leggi migliori, portando dunque un miglioramento all'intero sistema democratico.

Per conseguire questo obiettivo, però, devono

realizzarsi due condizioni imprescindibili: non solo la creazione di una "cultura del fare lobby" - in cui fondamentale soprattutto nel contesto italiano è il ruolo dei mezzi di informazione - che porti a considerare tale strumento come una delle molteplici possibilità della partecipazione democratica, ma anche che tale attività venga regolata attraverso una disciplina normativa basata sulla separazione tra lobbisti e "faccendieri" e sul principio (mutuato dallo scenario europeo) della trasparenza.

In tal senso, obiettivo del mio elaborato è anche quello di analizzare il contesto generale delle lobby, nel tentativo di aprire un dibattito sull'argomento.

Per questo il primo capitolo fissa una serie di concetti-chiave necessari ad inquadrare l'argomento in maniera quanto più equidistante dai due estremi: quello, eccessivamente negativo, promosso da media e cittadinanza e quello, eccessivamente positivo, portato avanti dagli addetti ai lavori, in primis gli stessi lobbisti.

Nel secondo capitolo verranno presentate le principali teorie sviluppatesi nello studio delle lobby, soprattutto nel contesto statunitense che, da un punto di vista accademico, rimane ad oggi il fondamento di qualsiasi studio si voglia fare sull'influenza che l'attività di lobbying ha sui processi democratici.

Nel terzo capitolo, partendo da un breve *excursus* storico, verranno analizzati i due principali modelli per l'attività di lobbying, cioè quello statunitense e quello europeo, con un primo approccio al modello britannico, ultimo nato in ordine di tempo ma con molti spunti di riflessione per l'Italia.

Proprio il lobbismo italiano è oggetto del quarto

capitolo, nel quale vengono riportati i più interessanti tentativi di disciplinare l'attività di lobbying tanto da parte del decisore pubblico nazionale che dal decisore regionale, portando ad esempio quelle che ad oggi rappresentano, in termini di regolazione, le più importanti *best practices*. A chiusura del capitolo, inoltre, una breve presentazione di alcuni esempi in cui il termine "lobby" è stato erroneamente utilizzato come sinonimo di "gruppo criminale": il caso Bisignani e gli scandali giudiziari Expo2015, Mose e "Mafia Capitale".

Conclude questo elaborato un capitolo sui "nuovi attori" lobbistici: i gruppi del Terzo Settore, le fondazioni politiche – mutate dal contesto statunitense e ormai ben introdotte nel sistema italiano – e i *think tank*.

Bibliografia

Volumi

- Akerlot G.A., *A theory of social customs, of which unemployment may be one consequence*, in Quarterly Journal of Economics, 1980
- Allen Smith J., *The Idea Brokers*, New York, The Free Press, 1991
- Almond G., Powell B., *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1988
- Antonucci M.C., *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci editore, 2011
Id. *Lobbying e Terzo Settore. Un binomio possibile?*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2014
- Avenir M., *The lobbying and advocacy Handbook for Nonprofit Organizations*, 2nd edition, Saint Paul (MN), Wilder Foundation Publisher, 2013
- Ayberk U., F.P. Schenker F.P., *Des lobbies européens. Entre pluralisme et clientélisme*, in Revue française de science politique, 48, 6, 1998
- Barbacetto G., Gomez P., Travaglio M. *Mani Pulite. La vera storia*. Milano, edizioni Chiarelettere, 2014
- Bentley A.F., *The Process of Government* (1908), Cambridge, Mass., Harvard University Press, trad. it. *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, Milano, Giuffrè, 1983
- Bertin G., L. Fazzi, *La governance delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci editore, 2012
- Bistoncini F., *Vent'anni da sporco lobbista*, Milano, Guerini e Associati, 2011
- Brucker G., *Dal comune alla signoria, la vita pubblica a Firenze nel primo Rinascimento*, Bologna, Il Mulino, 1981
- Calise M., *Governo di partito*, Bologna, Il Mulino, 1989;
Id. *Come cambiano i partiti*, Bologna, Il Mulino, 1992;
Id. *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000;
- Capogrossi Colognesi L., Finazzi G., Talamanca M., *Elementi di diritto privato romano*, Milano, Giuffrè, 2013
- Dahl R.A., *Who Governs?*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1961
Id. *Poliarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Conn., Yale University Press; trad. it. *Poliarchia, Partecipazione e opposizione*, Milano, Angeli, 1980
Id. *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press; trad. it. *Prefazione alla teoria democratica*, Milano, Comunità, 1994
- de Tocqueville A., *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 1994
- di Leo R., *Il primato americano*, Bologna, Il Mulino, 2000
- Diletti M., *I think tank (Farsi un'idea)*, Bologna, Il Mulino, 2010
- Di Maria R., *Rappresentanza politica e lobbying, teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, Angeli, 2013
- Einaudi L., *Prediche Inutili*, Torino, Einaudi editore, 1955
- Eliasoph N., *The politics of volunteering*, Cambridge, Polity Press, 2013

