

L'influenza della forma di governo sull'espansione del fenomeno del lobbying. Una comparazione tra Italia e Stati Uniti*

di Piercarlo Melchiorre**

SOMMARIO: 1. Lobbying, sistema dei partiti e forme di governo. Considerazioni introduttive. – 2. “*Lobby in the U.S.A.*” Il *favor* accordato ai gruppi di pressione dall'interpretazione costituzionale e dal sistema politico-partitico. – 3. La “democrazia dei partiti” italiana quale limite all'affermazione della rappresentanza di interessi. – 4. Lobbies, crisi della rappresentanza e concezioni della democrazia. Osservazioni conclusive.

1. *Lobbying, sistema dei partiti e forme di governo. Considerazioni introduttive*

Nonostante un vivace dibattito dottrinale, tutt'ora in atto, circa la cornice definitoria del fenomeno¹, con l'espressione *lobbying* si può generalmente intendere l'interazione tra potere pubblico e soggetti rappresentativi di interessi particolari presenti nella società, finalizzata a condizionare le decisioni politiche conformemente alle istanze lobbistiche².

Tale attività, seppur in modo embrionale, vide i suoi albori in alcuni Stati (si pensi a Russia e Stati Uniti) già tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo³, per emergere – nella stessa forma “abbozzata” – circa cent'anni

* Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione presentata in occasione del Convegno internazionale “*Democrazie, partecipazione, procedure decisionali*”, tenutosi a Palermo il 14 e 15 dicembre 2023.

** Dottorando di ricerca in “Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione” (diritto costituzionale comparato) presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

¹ Circa la definizione del fenomeno in dottrina, *ex multis*, H.W. EHRMAN, *Interest Groups*, in *International Encyclopedia of The Social Sciences*, vol. VII, a cura di D. SILLS, R.K. MERTON, New York, 1968, 507-509, secondo cui esiste un'intercambiabilità tra i termini utilizzati per descrivere il fenomeno lobbistico ed i suoi interpreti (gruppi di pressione, gruppi di interesse, portatori di interesse, rappresentanti di interesse); più recentemente, con estrema efficacia si occupa del problema A. BITONTI, *Lobbying, lobby, lobbisti, gruppi di interesse e di pressione: definizione e problemi concettuali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2022, 463-478.

² Cfr., *ex multis*, A.J. NOWNES, *Total lobbying. What Lobbyists Want and How They Try to Get It*, Cambridge, 2006;

³ Per un approfondimento di natura storica circa le origini del lobbying nel mondo

dopo anche in Europa quando, in società ormai pluralistiche caratterizzate da una ridefinizione degli assetti sociali, politici ed economici, nacquero le prime associazioni di tutela degli interessi⁴.

Per osservare l'emersione del lobbismo quale elemento strutturalmente condizionante della volontà dei decisori pubblici (e di conseguenza doverosamente suscettibile di regolamentazione) fu però necessario attendere la metà del Novecento (1946), momento in cui in un contesto particolarmente "predisposto" come gli Stati Uniti d'America venne approvata la prima legge sul lobbying (*infra*).

Molto più recente, invece, la definitiva affermazione dell'attività di rappresentanza di interesse nel Vecchio Continente, squisitamente legata alla crisi della rappresentanza democratica e, più precisamente, al – forse irreversibile – indebolimento dello storico canale di rappresentanza politico novecentesco, il sistema partitico⁵.

A tal proposito, infatti, è da rilevare la circostanza per cui, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, vi sia stata una progressiva crisi di legittimazione del partito politico (e dunque di progressiva perdita della capacità di intermediazione tra istituzioni e società civile) causata da ragioni differenti⁶, tra cui di certo risulta da segnalare ai fini del discorso "la crescente influenza delle organizzazioni di interessi nei confronti del decisore pubblico"⁷, anche grazie all'enorme disponibilità tecnica ed economica delle suddette organizzazioni⁸.

cfr. S. SUROTCHEV, *Historical aspects and the meaning of lobbying from a legal perspective*, in *Journal of constitutional history*, 33, I-2017, 131-141.

⁴ A.C. VISCONTI, "Lobbying e politica": un binomio (in)scindibile? *Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2019, 41 (www.costituzionalismo.it).

⁵ Sul punto, *ex multis*, cfr. F. TUCCARI, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico, Rivista quadrimestrale*, 1, 2014, 133-150.

⁶ Sulle molteplici ragioni della progressiva crisi di legittimazione del partito politico e sul fenomeno della disintermediazione si veda, tra tanti, C.A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, 3, 2019, 365-398; altresì L. FASANO, *La democrazia fra disintermediazione politica e rappresentanza*, in *Democrazia, lobbying, processo decisionale*, a cura di A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI, Milano, 2015, 11-22.

