

2 0 0 8



**Seminario
interdisciplinare
sul tema
Etica, economia e
diritto**

Genova, 12 dicembre 2008

Enrico Albanesi

***I gruppi di pressione come
strumento di regolazione ed
oggetto di regolamentazione***

SOMMARIO: 1. *Parte prima. Il dibattito sui rapporti tra etica, economia e diritto.* - 1.1. *I profili economici (l'azione collettiva come strumento regolativo dei processi allocativi).* - 1.2. *I profili etici (il perseguimento dell'interesse pubblico) ed i profili giuridici (l'«apparente marginalità» del diritto).* - 2. *Parte seconda. I gruppi di pressione.* - 2.1. *Gruppi di pressione e interesse pubblico* – 2.2. *I gruppi di pressione nella teoria politica: la teoria delle scelte pubbliche di Buchanan e Tullock* – 2.3. *I gruppi di pressione nella teoria economica: la teoria del potere di equilibrio di Galbraith* – 2.4. *La regolamentazione del lobbying in Italia: il tentativo del ddl Santagata (2007)*

1. Parte prima. Il dibattito sui rapporti tra etica, economia e diritto

1.1. I profili economici (l'azione collettiva come strumento regolativo dei processi allocativi).

Il dibattito in campo economico sui rapporti tra etica, economia e diritto si è sviluppato intorno alle riflessioni degli istituzionalisti e dei teorici della *public choice* (Commons e Veblen¹, da

¹ Su cui, cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *Epistemologia e economia. Il ruolo della filosofia nella storia del pensiero economico*, Torino, 1998, pp. 178 ss.

un lato, Buchanan e Tullock², dall'altro, solo per citarne i principali esponenti) mentre un rilevante contributo è stato offerto dalle analisi provenienti dal campo sociologico³.

L'oggetto delle suddette ricerche è stato sostanzialmente analogo: da un lato, ci si è prefissi l'obiettivo di «assegnare all'azione collettiva [...] il posto dovuto all'interno della teoria economica»⁴ o di costruire una teoria delle scelte pubbliche che si fondasse sull'analisi della «azione collettivamente organizzata»⁵; dall'altro, si è incentrata la ricerca sui «problemi di coordinamento dell'azione collettiva e [sulle] loro possibili soluzioni»⁶. Da entrambe le prospettive, per quanto qui interessa, si sono affrontate le problematiche connessioni tra etica, diritto ed economia.

Uno dei fenomeni che meglio consentono di comprendere concretamente i risultati teorici cui hanno condotto le indagini dei suddetti Autori è rappresentato dai gruppi di pressione ed è su tale ambito che si incentrerà la seconda parte del presente lavoro.

Occorre tuttavia preliminarmente ricostruire le linee portanti del dibattito teorico sul tema generale.

Le premesse metodologiche da cui prendono le mosse, da un lato, gli istituzionalisti e, dall'altro, Buchanan e Tullock differiscono, se pur non radicalmente.

Se questi ultimi fondano la propria analisi sull'«individualismo metodologico»⁷, gli istituzionalisti muovono piuttosto da quella che è stata definita come una forma di «individualismo istituzionalizzato»⁸, dato che l'agire dell'individuo viene contestualizzato nella teorica istituzionalista all'interno delle istituzioni in cui si svolge.

Altro profilo che differenzia le riflessioni degli Autori è che i primi costruiscono una teoria economica (sia pure un «tipo» di teoria economica⁹ più che il prodotto di una vera e propria Scuola) mentre i secondi costruiscono una teoria delle decisioni pubbliche, «economica» solo in quanto «postula che individui distinti avranno differenti scopi e obiettivi in merito alle scelte pubbliche»¹⁰.

² Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, 1998.

³ Cfr. M. RAITERI, *Diritto, regolazione, controllo*, Milano, 2004.

⁴ Così J. R. Commons. Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 183.

⁵ Così J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 183.

⁶ Così M. RAITERI, *op. cit.*, p. 203.

⁷ Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 45.

⁸ Così Agassi. Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 189.

⁹ Così W. C. Mitchell. Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 184.

¹⁰ Così J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 46.