- Friedrich C.J., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Galietti F., *Alta pressione. Perché in Italia è difficile regolare le lobby*, Venezia, Marsilio Editore, 2011
- Grant W., *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London, Philip Allan, 1989
- Graziano L., *Lobbying, Pluralismo e Democrazia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1999
Id. *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- Guarracino S., Ortoleva P., Rovelli M., *L'età delle rivoluzioni. L'Ottocento*, Milano, Bruno, 1988
- Gueguén D., *Comitology - Hijacking European Power?*, E.T.I. European Training Institution, 2010
- Haas E., *Beyon the Nation State. Functionalism and International Organization*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1964,
- Hix S., *The Political System of European Union*, Londra, Mac Millan, 1999
- Immergut H., *Health Politics: Interests, and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992
- La Palombara J., *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton N.J. Princeton University Press, trad.it, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Milano, Comunità, 1967;
- Latham E., *The Group Basis of Politics*, Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 1952
- Levi M.A., *Collegia funeraticia*, in *Società e costume. Panorama di storia e tecnologia*. Roma antica, Torino, 1976
- Lowi T.J., *The End of Liberalism. The Second Republic of United States*, New York, Norton, 1979
- Maenaud J., *Tecnocrazia et politica*, Bologna, Cappelli, 1965
- Mahoney C., *Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2008
- Majone G., *Evidence, argument & persuasion in the policy process*, Yale University Press, New Haven 1989; Id., *The EC betwen social policy and social regulation*, in *Journal of Common Markets Studies*, 41,2, 1993
Id. *La crescita dei poteri regolativi nella Comunità Europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 25, 3, 1995
Id. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie e il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 1, 2003
- Mattina L., *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1991
Id., *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010
- Mazzei G., *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, Centro edizioni giornalistiche, 2003
- McGann J., *Think Tank and Policy Advice in the US*, New York, Routledge,

2007

- Melchionda E., *Il finanziamento della politica*, Roma, Editori Riuniti, 1997
- Micklethwait J., A. Wooldridge A., *La destra giusta*, Milano, Mondadori, 2005
- Milbrath, L.W., *Political Participation*, Chicago, Rand McNally 1968
- Morlino L., *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003

- Nugent N., *Governo e politiche dell'Unione europea, vol.II: Istituzioni e attori politici*, Bologna, Il Mulino, 2008

- Olson M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965; trad.it. *La logica dell'azione collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1983
- Ornaghi L., Cotellessa S., *Interesse*, Bologna, Il Mulino, 2000

- Petrillo P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011
- Pizzorno A., *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1993

- Rich A., *Think Tank, Public Policy and the Politics of Expertise*, New York, Cambridge University Press, 2004
- Rose Ackerman S., *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in structure ad policy*, NY, Oxford University Press, 1986

- Sartori G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976
- Schlozman K.L., Tierney J.T., *Organized Interest and American Democracy*, 1986
- Streeck W., *Beyond Keynesianism: The Socio Economics of Production and Employment* (ed. con Egon Matzner), Londra, Edward Elgar, 1991
- Sorauf F.J., *Inside Campaign Finance. Myths and Realities*, Yale University Press, New Haven, 1992
- Spinelli A. *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto* pubblicato nel 1944

- Testi A., *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti*, Torino, Otto, 2000
- Tonello F., *Il nazionalismo americano*, Novara, Liviana, 2007
- Truman D.B., *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951

- van Schendelen R., *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the Eu*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002

- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie* (1922), Tübingen, Mohr., trad. it., *Economia e società*, Milano, Comunità, 1995 vol. IV
- Wilson J.Q., *Political Organization* (1974), New York, Basic Books, 1994