⁷ Così C.A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza...*, cit., 373; anche F. BISTONCINI, *Gruppi di interesse e rappresentanza: dinamiche evolutive*, in *Democrazia, lobbying...*, cit., 35-41.

⁸ Sul punto, secondo Pier Luigi Petrillo, le lobby "hanno saputo condizionare le

In altri termini, come affermato da certa dottrina, “con la crisi dei partiti politici, tradizionali mediatori degli interessi della società civile presso le istituzioni pubbliche... *il fenomeno del lobbying* (nda) ha assunto una dimensione maggiore, ed è sembrato configurarsi quale “sucedaneo” della rappresentanza politica, se non alternativo ad esso”⁹.

Soffermandosi su tali brevi premesse, è possibile dunque iniziare a constatare che vi sia stata una notevole differenza nei momenti di metabolizzazione del lobbismo a seconda del contesto di riferimento. Ed è proprio da questa considerazione si ritiene debba muovere il contributo che ci si accinge a scrivere, nel tentativo di approfondire, più dettagliatamente, l'eventuale esistenza di un nesso tra regole (e modi e tempi) di affermazione del fenomeno del lobbying e forme di governo (e sistema di partiti).

Dal punto di vista metodologico, nella trattazione, si accoglierà l'elaborazione scientifica, ormai prevalente, secondo cui, nonostante il sistema politico-partitico non possa annoverarsi tra gli elementi costitutivi da utilizzare per la classificazione delle suddette forme di governo, esso si pone quale nevralgico elemento di influenza nel rendimento delle stesse¹⁰.

Ai fini dell'indagine sarà quindi opportuno concentrarsi su quanto (e come) l'essenziale “variabile partito” della forma di governo possa effettivamente incentivare o sfavorire l'emersione e la regolamentazione dei gruppi di pressione, stimolare la capacità di questi portatori di interessi di incidere nella determinazione dell'indirizzo politico¹¹ e, più in generale, connotare il “tipo” di democrazia di un Paese¹², con particolare attenzione rivolta agli ordinamenti di Stati Uniti e Italia, la cui comparazione, si vedrà, permette l'osservazione di sviluppi contrapposti che, seppur non sufficienti per dimostrare una tendenza generale, consentono comunque alcune parziali riflessioni sull'interrogativo che qui ci si pone.

scelte pubbliche non solo attraverso la leva economica (legalmente – secondo le regole del finanziamento elettorale, ad esempio – o illegalmente), ma anche attraverso la trasmissione di informazioni ad alto contenuto tecnico, l'ausilio, l'assistenza tecnica fornita al decisore pubblico”, cfr. P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbying nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, 78.

⁹ Così T. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Lobby come democrazia*, a cura di AA.VV., Padova, 2012, 3.

¹⁰ In particolare cfr. M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2015, 138 ss.

¹¹ Cfr. P. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2015, 568 ss.

¹² *Ibidem*.

Nella forma di governo presidenziale americana, dove i partiti sono scarsamente strutturati e svolgono da sempre una funzione squisitamente elettorale – specialmente in occasione delle elezioni presidenziali – le lobbies occupano uno spazio preminente nel circuito della partecipazione e della decisione politica, non solo attraverso l'influenza degli organi di governo, ma addirittura rappresentando un riconosciuto sottosistema politico¹³. Diversamente, nel parlamentarismo italiano, i partiti, legittimati in quanto soggetti protagonisti del processo di democratizzazione della società a seguito della nefasta parentesi fascista, hanno da sempre assunto la funzione di connessione tra istituzioni e società¹⁴ e, di conseguenza, limitato inevitabilmente lo spazio per l'avvento dei gruppi di pressione, nonostante questi, a partire dalla fine dello scorso secolo, abbiano cominciato a condizionare (o provato a condizionare) in modo sempre più preponderante la scena pubblica italiana, circostanza che ha indotto il legislatore ad interrogarsi a più riprese sulla necessità di regolamentazione del problema.

2. “Lobby in the U.S.A.” *Il favor accordato ai gruppi di pressione dall'interpretazione costituzionale e dal sistema politico-partitico*

Contrariamente a quanto accaduto in Europa e, soprattutto, in Italia (*infra*), il lobbying nel contesto statunitense occupa tradizionalmente una posizione di notevole rilevanza tanto che, come osservato da copiosissima riflessione scientifica, è possibile – da sempre – considerarlo quasi “un aspetto strutturale della organizzazione del sistema della rappresentanza politica¹⁵”, in perfetta sintonia con quel dinamismo organizzativo tipico della società americana¹⁶.

