

Democrazia, lobbying e processo decisionale

a cura di

Angela Di Gregorio
Lucia Musselli

scritti di

F. Bistoncini, P. Brambilla, E. De Marco,
A. Di Gregorio, L. Fasano, T.E. Frosini,
P.F. Giuggioli, A. Lang, M. Mazzoni,
G. Marchetti, L. Musselli, P.L. Petrillo,
G. Regonini, S. Sassi, F. Sgrò



COLLANA
DI DIRITTO
E SOCIETÀ

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Democrazia, lobbying e processo decisionale

a cura di

**Angela Di Gregorio
Lucia Musselli**

scritti di

**F. Bistoncini, P. Brambilla, E. De Marco,
A. Di Gregorio, L. Fasano, T.E. Frosini,
P.F. Giuggioli, A. Lang, M. Mazzoni,
G. Marchetti, L. Musselli, P.L. Petrillo,
G. Regonini, S. Sassi, F. Sgrò**

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Studi Internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli Studi di Milano



Il volume è stato sottoposto a un processo di peer review che ne attesta la validità scientifica

Copyright c 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione, di Angela Di Gregorio e Lucia Musselli pag. 7

Parte prima Introduzione al tema

L. Fasano, *La democrazia fra disintermediazione politica e rappresentanza organizzata degli interessi* » 11

M. Mazzoni, *Perché non dobbiamo avere paura delle lobby? Opinione pubblica, cittadini e lobby* » 23

F. Bistoncini, *Gruppi di interesse e rappresentanza: dinamiche evolutive* » 35

Parte seconda Gli aspetti giuridico-istituzionali

T.E. Frosini, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies* » 43

P. Petrillo, *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati* » 51

A. Di Gregorio, *La regolamentazione del fenomeno del lobbying in alcune nuove democrazie* » 79

S. Sassi, *La trasparenza a presidio del processo legislativo europeo. Qualche considerazione in margine alla regolamentazione delle lobbies* » 101

A. Lang, *Le lobby nella prospettiva del diritto dell'Unione europea* » 119

Parte terza
Lobbying, partiti politici e democrazia

E. De Marco, <i>La partecipazione ai processi decisionali nel progetto di riforma costituzionale attualmente al vaglio del Parlamento</i>	pag.	131
F. Sgrò, <i>Partiti politici e lobbies: le recenti tendenze italiane</i>	»	149
G. Marchetti, <i>Finanziamento dei partiti politici e lobbies</i>	»	171

Parte quarta
Dalla teoria alla prassi

G. Regonini, <i>Lobbying e politiche pubbliche</i>	»	189
P. Brambilla, <i>Le funzioni di advocacy delle ong in materia ambientale</i>	»	199
P. Giuggioli, <i>Rappresentanza di interessi e tutela dei consumatori</i>	»	211
L. Musselli, <i>Rappresentanza di interessi e decisione amministrativa</i>	»	217

Prefazione

Il presente volume raccoglie gli atti del convegno su “*Lobbying, democrazia e processo decisionale*” che si è svolto il 29 gennaio 2015 presso la Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell’Università degli Studi di Milano ed è stato organizzato dal Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici in collaborazione con alcuni colleghi del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali¹.

Grazie al sostegno del Dipartimento, e in particolare del suo Direttore prof.ssa Laura Ammannati, alla quale va il nostro sentito ringraziamento per l’appoggio offerto, si è potuta concretizzare anche questa iniziativa editoriale. Esprimiamo la nostra riconoscenza altresì al professor Alberto Martinelli, che ha creduto nella necessità di sperimentare “contaminazioni” tra diverse discipline delle scienze sociali.

Si tratta di un volume a contenuto multidisciplinare, così come lo era stato il Convegno, che ben riflette la sinergia tra le diverse anime del Dipartimento e della Facoltà. Allo stesso tempo il focus su *lobbying* e rappresentanza di interessi esprime l’attualità di temi sui quali molto si discute a livello nazionale ed europeo e che trovano spazio anche nel percorso formativo del Corso di Laurea Magistrale in Scienze Politiche e di Governo, attivato presso la Facoltà di Scienze politiche, economiche e sociali dell’Università degli studi di Milano.

La scelta di contemperare l’analisi politologica e sociologica con quella giuridica si rivela a nostro avviso vincente, considerando la necessità di regolamentazione giuridica di un fenomeno che per sua natura sfugge ad un univoco inquadramento.