- Zorack J.L., *The Lobbying Handbook*, The Professional Lobbying and

Consulting Center, Inc., Washington (DC), 1990

Saggi e articoli

- Ascoli U., Pavolini E., Ranci C., *The New Partnership: the changing Relationship between State and Third Sector in the Scenario of the New Social Policy in Italy*, in U. Ascoli, Ranci C., *Dilemmas of Welfare Mix. Non-profit and civil society Studies*, Springer, 2002
- Bobbio B., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990 ripreso in Brutti M., *Il diritto privato nell'antica Roma*, Torino, Giappichelli editore, 2011
- Browne W.P., *Iron triangle, policy networks, and other subgovernmental system of interest group activity*, in Thomas C.S. (a cura di), *Research Guide to U.S. and International Interests Group*, London, Praeger, 2004
- Castels F.G., *Neocorporativism and the «Happiness Index» or what the trade unions get for their cooperation*, in *European Journal of Political Research*, 15, 1987
- Caponi G., Capuozzo V., *La disciplina delle lobby*, in Caretti P., M. Morisi (a cura di), *Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare nel Regno Unito*,
- Cavalera F., *Se Westminster si vende alle lobby*, in *corriere.it*, 3 giugno 2013
- Cave T., *The next big scandal: Cameron's "lobbying" speech*, *spinwatch.org*, 13 novembre 2013
- Commissione Europea, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament*, EU Anti-Corruption Report,
- Cotta M., *Parlamenti e rappresentanza*, in Pasquino G. (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino, 1986
- Crescente G. *See you later, Dalligate*, *internazionale.it*, 15 aprile 2013
- Crouch C., *Le origini storiche dei rapporti tra stati e interessi organizzati nell'Europa Occidentale*, in *Stato e Mercato*, 18, 1986
- Decker F., *Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 9,2, 2002
- Fierro E., Lazzaroni R., Ottanelli C., Pavan N., Rivoira F., Rivolta L., *L'attività di lobbying negli Stati Uniti*, *ilchiostro.org*
- Fisichella D., *I gruppi dall'interesse alla pressione*, in Id. *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Roma, Carocci editore, 1988
- Gais T.L., Peterson M.A. e Walker J.L., *Interest Groups, iron triangles and representative institutions in America national government*, in *British Journal of Political Science*, 14, 2, 1984
- Gais T.L. e Walker J.L., *Pathways to influence in American politics*, in Walker J.L., *Mobilizing Interest Groups in America. Patron, Professions, and Social Movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991
- Giugni M., *I movimenti sociali*, in Betti Lattes G. (a cura di), *Mutamenti in Europa. Lezioni di sociologia*, Bologna, Monduzzi editore, 2002

- Hecló H., *Issue network and the executive establishment*, in King A. (a cura di), *The New American Political System*, Washington, D.C., American Enterprise Institute
- Jordan G., *Subgovernments, policy communities and networks. Refilling the old bottles?*, in *Journal of Theoretical Politics*, 2, 3, 1990
- Jordan G., Shubert K., *A preliminary ordering of policy network labels*, in *European Journal of Political Research*, 21, 12, 1992
- Kirkpatrick D., *When lobbyists say «I do», should they add «I won't»?* nytimes.com 19 febbraio 2006
- Laffan B., *From Policy Entrepreneur to Policy Manager. The Challenge facing the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, Vol.4, n.3, 1997 in Sherrington P., *Shaping the Policy Agenda: Think Tank Activity in the European Union*, Global Society, volume 14, Issue 2, 2000
- Lehbruch G., *Liberal corporatism and party government*, in *Comparative Political Studies*, 10,1, trad.it., *Corporativismo liberale e governo dei partiti*, in Maraffi M. (a cura di), *La società neocorporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981
- Id., *Introduction: Neocorporatism in comparative perspective*, in Lehbruch e Schmitter (1982); trad.it. *Introduzione. Il neocorporativismo in una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984
- Lichtbau E., *Across From White House, Coffee With Lobbyists*, nytimes.com, 25 giugno 2010
- Maraffi M., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La società neocorporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981
- Martinelli A., *L'analisi della rappresentanza imprenditoriale*, in Id. (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Milano, Comunità, 1999
- Mattarella B.G., *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, osservatorioair.it, settembre 2010
- Mazzoni M., *Il coverage della lobby nella stampa italiana*, Panel: Gli interessi nelle democrazie contemporanee, XVI convegno SISP 13-15 settembre 2012
- Meoli C., *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei* in europeanrights.eu, 5 marzo 2009
- Offe C., Wiesensthal H., *Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organizational form*, in Zeitlin M. (a cura di), *Political Power and Social Theory*, Greenwich, Conn., Jai Press, vol. I, 1980
- Panitch L., *The development of corporatism in liberal democracies*, in *Comparative Political Studies*, 10,1, 1977, trad. it., *Lo sviluppo del corporativismo nelle democrazie liberali*, in Maraffi M. (a cura di), op. cit.
- Passuello F., *Rappresentanza e rappresentatività del Terzo Settore*, in Anconelli M., Piccinini R. (a cura di), *Il Forum del Terzo Settore in Emilia--Romagna. Alla ricerca della rappresentanza*, Milano, Franco Angeli editore, 2005
- Pierri M. *Vi spiego perché lobby vuol dire trasparenza. Parla Velardi*,