¹³ Per approfondire in tal senso cfr. P. STATSCH, J. BERKHOUT, *Lobbying and policy conflict: explaining interest groups' promiscuous relationships to political parties*, in *Interest Groups & Advocacy*, vol. 9, 1, 2020, 1-20.

¹⁴ Sul tema, *ex multis*, S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977.

¹⁵ Così T.E. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2006, 721. In generale sull'attività di rappresentanza di interessi nel contesto statunitense, *ex multis*, R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità e interferenza del modello statunitense*, Roma, 2013. Con riferimento alla dottrina straniera cfr. C. SUNSTEIN, *Interest Groups in American Public Law*, in *Stanford Law Review*, vol. 38, 1, 1985, 29-87, anche *The Lobbying Manual*, a cura di W.V. LUNEBURG, T.M. SUSMAN, R. GORDON, Chicago, Illinois, 2017 (Fifth Edition).

¹⁶ La riflessione sulla mobilità di organizzazione caratterizzante la società americana appartiene a C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 337.

Data la suddetta connessione strutturale, financo costituzionale (*infra*), tra rappresentanza di interessi e territorio americano, non stupisce che i primi tentativi di regolazione del fenomeno risalgano addirittura alla seconda metà dell'Ottocento (il termine "lobbying" compare per la prima volta nella Costituzione della Georgia del 1877, presa sul punto a modello pochi anni dopo da California e Massachussets¹⁷) né che la prima legislazione federale in materia sia il *Federal Regulation Lobbying Act* del 1946¹⁸, poi sostituita nel 1995 dal *Lobbying Disclosure Act*, attualmente in vigore con le modifiche apportate nel 2007 dall'*Honest Leadership and Open Government Act*¹⁹, attraverso cui il modello degli Stati Uniti si è definitivamente iscritto tra quelli "a regolamentazione partecipazione", poiché incentrato su legittimità dell'attività da intendersi quale "collegamento dialettico-politico tra le persone e le istituzioni"²⁰ e garanzia di trasparenza nelle pratiche del decisore pubblico²¹ (c.d. *disclosure*).

Davanti ad un apparato normativo così antico e ben articolato come quello appena descritto, è quindi possibile intuire che l'ordinamento USA abbia presentato sin dalla sua nascita alcuni connotati congeniali a far sì che l'attività di rappresentanza di interessi potesse attecchire con così tanto successo²² fino ad influenzare il rendimento della forma di governo. In particolare, tra le suddette caratteristiche, come si proverà ad argomentare nel prosieguo della scrittura, due si pongono quali variabili estremamente rilevanti a giustificazione della tipica "centralità lobbistica" di cui si è detto, l'una squisitamente legata all'interpretazione del dettato costituzionale, l'altra – su cui

¹⁷ Circa i primi esperimenti di regolazione del lobbying si rinvia a R. DE CARIA, *Tra free speech e democrazia. Indagine sul lobbying nel diritto costituzionale americano e sui suoi riflessi per l'Europa e per l'Italia*, Torino, 2015, 25 ss.

¹⁸ Federal Regulation Lobbying Act (1946); per un'analisi efficace del FRLA cfr. B. ZELLER, *The Federal Regulation Lobbying Act*, in *American Political Science Review*, vol. 42, 2, 2013, 239-271.

¹⁹ Honest Leadership and Open Government Act (2007); per un approfondimento in chiave critica dell'HLOGA si veda R. ROBINS, *Why the Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Falls Short, and How It Could Be Improved*, in *Legislation and Policy Brief*, vol. 2, 2, article 4, 2010.

²⁰ Così R. DI MARIA, "Sterilizzare" la politica dell'interesse privato? La contrapposizione fra lobbismo e populismo negli Stati Uniti e in Italia, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2022, 487.

²¹ In questo senso P. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione...*, cit., 596 ss.

²² In generale sulle cause del successo del lobbying negli Stati Uniti d'America si veda C. MAHONEY, *Lobbying Success in The United States and European Union*, in *Journal of Public Policy*, vol. 27, 1, 2007, specialmente 38 ss.;

si ritiene di doversi trattenere maggiormente ai fini del presente contributo – invece correlata alla configurazione del sistema politico-istituzionale. Ci si riferisce, più precisamente, all’interpretazione del *First Amendment* (corroborato da molteplici pronunce giurisprudenziali) e al singolare funzionamento di un sistema partitico strutturalmente “leggero”.