Centrale nella ricerca dei primi è dunque il tema della scarsità, individuato come «concetto fondante»¹¹ della teoria economica. E' invece il tema dei «costi esterni» (inevitabilmente discendenti a carico degli individui da qualunque decisione pubblica) che costituisce il problema cui si propongono di dare soluzione le analisi di Buchanan e Tullock.

Detto questo, ciò che accomuna le analisi degli uni e degli altri è la ricerca di una soluzione ai rispettivi problemi «economici» all'interno delle dinamiche dell'azione collettiva.

L'azione collettiva viene infatti individuata come strumento «regolativo» dei processi allocativi delle risorse scarse (nel caso degli istituzionalisti) o della «ripartizione» dei costi esterni derivanti dalle decisioni collettive (nel caso di Buchanan e Tullock): i primi individuano lo strumento regolativo nel meccanismo delle «transazioni», i secondi in quello del *logrolling* (su cui, *amplius*, cfr. paragrafo 2.2.).

Qualche breve chiarimento per comprendere i due concetti.

Il concetto di transazione presuppone che si chiarisca la nozione di «istituzioni»: queste ultime sono le varie forme di organizzazioni (la famiglia, lo Stato, l'impresa, le associazioni, i sindacati) nelle quali si svolgono le transazioni¹². Le «transazioni» sono, a loro volta, il «duogo di mediazione delle volontà umane»¹³, ovvero il mezzo cui gli individui ricorrono per trasferirsi reciprocamente diritti, ricchezza e benefici, supplendo in tale modo alla scarsità di questi ultimi.

Il *logrolling*, ovvero lo «scambio dei voti», costituisce invece la soluzione prospettata da Buchanan e Tullock al problema dei costi esterni che inevitabilmente discendono da qualsiasi decisione pubblica sia posta in essere: come sarà più chiaro oltre, è infatti la possibilità per gli individui di «scambiarsi i voti» nei processi di decisione collettiva a ridurre notevolmente i costi esterni che ciascuna decisione pubblica comporta¹⁴.

In entrambi i casi (questo è il dato sostanziale da evidenziare) sia gli istituzionalisti, sia Buchanan e Tullock non fanno altro che portare alla luce le potenzialità dell'azione collettiva come strumento «regolativo» di processi allocativi.

¹¹ Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 196.

¹² Così J. R. Commons. Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 203.

¹³ Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 198.

¹⁴ Cfr. *amplius* il paragrafo 2.3.

La stessa analisi sociologica, la quale si è dedicata alla ricerca di «strutture culturali, istituzionali e cognitive che stabilizzano le relazioni sociali»¹⁵, concorda sulla capacità delle «istituzioni» di «regolare i “dilemmi sociali”» e di configurare un «“ordine” tale da garantire l'accesso, o l'utilizzazione, delle risorse scarse»¹⁶.

1.2. I profili etici (il perseguimento dell'interesse pubblico) ed i profili giuridici (l'«apparente marginalità» del diritto)

Una volta riconosciute le potenzialità regolative dell'azione collettiva nell'economia e, attraverso una chiave di lettura comunque «economica», nel processo di decisione pubblica, si è posta tuttavia agli Autori che hanno affrontato il tema la questione delle implicazioni etiche dell'azione collettiva così configurata e, in seconda battuta, la questione di quale ruolo riconoscere alle norme giuridiche in tali processi.

Gli istituzionalisti hanno evidenziato il fatto che le transazioni sono guidate (oltre che da norme giuridiche) da «norme morali accettate» e dalla «fiducia reciproca», tanto da parlare del diritto, dell'etica e dell'economia come di «aspetti differenti di una medesima scienza»¹⁷.

Analogamente Buchanan e Tullock hanno evidenziato nella loro ricerca come il meccanismo del *logrolling* conduca alla realizzazione dell'interesse pubblico e come il perseguimento da parte degli individui di interessi egoistici sia in realtà in grado di condurre alla realizzazione di un mutuo vantaggio. Attraverso lo «scambio dei voti», infatti, ciascun individuo, riconosciuto il valore economico del proprio voto e di quello altrui, sarà incentivato «a “vendere” il proprio voto su una specifica questione, assicurandosi in cambio i voti di altri su questioni che per lui hanno una maggiore importanza»¹⁸. L'esito, come sarà più chiaro nella successiva trattazione, è la riduzione dei costi esterni ovvero un risultato qualificabile in termini di interesse pubblico. Dunque, un risultato eticamente apprezzabile.