- formiche.net, 18 ottobre 2013
- Powell G.B. Jr, *The Chain of Responsiveness*, in *Journal of Democracy*, 15, 4, 2004,
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, governo.it aprile 2013
- Proia B., *Passi avanti nella regolazione del lobbying*, in *Lobbying e Democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, rapporto 2014 realizzato da Transparency International, transparency.it, novembre 2014
- Raffone P. (a cura di), *Le lobby d'Italia a Bruxelles*, Centro italiano di prospettiva internazionale, Rapporto di ricerca, 1, lateledipenelope.it, 2006
- Regini M., voce Neocorporativismo, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Dizionario di politica*, UTET, 1983
- Rhodes R.A.W., *Powerdependence, policy communities and intergovernmental networks*, in *Public Administration Bulletin*, 49, 1985
- Rhodes R.A.W., Marsh D., *New directions in the study of policy networks*, in *Journal of Theoretical Politics*, 2,3, 1992
- Russo Spina G., Rodotà: "Ripartiamo dal basso, senza la zavorra dei partiti", temi.repubblica.it 22 gennaio 2015
- Salisbury R.H., *An exchange theory of interest groups*, in *Midwest Journal of Political Science*, 13, 1, 1969
- Id., *Interest groups*, in Greenstein F.I., Polsby N.W. (a cura di), *Handbook of Political Science, Nongovernmental Politics*, Reading, Mass., Addison--Wesley, vol. IV, 1975,
- Sartori G., *Rappresentanza*, in Id., *Elementi di teoria politica*, nuova ed., Bologna, Il Mulino, 1995
- Schmitter P.C., *Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America*, 1981, trad. it. *Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord*, in Berger S. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983
- Id., *Reflections on where the theory of neocorporatism has gone and where the praxis of neocorporatism may be going*, trad. it. *Neocorporativismo. Riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in Lehmruch G., Schmitter P.C. (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1984
- Selmosson A., *Lobby: addio trasparenza al ministero dell'Agricoltura?*, formiche.net, 12 novembre 2013
- Sgueo G., *Il prossimo grande scandalo? Le lobby*, lobbyingitalia.com, giugno 2013
- Sherrington P., *Shaping the Policy Agenda: Think Tank Activity in the European Union*, *Global Society*, volume 14, Issue 2, 2000
- Streeck W., *Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1, 2006
- Vignolo M., *Ministro dell'Interno sotto accusa per le bustarelle firmate Harrods*, corriere.it, 26 ottobre 1994

- Wessels W., *European Parliament and Interest groups*, in Katz R., Wessels B. (a cura di), *The European Parliament, the National Parliaments, ad European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- Wilson G.K., *Why is there no Corporatism in the United States?*, trad. it., *Perché non vi è corporativismo negli Stati Uniti?*, in Lembruch G., Schmitter P.C. (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1984
- Zola D. (a cura di), *Dopo la politica. Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Roma, Edizioni dell'Asino, 2008

Sitografia

- altereu.org (consultato il 27 gennaio 2015)
- ansa.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- brocardi.it (consultato l'1 febbraio 2015)
- corporateeurope.org (consultato il 25 gennaio 2015)
- corriere.it (consultato nel gennaio 2015)
- corrieredelmezzogiorno.corriere.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- ec.europa.eu (consultato nel gennaio 2015)
- espresso.repubblica.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- euractiv.com (consultato il 25 gennaio 2015)
- eurlex.europa.eu (consultato il 24 gennaio 2015)
- europa451it.weebly.com (consultato il 24 gennaio 2015)
- europa.eu (consultato il 24 gennaio 2015)
- governo.it (consultato il 9 febbraio 2015)
- ilfattoquotidiano.it (consultato il 20 gennaio 2015)
- ilpost.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- it.euronews.com (consultato il 28 gennaio 2015)
- lastampa.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- lobbyfacts.eu (visualizzato il 25 gennaio 2015)
- opensecrets.org (consultato 20-21 gennaio 2015)
- projects.propublica.org (consultato il 21 gennaio 2015)
- publications.parliament.uk (consultato il 26 gennaio 2015)
- regione.toscana.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- report.rai.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- repubblica.it (consultato il 6 febbraio 2015)
- temi.repubblica.it (consultato il 19 febbraio 2015)
- theguardian.com (consultato il 26 gennaio 2015)
- youtube.com (visualizzato il 20 gennaio 2015)