Ci sono differenze culturali e contestuali da tenere in considerazione. Mentre nei paesi europei a democrazia più avanzata sotto il profilo della partecipa-

¹ Il gruppo che ha organizzato il convegno è stato composto, oltre che dalle sottoscritte, da Luciano Fasano, Gloria Marchetti, Silvia Sassi, Francesca Sgrò.

zione e trasparenza, o a livello di Unione europea, una rigida regolamentazione è assente, essendo sostituita da codici professionali ed etici (diverso è il caso degli Usa dove vi è una lunga tradizione di regolamentazione legislativa), oppure dalla facoltizzazione dell'iscrizione a specifici registri in cambio di benefici, in paesi dove viceversa la corruzione continua ad essere diffusa e l'esigenza di trasparenza dei processi decisionali risulta sempre crescente, il dibattito è molto acceso e l'esigenza di una perimetrazione normativa è assai forte.

Nell'esperienza comparata e del diritto dell'Unione europea si rinvengono dunque i possibili modelli di regolamentazione giuridica a cui l'Italia può oggi guardare nel suo faticoso cammino di disciplina dell'attività di *lobbying*, che va peraltro attentamente delimitata per distinguerla da un insieme tanto fluido quanto sfuggente di attività, impropriamente definite di "facilitazione", che possono assumere invece le caratteristiche di attività illegali, sovente a rilievo penale.

D'altro canto i soggetti che interloquiscono con il potere pubblico, nelle sue varie dimensioni, e che sono portatori di multiformi interessi, sono a tal punto differenziati e variegati da rendere difficile anche la loro individuazione e sistematizzazione. Se i casi di interessi economici e professionali costituiscono le fattispecie più note, non si presta forse particolare attenzione al fatto che anche i bisogni sociali, ambientali, culturali, dei consumatori premono per essere rappresentati. Su questi ed altri aspetti ci si soffermerà nel corso dei diversi contributi, che volutamente hanno mantenuto, anche sotto un profilo formale, le diversità di impostazione e metodo dei vari autori, non solo provenienti dal mondo accademico, ma anche da quello delle professioni.

A. Di Gregorio, L. Musselli

Nota linguistica

Si è scelto di non uniformare le differenti modalità di declinazione della parola *lobby* (pl. *lobbies* o *lobby*) rispettando le scelte individuali degli autori. Ciò in considerazione del fatto che non si è ancora stabilizzato un approccio univoco nella dottrina italiana, benché a stretto rigore linguistico le parole straniere non dovrebbero essere declinate.

Parte prima

Introduzione al tema

La democrazia fra disintermediazione politica e rappresentanza organizzata degli interessi

di Luciano Fasano

1. Sul concetto di “disintermediazione”

Negli ultimi tempi si parla parecchio di “disintermediazione”, e proprio per tale motivo, prima di procedere con un’analisi che riguarda questo tema, conviene delineare con maggior precisione concettuale e terminologica il senso che qui si intende attribuire al concetto in questione.

Il concetto di disintermediazione trae origine dalla trasformazione di alcuni servizi alla clientela erogati dalle aziende di credito, in particolare alcuni servizi finanziari relativi agli investimenti da parte di piccoli e medi investitori individuali, per i quali, a cavallo fra gli anni ‘60 e ‘70, si verifica che i tassi di interesse che potevano guadagnarsi ricorrendo ai tradizionali canali messi a disposizione dalle banche erano di gran lunga inferiori a quelli ottenibili attraverso associazioni private di risparmio e credito (le cosiddette *savings and loans association*). È infatti all’analisi di questo fenomeno che si ricollega il libro *The Next Economy*, scritto nel 1983 da Paul Hawken¹, dove centrale è l’idea che le nuove tecnologie consentano agli utenti di svolgere autonomamente tutta una serie di attività, che di solito richiedevano figure di mediazione, legate in particolare alla distribuzione e alla vendita di beni e servizi. Da quel momento, quindi, con disintermediazione si intende l’eliminazione di intermediari dal processo di acquisizione di beni o servizi, in modo che l’offerta e la domanda possano incontrarsi direttamente, senza alcuna mediazione di sorta.