Approfondendo ora il primo dei due fattori citati, v’è da segnalare che il lobbismo negli Stati Uniti sembrerebbe godere da sempre di una esplicita tutela costituzionale rinvenibile nell’interpretazione orientata del Primo Emendamento che, attraverso il diritto di presentare petizioni al governo, annovera la libertà di influenzare e convincere il decisore pubblico tra i diritti costituzionalmente garantiti a ogni cittadino americano²³. Emblematiche in tal senso le osservazioni di certa dottrina sul punto, secondo cui “*the rights to petition means that citizens and groups can appeal to the government for fair or even special treatment... where petitioning government is guaranteed, so is the right to lobby*”²⁴ ma, ancor di più, i molteplici scrutini operati in materia di lobbying dalla Corte Suprema nel tempo²⁵.

Invero, già dal 1953 con la sentenza *United States v. Rumely*²⁶ (anche se in forma embrionale), ma soprattutto l’anno successivo attraverso la decisione *United States v. Harris*²⁷ – quest’ultima forse da considerare il *leading case* per l’affermazione del lobbismo quale attività costituzionalmente legittima²⁸ – la *Supreme Court* chiarì che, nel rispetto del già citato *right to petition the government for a redress of grievances* così come esplicitato dal *First Amendment*, l’attività di

²³ Cfr. ancora R. DI MARIA, “Sterilizzare” la politica dell’interesse privato? La contrapposizione..., cit., 484-485.

²⁴ Così A. ROSENTHAL, *The Third House: Lobbyists and Lobbying in The States*, Washington DC, 1993, 27.

²⁵ Per una panoramica completa circa gli orientamenti assunti nel tempo dalla Corte Suprema in materia di lobbying cfr. ancora R. DE CARIA, *Tra free speech e democrazia...*, cit., 30 ss.

²⁶ U.S. v. Rumely, 345 U.S. 41 (1953).

²⁷ U.S. v. Harris, 347 U.S. 612 (1954).

²⁸ Si trattava di un procedimento penale in cui sugli imputati gravava l’accusa di violazione dell’allora vigente Federal Regulation of Lobbying Act; in primo grado il caso venne assegnato al giudice Holtzoff, il quale dichiarò il FRLA incostituzionale, confermando l’orientamento che egli aveva adottato per la risoluzione di un caso analogo dell’anno precedente (*National Association of Manufacturers v. McGrath*). In risposta, l’accusa ricorse direttamente dinanzi alla Corte Suprema, chiamata a giudicare *on its face*, e quest’ultima ribaltò la pronuncia di primo grado (5 vs. 3), dichiarando quindi costituzionalmente legittimo il FRLA e – di conseguenza – l’attività di lobbying.

lobbying dovesse considerarsi sempre lecita e non suscettibile di vincoli, se non relativamente ad alcuni limitati obblighi di trasparenza (c.d. *disclosure*, principio su cui meglio si sono soffermate pronunce successive, in particolare le decisioni *NAACP v. Alabama* del 1958²⁹ e *Doe #1 v. Reed* del 2010³⁰).

Esaurito brevemente l'analisi della concorde interpretazione di dottrina e giurisprudenza costituzionale circa la legittimità dell'attività di rappresentanza di interessi, è utile a questo punto soffermarsi in dettaglio sull'altra motivazione che, secondo quanto accennato in precedenza, permette da ben oltre un secolo alle *lobbies* di possedere enorme agibilità all'interno dell'ordinamento americano fino ad incidere sulla stessa forma di governo³¹: il sistema partitico.

Più precisamente, si tratta di un sistema bipartitico privo della contrapposizione dialettica interparlamentare maggioranza-opposizione tipica dei sistemi competitivi (specie europei), non basato su differenze ideologiche né su programmi di governo effettivamente alternativi, prevalentemente orientato a riprodurre una reale dinamica di polarizzazione tra repubblicani e democratici soltanto in occasione delle elezioni presidenziali americane³², sebbene sul punto vada segnalata una nuova e recente tendenza alla forte conflittualità tra le forze politiche, o meglio tra rappresentanti di esse, che, assumendo posizioni sempre più radicali e/o populiste (si pensi, tra gli esempi, alle figure di Donald Trump, Bernie Sanders, Alexandra Ocasio-Cortez), hanno portato la dottrina ad interrogarsi nuovamente sul problema dell'incompatibilità della forma di governo presidenziale con contesti caratterizzati da un'elevata polarizzazione ideologica³³.

Le motivazioni di un sistema partito così funzionante, definibile senza eccessi debole e scarsamente regolato³⁴, al punto da considerarlo "costitu-

²⁹ *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958).

³⁰ *Doe #1 v. Reed*, 561 U.S. 186 (2010).