Tuttavia se l'azione collettiva rappresenta di per sé uno strumento regolativo, tale da assicurare oltretutto risultati eticamente

¹⁵ Cfr. M. RAITERI, *op. cit.*, p. 203.

¹⁶ Cfr. M. RAITERI, *op. cit.*, p. 204.

¹⁷ Così Commons. Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 201.

¹⁸ Cfr. J. M. BUCHANAN - G. TULLOCK, *op. cit.* pp. 181- 185.



accettabili, viene sottolineato dagli Autori come vada comunque riconosciuto un ruolo importante nel perseguimento di simili risultati anche alle norme giuridiche. Deve tuttavia chiarirsi in che termini.

Una volta riconosciute le potenzialità regolative dell'azione collettiva, la ricerca tradizionale ha infatti tratto la conclusione della «marginalità del diritto nel ruolo degli strumenti regolativi»¹⁹. Ciò che invece emerge dalle ricerche sopra menzionate è che in realtà la marginalità del diritto è solo «apparente»²⁰.

Da un lato, gli istituzionalisti sottolineano il ruolo delle decisioni giudiziarie nelle transazioni. E' infatti solo nei casi normali che queste ultime sono regolate dalle norme morali. Negli altri casi è il giudice che compie una valutazione degli «interessi in conflitto e delle attese ad essi collegati, delle capacità e delle risorse delle parti alla luce dell'interesse pubblico e della costruzione delle regole di funzionamento della società»²¹.

Non solo. È lo stesso concetto di democrazia, come espressione e regolazione del conflitto, a ricoprire un ruolo centrale nel pensiero degli istituzionalisti²².

Dal canto loro, Buchanan e Tullock constatano come vi sia il rischio, nei processi di decisione pubblica, che un attore «immorale» pregiudichi il perseguimento dell'interesse pubblico da parte dell'azione collettiva. A tale scopo i due Autori auspicano il ricorso a «vincoli istituzionali e costituzionali»²³, ritenendo insufficiente «affidarsi ai principi morali, considerandoli gli strumenti più importanti per impedire l'indebito sfruttamento di un gruppo da parte di un altro nel processo politico»²⁴.

Analoghe riflessioni possono condursi con riferimento al fenomeno dei gruppi di pressione. Essi costituiscono infatti, da un lato, strumento di regolazione dei costi esterni derivanti dal processo di decisione pubblica nonché strumento di regolazione del mercato (come messo in evidenza dalla teoria economica); dall'altro, (dovrebbero costituire) oggetto di regolamentazione giuridica. L'introduzione di «garanzie» giuridiche (tema su cui il diritto costituzionale può offrire un importante contributo) appare infatti indispensabile affinché i gruppi di pressione agiscano come

¹⁹ Così M. RAITERI, *op. cit.*, p. 247.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Così J. R. Commons. Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 200.

²² Su cui J. R. Commons. Cfr. P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *op. cit.*, p. 205.

²³ Cfr. J. M. BUCHANAN - G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 388.

²⁴ Cfr. J. M. BUCHANAN - G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 68.

«strumento di stabilità e sviluppo democratico e non come fattore di degenerazione»²⁵.

2. Parte seconda. I gruppi di pressione

2.1. Gruppi di pressione e interesse pubblico

«I filosofi scolastici guardavano a chi viveva di commerci, al mercante, all'usuraio nello stesso modo in cui molti intellettuali di oggi guardano ai gruppi di pressione. [Fu poi] Adam Smith [che riuscì] a convincere il grosso pubblico che [...] l'attività del mercante e dell'usuraio, orientate a ricercare il profitto per sé, tendono a promuovere l'interesse generale di tutti i membri della comunità. Una buona teoria delle scelte pubbliche può fare qualcosa di simile, indicando le regole a cui sottoporre i processi di decisione collettiva [...] al fine di riconciliare le attività dei mercanti politici con l'interesse di tutti i membri del gruppo sociale»²⁶.