Due sono le caratteristiche evidenziate dal concetto disintermediazione: 1) l’eliminazione di intermediari; 2) il coordinamento diretto fra la domanda e l’offerta. Si noti che, nella prospettiva economica, queste due caratteristiche assumono una connotazione positiva, in ragione del fatto che – come insegna la teoria dei mercati concorrenziali – il coordinamento spontaneo di un mercato concorrenziale perfetto, realizzato attraverso il prezzo, massimizza i bene-

1. P. Hawken, *The Next Economy*, Holt, Rinehart, and Winston, New York 1993.

fici fra domanda e offerta, minimizzando o neutralizzando gli attriti – per così dire – del coordinamento reciproco. Ma ciò, si faccia attenzione, vale per il mercato, mentre non vale necessariamente per altre arene sociali, come per esempio l'arena politica, dove non esistono forme di coordinamento spontaneo e i costi del coordinamento sono abitualmente coperti da istituzioni che svolgono una funzione di raccordo e sincronizzazione della domanda – identità e interessi – con l'offerta – programmi e politiche. Ne sono un chiaro esempio i partiti politici, così come le associazioni di interesse.

Quando perciò applichiamo il concetto di disintermediazione allo studio dei circuiti della rappresentanza democratica e degli interessi organizzati, dobbiamo tenere ben presente una fondamentale precisazione: la disintermediazione riduce i costi del coordinamento fra domanda e offerta esclusivamente laddove esistono o sono possibili meccanismi di coordinamento spontaneo fra domanda e offerta, ma non altrove. Con ciò gli evidenti benefici che un processo di disintermediazione è in grado di generare in un contesto economico e di mercato, non necessariamente trovano una corrispondenza in un contesto di rappresentanza, sia politico democratico sia degli interessi organizzati. Poiché in questi contesti all'eliminazione di intermediari, che dovrebbe comportare una drastica riduzione dei costi del coordinamento fra domanda e offerta, si associa la difficoltà connessa alla realizzazione di un coordinamento spontaneo efficace, interamente delegato alla reale volontà e al concreto interesse della leadership di trovare le condizioni migliori per rispondere alle domande di cittadini e categorie sociali.

La disintermediazione prende a diffondersi soprattutto con lo sviluppo di internet, che porta al moltiplicarsi delle situazioni in cui vengono meno gli intermediari, permettendo lo stabilirsi di un coordinamento diretto fra domanda e offerta: dall'acquisto di un biglietto aereo alle operazioni bancarie, dalla prenotazione di un albergo alla denuncia dei redditi. Fino ad estendersi anche all'ambito politico, dove gli strumenti digitali della rete consentono, da un lato, un'informazione più capillare per i cittadini-elettori e, dall'altro, forme di democrazia diretta per così dire "allargata", attraverso consultazioni semplici, estemporanee o immediate, frequenti e a basso costo. Fenomeni che spingono progressivamente verso una perdita di rilievo delle figure tradizionali della mediazione politica e degli interessi, a cominciare da partiti, associazioni categoriali e datoriali, sindacati, generando evidenti conseguenze sui meccanismi più tradizionali della rappresentanza.

2. La disintermediazione politica e degli interessi organizzati

Entrando nel merito di una riflessione sulla disintermediazione nel contesto dei circuiti della rappresentanza democratica e degli interessi organizzati, appare evidente come essa sia, in una certa misura, una diretta conseguenza della mediatizzazione di ultima generazione, ossia della crescente influenza dei mezzi di comunicazione di massa di tipo digitale sui processi di formazione dell'opinione pubblica e degli orientamenti politici. Così come, allo stesso tempo, lo è della leaderizzazione, cioè della crescente tendenza delle diverse forme dell'azione e della comunicazione politica a trovare la propria sintesi peculiare nel comportamento di un leader. Una tendenza che, nel corso degli ultimi quindici anni, ha trovato riscontro non soltanto nel comportamento degli attori protagonisti del processo politico (candidati e partiti), ma anche nelle prassi istituzionali che sono venute affermandosi in contesti diversamente regolati – sotto il profilo delle forme di governo – delle democrazie rappresentative occidentali. Fenomeno che i politologi hanno definito, in chiave di analisi comparata, come “presidenzializzazione della politica”, in ragione della propensione ad affermarsi di consuetudini e comportamenti destinati ad accentuare il peso e il ruolo delle figure a capo degli organi esecutivi (quelli che oggi la stampa accomuna sotto il nome di “premier”, al di là delle peculiari attribuzioni di potere costituzionalmente sancite), a prescindere dalle specifiche condizioni istituzionali che dovrebbero presiedere al loro operato².