³¹ Cfr. P. PETRILLO, *Il primo lobbista. Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la riforma sanitaria e i gruppi di pressione*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2011, 997.

³² *Ivi*, 998-999; sul punto altresì W. STOREY, *U.S. Government and Politics*, Edinburgh, 2006, 199, il quale definisce il partito democratico e quello repubblicano "*two umbrellas parties*" per indicare che essi hanno senso di esistere soltanto nel momento elettorale.

³³ Si esprime così A. PIERINI, *Il presidenzialismo statunitense tra polarizzazione politica e conflitti istituzionali: verso un mutamento dei tradizionali paradigmi classificatori?*, in *federalismi.it*, 27, 2022, 120 (www.federalismi.it). Altresì, tratta della recente amplificazione della polarizzazione politica della società americana, L. FABIANO, *Tanto tuonò che piove: l'aborto, la polarizzazione politica e la crisi democratica nell'esperienza federale statunitense*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3, 2022, 5-66 (www.biodiritto.org).

³⁴ Sul punto si rimanda a C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, 2006,

zionalmente marginale”, risiedono innanzitutto nella storia del Paese³⁵, ma – soprattutto – nell’evoluzione della forma di governo sotto indagine.

Infatti, l’assetto federalista dell’ordinamento americano, articolato su un territorio vastissimo diviso in Stati con enormi differenze culturali, sociali ed economiche e carente di una effettiva dialettica di classe, che invece ha caratterizzato la storia europea novecentesca, ha indubbiamente disincentivato la formazione di partiti omogenei con posizioni comuni su scala nazionale³⁶ e, al contrario, favorito un sistema politico – almeno tradizionalmente – non conflittuale ma compromissorio, all’insegna di un altissimo tasso di negoziazione per l’approvazione di ogni singolo provvedimento legislativo (sia tra Congresso e Presidente, sia, più in generale, tra componenti politiche rappresentative di diversi interessi particolari)³⁷: uno schema politico-istituzionale dai confini permeabili³⁸ che, data la sua configurazione, concede da sempre enorme spazio di azione ai gruppi di pressione per influenzare il decisore tramite molteplici strumenti, tra cui sicuramente merita un approfondimento la modalità di finanziamento delle campagne elettorali³⁹ ad ogni livello.

Nel rispetto del quadro regolatorio definito dalla legge organica (*Federal Election Campaign Act* del 1971 e successive modificazioni⁴⁰) e dalle pronunce della giurisprudenza costituzionale in materia (soprattutto *Buckley v. Valeo*, 1976⁴¹; *Citizens United v. FEC*, 2010⁴²; *McCutcheon v. FEC*, 2014⁴³) negli Stati Uniti d’America, tramite il *Political Action Committee* (c.d. PAC), a gruppi di

96 ss.

³⁵ In generale sulla storia dei partiti negli Stati Uniti d’America cfr., *ex multis*, J.E. COHEN, R. FLEISHER, P. KANTOR, *American Political Parties: Decline or Resurgence?*, Washington D.C., 2001, 73 ss.

³⁶ Si veda P. PETRILLO, *Il primo Lobbista. Il Presidente degli Stati Uniti d’America...*, cit., 1000.

³⁷ *Ivi*, 1001.

³⁸ Sulla permeabilità del sistema costituzionale degli Stati Uniti d’America cfr. G.J. JACOBSON, *Constitutional Identity*, Cambridge, 2010.

³⁹ Sul punto si rimanda, *ex multis*, a G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Tra mito e realtà. Il finanziamento della politica negli USA. Considerazioni a margine della sentenza McCutcheon v. Federal Electoral Commission*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2014, 1-12 (www.nomos-le-attualitaneldiritto.it).

⁴⁰ Federal Election Campaign Act (1971), così come modificato dal Bipartisan Campaign Reform Act (2002).

⁴¹ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

⁴² *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010).

⁴³ *McCutcheon v. FEC*, 572 U.S. _ (2014).

cittadini e aziende private è permesso sostenere un interesse particolare attraverso la raccolta di risorse da proporre – previa comunicazione ad un'apposita autorità indipendente di vigilanza sull'attività politica elettorale (*Federal Electoral Commission*) a garanzia della trasparenza del procedimento – a *tutti* i decisori (membri del Congresso, governatori federali, financo candidati presidenziali) al fine di persuadere questi ultimi ad inserire l'istanza proposta nella propria agenda politica.