Sono queste le parole con cui gli economisti statunitensi J. M. Buchanan e G. Tullock, nell'illustrare ne *Il calcolo del consenso* (1962) l'apparato concettuale della propria teoria delle scelte pubbliche, introdussero, per primi nella teoria politica, una lettura in chiave «economica»²⁷ dell'azione politica, definita come «una forma di attività umana che rende possibile il conseguimento di un mutuo vantaggio»²⁸. Una lettura che avrebbe condotto i due Autori ad analizzare, tra l'altro, l'attività dei gruppi di pressione e a constatare come quest'ultima tenda a promuovere l'interesse pubblico.

Pochi anni prima un altro celebre economista americano, J. K. Galbraith, aveva esposto ne *Il capitalismo americano*²⁹ (1955) la teoria del potere di equilibrio (ovvero quel meccanismo per cui un potere economico genera un potere equilibratore da parte degli individui che

²⁵ Così G. PASQUINO, *Gruppi di pressione* (voce), in N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO, *Dizionario della politica*, Torino, 2004, p. 420.

²⁶ Cfr. J. M. BUCHANAN - G. TULLOCK, *op. cit.*, pp. 68-69.

²⁷ «Economica» in quanto la teoria delle scelte pubbliche, al pari della teoria dei mercati, «postula che la relazione [in cui entra un individuo] sia *economica*, cioè che in uno scambio l'interesse della controparte non sia preso in considerazione». Cfr. J. M. BUCHANAN - G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 62.

²⁸ Cfr. J. M. BUCHANAN - G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 355.

²⁹ Cfr. J. K. GALBRAITH, *Il capitalismo americano*, Milano, 1965.



al primo sono soggetti), descrivendone la fondamentale «funzione regolatrice dell'economia»³⁰. In tale sede Galbraith aveva messo in luce come le decisioni del governo federale degli Stati Uniti di porre in essere provvedimenti tali da garantire ad alcune categorie socio – economiche un potere di equilibrio siano determinate dall'azione dei gruppi di pressione che tali categorie rappresentano.

Le riflessioni svolte, da un lato, da Buchanan e Tullock nel campo della teoria politica, dall'altro, da Galbraith in campo economico, hanno dunque dimostrato, lo si è già accennato, come a dispetto della *communis opinio* l'attività dei gruppi di pressione sia in grado di promuovere il perseguimento dell'interesse pubblico e di garantire indirettamente meccanismi di regolazione della concorrenza.

2.2. I gruppi di pressione nella teoria politica: la teoria delle scelte pubbliche di Buchanan e Tullock

E' innanzitutto opportuno chiarire cosa si intenda con l'etichetta «gruppi di pressione»³¹.

L'espressione indica «l'esistenza di un'organizzazione formale e la modalità di azione» di un gruppo. La modalità di azione consiste nella «pressione», ovvero «l'attività di quell'insieme di individui che uniti da motivazioni comuni cercano, attraverso l'uso o la minaccia dell'uso di sanzioni, di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico sia al fine di mutare la distribuzione prevalente di beni, servizi, onori e opportunità sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri gruppi o del potere politico stesso»³².

L'indagine sui gruppi di pressione nella teoria delle scelte pubbliche di Buchanan e Tullock³³ si inquadra all'interno delle riflessioni generali svolte dai due Autori nei precedenti capitoli de *Il calcolo del consenso*. Questo, in sintesi, il percorso argomentativo.

³⁰ *Ibidem*, p. 142.

³¹ Per l'elaborazione del concetto di «gruppi di pressione», specie in contrapposizione a quello di «gruppi di interesse», cfr. G. SARTORI, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse? (Una discussione sul neopluralismo)*, in *Il Mulino*, 1959, pp. 7 -42.

³² Così G. PASQUINO, *op. cit.*, p. 420.