E, infine, non deve essere dimenticato quanto – da un punto di vista squisitamente cognitivo – la disintermediazione corrisponda a una forma particolarmente efficace di riduzione della complessità, quanto meno dal punto di vista della percezione che ne possono trarre gli attori. In tal senso, quando vi è disintermediazione, non soltanto gli eventuali possibili intermediari vengono messi da parte, ma i costi inerenti l'acquisizione e il trattamento delle informazioni rilevanti per la costruzione di una domanda, così come per il reperimento di una risposta a tale domanda, verrebbero, nella percezione dei loro destinatari, drasticamente ridotti. Con ciò, la disintermediazione non farebbe soltanto pensare all'instaurarsi di un rapporto “a chilometro zero” nei confronti dei cittadini/elettori, ma anche alla possibilità di rintracciare risposte o soluzioni semplici e poco complesse, e per ciò stesso cognitivamente attraenti, a domande dei cittadini e/o elettori di per sé molto complesse. Anche se tale riduzione di complessità, in quanto riconducibile esclusivamente alla percezio-

2. T. Poguntke e P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2015.

ne cognitiva del soggetto interessato, non è detto trovi corrispondenza in una soluzione di per sé efficace al problema originariamente posto.

Ma vediamo più da vicino come agisce la disintermediazione, sia nel contesto politico della rappresentanza democratica sia nel contesto della società civile, ovvero della rappresentanza degli interessi organizzati.

2.1. Disintermediazione e rappresentanza democratica: la presidenzializzazione della politica

Per quel che concerne il contesto politico, gli effetti più consistenti della disintermediazione si manifestano a livello delle leadership di governo e riguardano la cosiddetta presidenzializzazione della politica, ossia il fatto che – al di là della peculiare forma di governo di un certo regime democratico (presidenziale, semi-presidenziale, parlamentare) – si assista al consolidamento di prassi politiche che contribuiscono a determinare la centralità del capo del governo (come capo dell'esecutivo e leader di partito) nelle tre arene specifiche della sua azione politica: l'arena elettorale e dell'opinione pubblica, l'arena partitica e l'arena di governo.

In particolare, nell'arena elettorale e dell'opinione pubblica si assiste ad una continua campagna politica, anche in fasi extra elettorali, dove la copertura mediatica delle iniziative di governo viene sistematicamente declinata come azione del capo del governo, e dove il capo del governo esercita un sistematico appello diretto all'elettorato e ai cittadini, surrogando attraverso la propria figura il ruolo di mediazione esercitato da altri attori politici, sociali e istituzionali solitamente decisivi – o quanto meno importanti – nella costruzione del consenso intorno all'operato del governo.

Nell'arena partitica, invece, il capo del governo controlla direttamente l'iniziativa del proprio partito, vuoi nei termini di una prassi che, attraverso la sua stessa figura, porta sempre più a coincidere l'azione politico-partitica con l'azione di governo (progressiva identificazione fra *party leadership* e *premiership*), vuoi in termini di soluzioni statutarie e organizzative che ne rafforzano poteri e prerogative in qualità di capo di partito con funzioni di governo.

Nell'arena governativa, infine, il capo di governo prevale in visibilità e come centro di responsabilità politica rispetto ai ministri del suo gabinetto, che assumono sempre più la veste di meri delegati del premier, e dove i partiti della coalizione di governo sono ridotti a un ruolo di comprimari.

Il caso italiano, fra gli altri, negli ultimi anni si è particolarmente distinto, in termini di presidenzializzazione della politica, soprattutto in occasione delle

Presidenze del Consiglio di Silvio Berlusconi³ e di Matteo Renzi. Ma in una prospettiva comparata appare abbastanza chiaramente come la presidenzializzazione non sia un singolare o anomalo fenomeno di democrazie latine o sud europee, particolarmente frammentate, polarizzate e fragili, ma piuttosto interessi uno spettro molto ampio di democrazie, anche le più consolidate, nell'ambito del mondo occidentale. Un fenomeno che, com'è opportuno ribadire ancora una volta, sembra interessare sia democrazie a forma di governo presidenziale o semi-presidenziale, sia – quando addirittura non soprattutto – democrazie a forma di governo parlamentare (e in tal senso, il contesto istituzionale di riferimento non esercita alcuna funzione di compensazione).