Il sistema di finanziamento privato della politica così come previsto dal PAC, rendendo possibile che *tutti* i decisori politici o potenziali tali, a prescindere dalla loro “appartenenza” all'area democratica o repubblicana, ad avviso di chi scrive, si colloca quindi quale esempio estremamente significativo per comprendere le dimensioni del fenomeno del lobbismo nella cultura giuridico-politica statunitense visto che esso, per le ragioni precedentemente osservate, ha sviluppato (e consolida tutt'oggi) la capacità di sfruttare l'estrema debolezza del sistema partitico e, così, condizionare notevolmente l'indirizzo politico del Paese ed incidere sulla forma di governo, il cui rendimento, nonostante la (formale) separazione di poteri rigidissima, spesso dipende proprio dalle negoziazioni tra organi costituzionali orientate dai gruppi di pressione.

3. *La “democrazia dei partiti” italiana quale limite all'affermazione della rappresentanza di interessi*

Pur collocandosi all'interno della cornice sovranazionale, in cui i gruppi di interesse hanno progressivamente trovato spazio fino a divenire, più di recente, variabili significative nel circuito deliberativo dell'Europa⁴⁴, l'Italia ha da sempre riscontrato notevoli difficoltà ad intendere l'attività di lobbying quale “parte integrante dei rapporti istituzionali e del processo decisionale⁴⁵”, tanto che nell'ordinamento interno, nonostante molteplici tentativi susseguiti nel corso del tempo, invero accomunati da una modalità di regolazione definita da Pierluigi Petrillo “ad andamento schizofrenico⁴⁶”, ancora oggi non è presente alcuna disciplina organica sul punto, come oltretutto sottolineato

⁴⁴Cfr. A.C. VISCONTI, “Lobbying e politica”: un binomio (in)scindibile..., cit., 50 ss.; per una panoramica generale circa l'attività di rappresentanza di interessi nell'Unione Europea si rimanda a S. SASSI, *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell'UE, tra assonanze e divergenze*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2022, 547-562.

⁴⁵Così R. DI MARIA, “Sterilizzare” la politica dell'interesse privato?..., ult. cit., 488.

⁴⁶Cfr. P. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione...*, ult. cit., 601.

in senso critico solo tre anni fa persino dalla Commissione europea⁴⁷.

In effetti, a partire dal “naufragio” dei primi due disegni di legge presentati durante l’VIII legislatura (dall’on. Ichino del PCI e dal sen. Salerno della DC)⁴⁸, fino ad arrivare all’ultima proposta approvata presso la Camera dei Deputati ed in discussione presso la Commissione affari costituzionali immediatamente prima della fine anticipata della scorsa legislatura⁴⁹ – a cui ha fatto seguito la presentazione di molteplici progetti sullo stesso argomento anche nell’attuale legislatura⁵⁰ – il Parlamento non è mai riuscito a dotare il sistema normativo di una legislazione efficace e puntuale in materia di rappresentanza di interessi.

Diverse invece, e da segnalare brevemente, le tendenze sul fenomeno registrabili a livello regionale⁵¹, specie a partire dall’attivismo legislativo concesso dalla riforma del titolo V agli organi di governo territoriali.

Più in particolare, negli ordinamenti di Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria, Lombardia e Puglia compaiono da tempo specifiche previsioni legislative in tema di lobbying⁵² che, seppur impossibilitate a porre effettivi vincoli

⁴⁷Commissione Europea, Relazione sullo Stato di diritto – capitolo Italia, 2021, reperibile al seguente link: EUR-Lex – 52021SC0716 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

⁴⁸*Ex multis*, passa in rassegna i tentativi (falliti) di approvazione di una legislazione sul lobbying da parte del Parlamento F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2018, spec. 592-597.

⁴⁹“Disciplina dell’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi” (A.C. 196 e abbinate). Per un approfondimento della proposta di legge si rinvia ad apposito dossier formulato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, disponibile al seguente link: Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi (camera.it).

⁵⁰ Nella XIX legislatura, in data 24 gennaio 2025, tra Camera e Senato risultano presenti nove progetti in materia di regolamentazione dell’attività di lobbying (assegnati o da assegnare alla commissione competente), ma nessuno di questi ha cominciato l’iter. Sul dato riportato cfr. senato.it – Ricerche.

⁵¹Per un approfondimento sulle modalità di regolamentazione degli ordinamenti regionali in Italia si veda, *ex multis*, R.R. NÚÑEZ, M. SPERDUTI, *The regulation of lobbying at sub-national level in Spain and in Italy*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2018, 631-664.