³³ E' dedicato specificamente al tema «gruppi di pressione, interessi particolari e scelte costituenti» il capitolo diciannovesimo dell'opera di Buchanan e Tullock. Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, pp. 374 ss.

Secondo il tradizionale approccio economico, esiste un nesso inscindibile tra il criterio di Pareto (secondo il quale un dato cambiamento può venire considerato come ottimale ove esso collochi «almeno un individuo membro del gruppo in una situazione migliore senza peggiorare la situazione di altri», intendendosi le nozioni di «migliore» e «peggiore» riferite alle preferenze rivelatrici del comportamento dei singoli) e la regola dell'unanimità (c.d. principio dell'unanimità di Wicksell). Ciò significa che solo attraverso la regola dell'unanimità, a meno di non riuscire a confrontare le utilità dei singoli individui³⁴, è possibile qualificare un cambiamento come Pareto – ottimale.

Non è l'unanimità tuttavia, come constatano gli Autori, la regola attraverso la quale nella realtà vengono assunte le decisioni pubbliche ma la regola della maggioranza semplice.

La regola della maggioranza semplice, per sua natura, impone però costi esterni alla collettività³⁵, ovvero «una qualche differenza nella ripartizione dei costi e dei benefici dell'azione collettiva tra i membri della collettività»³⁶. Ricorrendo ad una classificazione di J. Q. Wilson, si potranno infatti avere provvedimenti da cui derivano benefici concentrati e costi diffusi, benefici e costi diffusi, costi e benefici concentrati o benefici diffusi e costi concentrati³⁷. Ad ogni modo, costi esterni.

A tale proposito la teoria delle scelte pubbliche di Buchanan e Tullock introduce il concetto, di cui si è già accennato, di *logrolling*, ovvero di «scambio dei voti».

Constatato come le decisioni pubbliche non siano «eventi unici e isolati», ma possano leggersi in una «sequenza temporale», gli Autori attribuiscono a ciascun voto individuale una «dimensione economica»: ciascun individuo riconoscerà il valore economico del proprio voto e di quello altrui e sarà incentivato «a “vendere” il proprio voto su una specifica questione, assicurandosi in cambio i voti di altri su questioni che per lui hanno una maggiore

³⁴ Nell'impossibilità di poter confrontare le utilità dei singoli «l'economista si ferma alla regola paretiana e rifiuta ogni conclusione che vada oltre i limiti posti da essa». Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, pp. 147 ss.

³⁵ Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 211.

³⁶ Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 384.

³⁷ Cfr. J. Q. WILSON, *Political Organizations*, New York, 1973, p. 332 ss., citato in A. LA SPINA, *I costi della decisione. Per una sociologia dell'attività legislativa*, in *Sociologia del diritto*, 1987, pp. 60 ss. Si veda sull'argomento anche A. LA SPINA, *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, Milano, 1989.



importanza»³⁸. L'esito è un mutuo vantaggio ed una riduzione dei costi esterni ovverosia un risultato qualificabile in termini di «interesse pubblico».

Applicate al fenomeno dei gruppi di pressione, le riflessioni in merito al *logrolling* conducono alla seguente conclusione: ove ciascun gruppo abbia «eguale potere [...] i costi tenderanno, nel tempo, a essere ripartiti tra la popolazione in maniera più “equa”»³⁹.

2.3. I gruppi di pressione nella teoria economica: la teoria del potere di equilibrio di Galbraith

Strettamente economica è, invece, la teoria del potere di equilibrio di Galbraith.

Secondo il premio Nobel statunitense, occorre ritenere ormai superata la concezione per cui la concorrenza sia (se si esclude lo Stato) il solo meccanismo regolatore dell'economia: oggi il potere economico privato è infatti spesso «tenuto a freno», scrive Galbraith, «dal potere di equilibrio di coloro che vi sono soggetti»⁴⁰.