2.2. Disintermediazione e rappresentanza degli interessi organizzati: il tramonto della concertazione

Per quel che concerne il contesto della società civile, relativo cioè all'organizzazione degli interessi che legittimamente in essa si esprimono, gli effetti più avanzati della disintermediazione riguardano la crisi della rappresentanza degli interessi organizzati, cioè a dire le difficoltà che le associazioni di interesse (sindacati, associazioni datoriali, associazioni di categoria) incontrano nell'esercizio di iniziative di pressione e influenza sul decisore pubblico (parlamento e/o governo), all'interno di contesti istituzionalmente regolati. In tal senso, un effetto diretto e conseguente della disintermediazione si riconosce soprattutto nel tramonto della logica della concertazione, per quel che riguarda la definizione di accordi generali fra le associazioni sindacali e datoriali rispetto alle politiche del lavoro, del welfare, della previdenza sociale, e più in generale delle politiche economiche, di sviluppo e industriali. Se pensiamo al caso italiano, giusto per muoverci su un terreno a noi familiare, tale crisi della rappresentanza trova una sua emblematica raffigurazione in alcuni esempi recenti, quali il fatto che il gruppo Fiat sia uscito da Confindustria, che Impregilo abbia abbandonato l'Ance (l'Associazione nazionale dei costruttori edili), che Unipol abbia revocato la sua adesione all'Ania (l'Associazione nazionale italiana delle compagnie di assicurazione). Le conseguenze di queste scelte non si sono ancora pienamente delineate. Tuttavia è lecito aspettarsi un indebolimento del sistema della rappresentanza degli interessi organizzati nel suo complesso. Così come una crescente propensione delle associazioni di interesse ad adottare pratiche tipicamente "lobbistiche", quali per esempio il dossieraggio, attraverso le quali cercare di sopperire al venir meno dei tavoli di con-

3. M. Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in T. Poguntke, e P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracy*, op. cit.

fronto con la somministrazione di un *surplus* di informazioni al governo. A tale proposito, commentatori particolarmente attenti hanno già parlato, ricorrendo alle suggestioni del linguaggio giornalistico, di rappresentanza “à la carte”, per sottolineare come gli interessi imprenditoriali siano ormai costretti a scegliere la via di influenza volta per volta più efficace, che spesso risulta essere quella individuale rispetto alla strada dell’azione associativa⁴. Una circostanza peraltro non del tutto inedita, dato che fra le tipicità dell’agire imprenditoriale vi è da sempre il fatto che la scelta associativa corrisponde a una sorta di *second best solution*⁵. Ma che nel contesto della disintermediazione assume un nuovo significato, tanto da indurre taluni a ritenere che la rappresentanza degli interessi industriali fondata sul ruolo e la capacità di pressione delle associazioni di categoria, grandi, di vertice e integrate a livello nazionale stia per essere soppiantata dalla presenza di associazioni leggere, nella forma a ombrello, capaci di integrare a livello inferiore una molteplicità di piccole associazioni di scopo a carattere temporaneo, che una volta raggiunto il proprio obiettivo cesserebbero di esistere⁶.

3. La disintermediazione nella rappresentanza degli interessi organizzati e la *multilevel governance* dell’Unione Europea

Sebbene gli effetti della disintermediazione nell’ambito della rappresentanza siano sotto i nostri occhi da un tempo relativamente breve, possiamo dire che tale fenomeno venga in realtà da lontano.

Nel caso della rappresentanza democratica, i già richiamati studi politologici che hanno contribuito a mettere in luce l’esistenza della presidenzializzazione della politica risalgono alla metà degli anni duemila⁷. E fin da allora, fra le cause di questo fenomeno erano individuate, oltre alla mediatizzazione politica e alle profonde trasformazioni che avevano investito il sistema dei mezzi di comunicazione di massa, all’origine della conseguente leaderizzazione dei processi politici, la crescente centralizzazione del potere fra le mani degli organi esecutivi e di governo, la specializzazione e la burocratizzazione degli

4. R. Mania, *Fuori Marchionne, Cimbri e Salini. Così implodono le Confindustrie*, in *La Repubblica - Affari & Finanza*, 24 novembre 2014.