⁵²In dettaglio ci si riferisce in ordine cronologico a: Toscana, legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5 (“Norme per la trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana”); Molise, legge regionale 22 ottobre 2004, n. 24 (“Norme per la trasparenza dell’attività politica e amministrativa del consiglio regionale del Molise”); Abruzzo, legge regionale 22 dicembre 2010, n. 61 (“Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa e sull’attività di rappresentanza di interessi particolari”); Calabria, legge regionale 12 febbraio 2016, n. 4 (“Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica ed amministrativa della regione Calabria e dei suoi enti strumentali su sull’attività di rappresentanza di inte-

giuridici specifici circa una “attività-professione” non normata sul piano nazionale⁵³, hanno avuto la capacità di collocarsi perfettamente nel contesto socio-culturale di riferimento, arrivando ad esprimere – secondo certa dottrina cui si aderisce solo parzialmente – da un lato la volontà di sviluppare una cultura civica fortemente radicata attraverso il riconoscimento e l'incentivo alla partecipazione della società civile e dei protagonisti del sistema economico (Toscana, Lombardia, parzialmente Puglia), dall'altro l'esigenza di *accountability* e trasparenza istituzionale conseguente al rapporto critico storicamente esistente tra società, interessi economici, decisione politica e istituzioni (ad esempio in Calabria ed Abruzzo)⁵⁴.

Descritto il quadro normativo in relazione al fenomeno, ai fini del contributo è ora necessario riflettere su una causa (tra tante⁵⁵) alla base dell'approccio indubbiamente timido, se non addirittura recalcitrante, da parte del legislatore circa l'introduzione nell'ordinamento dello Stato di una disciplina completa, organica, quantomai necessaria (*infra*), in materia di lobbying, per poi verificare, di conseguenza, l'esistenza di un eventuale nesso presente tra espansione dell'attività di rappresentanza di interessi e caratteristiche della forma di governo nei termini con cui si è detto nel primo paragrafo.

Difatti, il tentativo di comprendere quale sia il motivo per cui, in lunghissima parte della storia repubblicana, ogni tentativo di disciplinare l'attività di rappresentanza di interessi a livello nazionale sia stato connotato da sistematici rallentamenti che, come si è osservato, hanno impedito sino ad oggi

ressi particolari”); Lombardia, legge regionale 20 luglio 2016, n. 17 (“*Disciplina per l'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale*”); Puglia, legge regionale 24 luglio 2017, n. 30 (“*Disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici*”); le normative appena riportate sono tutte consultabili al seguente link: Normattiva. Tra i tanti, se ne occupa in dottrina M. Durante, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano. Alla ricerca di una legge generale in materia e l'attivismo di alcune Regioni*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3, 2017, 205-241 (www.dirittiregionali.it).

⁵³ Sul punto cfr. M.C. ANTENUCCI, *Il paradosso del lobbying in Italia: il proliferare dei gruppi di interesse e la regolazione patchwork*, in *Politica e potere. L'Italia delle lobby*, a cura di MASCELLARO, C. PAPPAGALLO, Bologna, 2019, 72-74.

⁵⁴ ID., *Le regioni del lobbying. Come e perché alcune regioni hanno regolamentato il lobbying prima del sistema politico nazionale*, in *ParadoXa*, 4, 2016, spec. 92-93.

⁵⁵ Oltre all'estrema forza del sistema partitico, vi sono anche altre cause alla base della rimozione del fenomeno lobbistico da parte del legislatore italiano per decenni, a tal proposito si rimanda al recente contributo di P. PETRILLO, *Rappresentanza di interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, spec. 687-692.

l'approvazione di una qualsiasi normativa, è forse possibile concentrando la lente di osservazione sull'assoluto protagonismo dei partiti politici italiani, storicamente responsabili della costruzione (e della tenuta) della democrazia del Paese fino a favorire un vero e proprio processo di "incorporazione" con lo Stato⁵⁶.

Indiscussi fautori del processo di democratizzazione del Paese a seguito della nefasta parentesi fascista, sin dagli albori dello Stato democratico-sociale, ai partiti politici è stato affidato prioritariamente la funzione di intermediazione tra cittadini e Stato⁵⁷, interpretato da essi, soprattutto in un secolo trascorso all'insegna della contrapposizione tra grandi ideologie circa la visione ed il governo della cosa pubblica, nella prospettiva di qualificarsi quali soggetti in grado di "superare il particolarismo della società e di farsi portatori in seno a questa di visioni politiche generali, ancorché di parte, destinate a influire sulla direzione politica dello Stato⁵⁸".

Detto altrimenti, "per il tipo di rapporto che sono andati intessendo con lo Stato⁵⁹", condizionando strutturalmente, *da sempre*, l'attività parlamentare e, più in generale, l'indirizzo politico degli organi di governo, i partiti politici italiani "possono ben definirsi organi ausiliari dello Stato, se non veri e propri organi statali⁶⁰", sicuramente centrali nella definizione di una democrazia parlamentare all'insegna della mediazione e del compromesso⁶¹.