Il fenomeno del potere di equilibrio scaturisce dalla «tendenza del potere ad organizzarsi in risposta ad una data posizione di potere», che Galbraith denomina come «potere originario»: si tratta del meccanismo per il quale «il potere esistente da una parte del mercato crea tanto il bisogno, quanto la prospettiva di una ricompensa per l'esercizio di un potere equilibratore dall'altra parte»⁴¹. Esempi del fenomeno sono l'organizzarsi degli operai in sindacato nel mercato del lavoro, il ruolo intermedio svolto dalle grosse imprese dettaglianti nel rapporto tra imprese fornitrici e consumatori, il ruolo dei fabbricanti dei beni di produzione⁴².

Venendo ora agli specifici profili della teoria del potere di equilibrio connessi all'attività dei gruppi di pressione, va detto come Galbraith evidenzi il fondamentale ruolo svolto dallo Stato nell'appoggio al potere di equilibrio, tanto da parlarne nei termini

³⁸ Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.* pp. 181- 185.

³⁹ Cfr. J. M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *op. cit.*, p. 380.

⁴⁰ Cfr. J. K. GALBRAITH, *op. cit.*, p. 118.

⁴¹ Cfr. J. K. GALBRAITH, *op. cit.*, p. 119.

⁴² Per la descrizione nel dettaglio di tale casistica, cfr. J. K. GALBRAITH, *op. cit.*, pp. 120 – 131. Si veda anche l'applicazione della teoria del potere di equilibrio fatta dal Premio Nobel Amartya Sen al caso dei media indipendenti come bilanciamento al monopolio privato sulla stampa. Cfr. A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002, p. 93.

della «maggiore funzione del governo federale [statunitense] in tempo di pace»⁴³.

L'influenza esercitata sullo Stato affinché questo appoggi il potere di equilibrio attraverso misure legislative viene esercitata, nota Galbraith, da quei gruppi di pressione che del potere di equilibrio sono ovviamente privi⁴⁴.

E' tuttavia inevitabile che ciò generi la resistenza, in termini di analoga pressione sul potere politico, da parte di quei gruppi titolari del potere originario. Ed è a tale proposito che Galbraith espone una regola che, in linea di principio, il governo dovrebbe seguire nella gestione di tali contrapposte pressioni: «ci possono essere ottime ragioni» scrive «per attaccare le posizioni di potere di mercato originarie, se queste non sono efficacemente controbilanciate dal potere di equilibrio. C'è almeno una giustificazione teorica per opporsi a tutte le posizioni di potere sul mercato. Ma non c'è alcuna giustificazione per attaccare le posizioni di potere di equilibrio che lascino intatte le posizioni di mercato originario. Al contrario, da una simile azione risulterebbe un danno, sia dal punto di vista della giustizia, sia nei confronti del funzionamento dell'economia».

La rassegna appena compiuta della teoria politica di Buchanan e Tullock e della teoria economica di Galbraith ha consentito di comprendere come l'attività svolta dai gruppi di pressione possa condurre al perseguimento dell'interesse pubblico e possa svolgere una funzione di regolazione dell'economia. Non resta ora che concentrarsi sui profili attinenti alla regolamentazione del *lobbying*, necessaria per garantire che la legittima attività dei gruppi di pressione non trasmodi in arbitrio.

2.4. La regolamentazione del lobbying in Italia: il tentativo del ddl Santagata (2007)

Come è noto, esistono vari modelli di regolamentazione del *lobbying*⁴⁵: in alcuni Paesi (come nel caso degli Stati Uniti) si è scelta la

⁴³ Cfr. J. K. GALBRAITH, *op. cit.*, p. 142.

⁴⁴ Esempi degli interventi statali di appoggio al potere di equilibrio nel periodo del *New Deal*, sono la protezione alle organizzazioni sindacali ottenuta dai sindacati, il sostegno federale dei prezzi ottenuto dagli agricoltori, la legislazione sul salario minimo per i lavoratori non organizzati sindacalmente e le leggi sul carbone bituminoso ottenute dalle miniere di carbone. Cfr. J. K. GALBRAITH, *op. cit.*, p. 142.

⁴⁵ Per *lobbying* si intende «il processo per mezzo del quale i rappresentanti dei gruppi di interesse agendo da intermediari portano a



strada della «regolamentazione giuridica», in altre realtà (come l'Unione Europea) si è adottato il modello della «regolazione sociale», attraverso codici di condotta⁴⁶.