5. A. Martinelli, *L’azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Edizioni di Comunità, Milano 1994.

6. P. Feltrin, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 4, 2011.

7. T. Poguntke e P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracy*, op. cit.

apparati della pubblica amministrazione, la conseguente settorializzazione delle politiche pubbliche, l'erosione delle fratture socio-politiche tradizionali e delle forme di costruzione in chiave ideologica del consenso politico fra partiti e gruppi sociali corrispondenti al loro insediamento tradizionale.

Nel caso della rappresentanza degli interessi organizzati, fattori decisivi sono stati, sempre nel corso degli anni duemila e soprattutto nel continente europeo, la progressiva crescita di importanza del processo decisionale e legislativo in sede comunitaria, così come le caratteristiche istituzionali proprie dell'Unione Europea (sia per quanto riguarda la sua architettura istituzionale in Commissione, Consiglio, Parlamento e Corte di giustizia; sia per la natura peculiare del cosiddetto processo di co-decisione). In particolare, per quel che riguarda le caratteristiche istituzionali, il progressivo trasferimento di autorità e potere decisionale dagli Stati membri alle istituzioni comunitarie, ha permesso la moltiplicazione delle opportunità di accesso dei gruppi di pressione ai diversi livelli della decisione pubblica, in un contesto di scala tipicamente sovranazionale. Ed è questo tipo di processo che va illustrato con un maggior grado di profondità, proprio perché all'origine della crescente disintermediazione con la quale siamo oggi tenuti a confrontarci.

Come molti studi e ricerche hanno dimostrato, il design istituzionale dell'Unione Europea ha messo a disposizione di soggetti di pressione di varia natura un ventaglio piuttosto ampio di punti di accesso al processo decisionale comunitario⁸. E ciò ha reso possibile, da un lato, l'ampliamento dello spettro di azione dei soggetti che esercitano attività di influenza e di pressione (ciò che, in linea di principio, non va a vantaggio di un sistema della rappresentanza degli interessi strutturato in chiave neocorporativo-concertativa) e, dall'altro, il mantenimento e consolidamento di gruppi di interesse organizzati a livello europeo, cioè al livello di questi molteplici punti di accesso, interfacciati sistematicamente con Commissione, Consiglio e Parlamento (in particolare, con i primi due più che con quest'ultimo). Così l'Unione Europea, al fine soprattutto di sopperire a un evidente deficit di legittimazione nei confronti di cittadini e opinione pubblica, ha finito con l'accreditare sempre più il confronto con gruppi di pressione e di interesse in quanto interlocutori privilegiati della società civile. Innescando un meccanismo che ha prodotto come conseguenza, dapprima, la crescita dei soggetti protagonisti delle attività di mediazione (fra i quali non solo le grandi associazioni di categoria di vertice, le cosiddette *peak association*, ma anche le agenzie di *lobbying*, gli studi legali e di pubbliche relazioni specializzati, i mediatori di affari, ecc.) e, poi, il progressivo superamento dalle forme

8. J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Palgrave MacMillan, New York 2007.

istituzionali della mediazione e rappresentanza funzionale, a vantaggio delle più disparate modalità di *lobbying* e *policy pressure*.

L'integrazione europea, soprattutto negli anni dell'allargamento ai paesi dell'Est, non è progredita soltanto attraverso la stipulazione di trattati con gli Stati membri, ma anche grazie alla cosiddetta *low politics*, basata sullo sviluppo della regolazione tecnica, i cui protagonisti sono stati gruppi di interesse, *lobbies* e consulenti di *public affairs* nell'interazione con la burocrazia dell'Unione⁹. Con il fatto conseguente che, in un contesto in cui la mediazione degli interessi privati non era strutturata attraverso forme neo-corporative, il moltiplicarsi dei punti (e dei livelli) di accesso, oltre che dei soggetti di *policy pressure*, non poteva che indurre una condizione di "pressione pluralista", a sua volta destinata a favorire nel corso del tempo l'azione diretta delle *lobbies* a scapito dell'azione associativa delle associazioni di interesse. Sappiamo peraltro come, dal punto di vista della difesa degli interessi imprenditoriali nell'arena politica, l'azione associativa si caratterizzi per l'essere una *second best solution*. E sappiamo anche come di frequente, nel contesto comunitario europeo, l'azione diretta di *lobbies* e gruppi di pressione, volta a sfruttare le molteplici opportunità messe a disposizione dalla *multilevel governance* (Mlg), preceda l'azione di influenza esercitata dai governi degli Stati membri e concertata a livello nazionale con le associazioni di rappresentanza degli interessi. Influenzando l'*agenda setting* della Commissione e del Parlamento europeo ben prima che gli stessi Stati membri siano in grado di intervenire su di essa¹⁰.