Negli Stati Uniti il *lobbying* è regolato dal *Lobbying Disclosure Act* del 1995, il cui impianto si ispira al principio della trasparenza, vista come «panacea»⁴⁷ di ogni problema afferente i gruppi di interessi.

La legge americana si riferisce ad attività di pressione sia nei confronti dell'Esecutivo che del Legislativo; definisce le nozioni di «lobbista» («qualsiasi individuo dipendente o ingaggiato da un cliente con un compenso finanziario per servizi che includano più di un contatto lobbistico») e di «contatto lobbistico» («ogni comunicazione orale o scritta [...] fatta per conto di un cliente riguardante» la «formulazione, modifica o adozione di legislazione federale», la «formulazione, modifica o adozione di una norma federale, regolamento, *Executive Order*, o qualsiasi altro programma, politica o presa di posizione del Governo degli Stati Uniti», la «amministrazione o esecuzione di un programma o politica», la «nomina o conferma di una persona in un incarico soggetto a ratifica da parte del Senato»); prevede l'obbligo di registrazione presso il Segretario del Senato ed il *Clerk* della Camera nonché l'obbligo di relazioni semestrali; prevede infine poteri di verifica in capo alla Camera ed al Senato⁴⁸.

Nel peculiare contesto istituzionale comunitario, invece, a caratterizzare la regolazione del *lobbying* è il perseguimento dell'obiettivo della più ampia partecipazione possibile dei gruppi di interesse nel processo decisionale: i codici di condotta (dei lobbisti, dei Commissari e dei funzionari) si ispirano a principi quali l'«equo trattamento» dei gruppi di pressione da parte della Commissione Europea, la necessità da parte di quest'ultima di «consultare ampiamente» in vista dell'adozione di un dato provvedimento, la necessità che i rappresentanti dichiarino in nome e per conto di chi stanno operando⁴⁹.

conoscenza dei legislatori, dei *decision – makers*, i desideri dei loro gruppi. *Lobbying* è quindi soprattutto una trasmissione di messaggi dai gruppi di pressione ai *decision – makers* per mezzo di rappresentanti specializzati [...] che possono, o no, far uso della minaccia di sanzioni». Cfr. G. PASQUINO, *op. cit.*, p. 426.

⁴⁶ Su tale distinzione, cfr. G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma – Bari, 2002, p. 80.

⁴⁷ Così G. GRAZIANO, *op. cit.*, p. 92.

⁴⁸ Su tali profili, cfr. G. GRAZIANO, *op. cit.*, pp. 85 – 92. Sulle tecniche adottate dai lobbisti americani, cfr. inoltre pp. 27 – 47.

⁴⁹ Su tali profili, cfr. G. GRAZIANO, *op. cit.*, pp. 92 – 99. Sul conteso istituzionale comunitario (definito «paradiso dei lobbisti»), cfr. inoltre pp. 48 – 79. Sui gruppi di pressione con riferimento al Parlamento Europeo,

Una regolamentazione del fenomeno del *lobbying* è assente in Italia. Merita tuttavia di essere esaminato il recente tentativo di regolamentare la materia compiuto attraverso il c.d. disegno di legge Santagata (dal nome del Ministro proponente) approvato dal II Governo Prodi nel Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2007⁵⁰.

Si è trattato di un tentativo destinato ad un nulla di fatto in seguito allo scioglimento delle Camere del febbraio 2008, sul quale è tuttavia possibile svolgere alcune riflessioni. Non solo in quanto tale progetto costituisce l'ultima di una lunga serie di proposte di legge presentate in materia⁵¹, quanto soprattutto per la veste formale che esso ricopriva (un disegno di legge governativo) indice della rilevanza del tema («in coerenza», come si legge nella relazione illustrativa, «con gli obiettivi del programma di Governo»).

I modelli cui si ispira il ddl Santagata sono i due che caratterizzano il panorama comparato: il modello della «regolamentazione - trasparenza» ed il modello della «regolamentazione - partecipazione» (art. 1).