Esaminando i dati disponibili a seguito di una messe molto ampia di analisi empiriche sulla rappresentanza degli interessi nel contesto dell'Unione Europea, il cui oggetto nel corso dell'ultimo decennio si è spostato dallo studio delle associazioni di interesse a quello delle *lobbies* e delle grandi *corporation*¹¹, si può dire che a Bruxelles il numero delle *peak association* settoriali¹², così come quello delle associazioni nazionali di categoria (specie del mondo della produzione, del lavoro e delle professioni), i gruppi delle singole imprese (soprattutto industriali, agricole, finanziarie e commerciali), le rappresen-

9. S. Mazey e J. Richardson, *Interest Groups and UE Policy-making: Organisational Logic and Venue Shopping*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-making*, Routledge, London 2011, pp. 217-238.

10. L. Mattina, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010.

11. Detto per inciso, allo stato dell'arte le ricerche empiriche sul *lobbying* nell'Unione Europea stanno nettamente sopravanzando quelle sullo stesso fenomeno nei singoli Stati membri dell'Unione.

12. Ci si riferisce qui alle associazioni che operano a livello dell'Unione Europea con fini di coordinamento delle associazioni di rappresentanza nazionali dei singoli Stati membri.

tanze delle Camere di commercio, gli uffici delle grandi *corporation* non assommano complessivamente a meno di due migliaia di unità, che crescono raggiungendo l'ordine di grandezza delle decine di migliaia (intorno alle 15.000 unità) se si aggiungono gli studi legali e di consulenza, le agenzie di *lobbying* e le associazioni non governative. Non è questa la sede in cui stabilire con precisione di che numeri si tratti. Conta, però, avere un'idea della natura estremamente ampia e differenziata del mercato della rappresentanza e della mediazione degli interessi privati. Così com'è importante mettere in luce che questo variegato mondo è risultato protagonista del processo decisionale dell'UE soprattutto nell'ambito del cosiddetto "primo pilastro"¹³. Poiché le politiche del "primo pilastro" richiedono la collaborazione al processo decisionale di tutte le principali istituzioni dell'Unione, facendo sì che i punti di accesso al decisore pubblico siano molteplici e la governance sia conseguentemente fondata su una diffusa distribuzione del potere¹⁴. Senza dimenticare che, come si è detto, l'espansione dei luoghi di consultazione e dei gruppi consultati è stata incentivata dalle stesse istituzioni comunitarie, che nel tempo ne hanno fatto una vera e propria strategia per attenuare il relativo deficit di legittimazione accusato nei confronti della cittadinanza e dell'opinione pubblica degli Stati membri.

4. Disintermediazione e progressiva lobbizzazione della rappresentanza degli interessi

Ma qual è stata l'evoluzione di questo nuovo mercato della rappresentanza degli interessi privati nel contesto comunitario europeo, nel corso dell'ultimo decennio? E quali tendenze ne sono emerse, sempre che di tendenze si possa in una qualche misura parlare? Sulle dinamiche evolutive nel mondo della rappresentanza, fra associazioni di interessi e *lobbies*, rinvio al saggio di Fabio Bistoncini. Per quel che concerne invece la mia riflessione, volgendo alle conclusioni, l'impressione depone a favore di quella che potremmo sinteticamente – anche se un po' grossolanamente – definire come una progressiva "lobbizzazione" delle attività di rappresentanza degli interessi. Una lobbizzazione che, in

13. Rammentiamo che nel dominio decisionale del "primo pilastro" dell'Unione Europea ricadono le politiche monetaria, agricola, del commercio estero, della pesca, della concorrenza e della tutela dei consumatori, del lavoro e della sicurezza sul lavoro, delle pari opportunità, della regolazione economica e di mercato.

14. S. Fabbrini, *Le istituzioni dell'Unione Europea in una prospettiva comparata*, in Id. (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Bari-Roma 2002, pp. 3-37.