Come nella legislazione statunitense, vengono introdotte definizioni (art. 2) di espressioni quali quella di «rappresentante di interessi particolari» (ovverosia «i soggetti che rappresentano [presso i decisori pubblici] interessi leciti di rilevanza generale, anche di natura non economica, al fine di incidere su processi decisionali pubblici») e di «portatori di interessi particolari» («i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro dipendente con i rappresentanti di interessi particolari»).

A differenza del modello statunitense, tuttavia, il disegno di legge introduce una regolamentazione limitata all'attività svolta dai gruppi di pressione nei confronti del potere esecutivo. I «decisioni pubblici» cui si riferisce il disegno di legge sono infatti «il Presidente del Consiglio, i Ministri, i Vice – ministri, i Sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice-Ministri e dei Sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale». Nella relazione illustrativa si spiega come tale limitazione sia una scelta a «precisa garanzia dell'autonomia» degli organi costituzionali, i quali «ben potranno, con proprie iniziative, disciplinare l'attività di *lobbying* svolta nei rispettivi confronti».

cfr. P.L. PETRILLO, *Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 583 ss.

⁵⁰ Cfr. XV legislatura, A.S. 1866, Disegno di legge recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari».

⁵¹ Nella relazione illustrativa del disegno di legge si legge come dal 1948 al 2006 siano stati presentati ben 25 progetti di legge aventi ad oggetto la regolamentazione del *lobbying*.



Tuttavia, come efficacemente messo in rilievo dalla dottrina quantomeno con specifico riferimento alla Camera ed al Senato, va rimarcato come sia proprio la fonte legislativa «l'unica in grado di configurare diritti e doveri in capo ai lobbisti e ai loro interlocutori»⁵²; come emerge dall'esperienza, infatti, ove i regolamenti parlamentari sono stati chiamati a disciplinare l'attività di soggetti esterni (quali il governo o le autonomie territoriali) sono emerse rilevanti difficoltà⁵³. E' in definitiva proprio la legge che può accorrere «in soccorso del regolamento là dove questo incontra limiti alla sua efficacia» in relazione alla regolamentazione di posizioni di soggetti «esterni» alle Camere da coinvolgere nell'esercizio delle funzioni parlamentari⁵⁴.

Per quanto attiene al resto della disciplina, il disegno di legge Santagata introduce significativi strumenti di regolamentazione del *lobbying*: l'istituzione presso il CNEL di un registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari (art. 3); la previsione di precisi requisiti per l'iscrizione ad esso (art. 4); l'imposizione agli iscritti dell'obbligo di trasmettere annualmente al CNEL una relazione (art. 5). Prevede inoltre diritti in capo ai rappresentanti di interessi (art. 6), obblighi in capo ai decisori pubblici (art. 7) nonché sanzioni in caso di violazioni degli obblighi da parte dei primi (art. 8).

Non resta conclusivamente da chiedersi per quali ragioni la regolamentazione del *lobbying* sia così difficile in Italia: l'esame del ddl Santagata ha d'altronde confermato come anche il tentativo di introdurre una efficace regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione si sia limitato a disciplinare una sola parte del fenomeno, escludendo l'area del *lobbying* condotto nei rapporti con gli organi costituzionali, le Camere in primo luogo.

E' stato notato come tali difficoltà derivano dall'assenza in Italia di un sistema pluralista che incentivi la competizione tra gruppi, dal ruolo preponderante dei partiti politici e dall'eccessiva concentrazione del potere economico in ristretti assetti proprietari in alcuni settori⁵⁵.

Esula da tale sede approfondire l'indagine su tali cause. Appare comunque già sufficiente, per l'avvio di un sereno dibattito in materia, assumere la consapevolezza delle conclusioni raggiunte dalla teoria politica e dalla teoria economica sul ruolo che l'attività dei gruppi di pressione svolgono nel perseguimento dell'interesse pubblico.

⁵² Così N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazione in cammino*, 2006 (<http://www.amministrazioneincammino.it>).

⁵³ Sul punto, cfr. ancora N. LUPO, *op. cit.*

⁵⁴ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 48.

⁵⁵ Così G. GRAZIANO, *op. cit.*, pp. 107 ss.