⁵⁶Sulla teoria dell'incorporazione dei partiti nello Stato cfr. M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2018, 5 ss. (www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

⁵⁷*Ibidem*.

⁵⁸Così P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione* (Atti del XXIII Convegno annuale AIC), a cura di AA.VV., Napoli, 2009, 32.

⁵⁹Cfr. S. GAMBINO, *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Politica del diritto*, 2, 2008, 203.

⁶⁰*Ibidem*.

⁶¹Sull'importanza di mediazione e compromesso politico nel parlamentarismo italiano cfr., *ex multis*, G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2017, editoriale (www.costituzionalismo.it). Più in generale sulla centralità dei partiti nella forma di governo cfr., *ex multis*, M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna on line*, 2, 2023, 48-60; ID., *La tenuta della forma di governo parlamentare in Italia tra crisi della rappresentanza e sistemi elettorali (iper selettivi). Spunti dal diritto costituzionale comparato*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, volume 1, a cura di E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G. ROMEO, A. VEDASCHI, Milano, 2023, 81-97. Altresì si veda S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in

Del resto, a riprova di quanto si è appena detto, basterebbe considerare la lettura combinata degli articoli 1, 49 e 95 della Costituzione che, considerato quanto approfondito già negli anni Settanta da autorevolissima dottrina, non solo permette di comprendere perfettamente “il ruolo strumentale dei partiti rispetto all’attuazione del principio della sovranità popolare⁶²”, ma riconosce agli stessi anche “un ruolo al livello di governo e parlamento⁶³”, dal momento che “la conclusione di accordi di governo interpartitici, consentendo ad alcuni partiti di conseguire una posizione maggioritaria, consente altresì di divenire, oltre che soggetti di determinazione della politica nazionale, anche soggetti di determinazione dell’indirizzo politico governativo⁶⁴”.

A fronte di quanto fin qui sostenuto, dunque, le ragioni di una scarsa compatibilità tra la cultura giuridica italiana ed il riconoscimento formale delle lobbies sembrano più chiare: lo sviluppo della forma di governo parlamentare italiana, sin dalla sua nascita, ha assegnato solo ed esclusivamente ai partiti politici la funzione di articolazione ed aggregazione degli interessi particolari presenti nella società civile, di conseguenza sfavorendo l’emersione del lobbismo ed il riconoscimento normativo dei gruppi di pressione che, a causa del ruolo di “rappresentanza” di istanze egoistiche e parziali, sono stati anzi per lungo tempo considerati dalla scienza giuspubblicistica estranei al circuito democratico, quasi fossero una vera e propria “malattia dell’ordinamento rappresentativo [...] da combattere ed eliminare⁶⁵”.

Assunto il motivo dell’estrema difficoltà di normazione in materia, è d’obbligo però precisare che da tempo, anche in Italia, si osserva un’importante espansione dell’attività di lobbying, tra le cui cause risiede da un lato l’apertura nei confronti del fenomeno da parte di dottrina⁶⁶ ed anche giurisprudenza costituzionale (significativa in tal senso la sentenza 379 del 2004 della Corte Costituzionale⁶⁷), dall’altro, soprattutto, la progressiva erosione

Quaderni costituzionali, 2, 2023, 293-325, in cui l’A. ribadisce che l’integrazione delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo spetti senza dubbio ai partiti (spec. 298).

⁶²Così P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, 157.

⁶³*Ibidem*.

⁶⁴*Ivi*, 159.

⁶⁵C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico*, in *Quaderni di Iustitia*, 11, Roma, 1959, 201-202.

⁶⁶ Sul punto si rinvia alla riflessione pubblicata dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti a firma di E. Catelani, *La rappresentanza di interessi, Lobbying e decisione politica*, 3, 2024, (www.associazionedeicostituzionalisti.it).

⁶⁷Corte Costituzionale 29 novembre 2004, n. 379. In essa la Corte ha sostenuto

del tradizionale canale rappresentativo novecentesco di cui si è fin qui parlato⁶⁸.

Citando certe riflessioni scientifiche a tal proposito, infatti, “l’entrata in crisi della capacità del partito di intercettazione delle istanze sociali e di mediazione esclusiva tra lo Stato-comunità e lo Stato-apparato ha favorito l’affermazione dei gruppi di pressione quali portatori “altri” di interessi più o meno ampi, rendendo ancora più evidente il loro ruolo non solo nell’attuazione ma finanche nella formazione dell’indirizzo politico, tanto da far riflettere sulla loro rilevanza nella declinazione della forma di governo⁶⁹”.

In sintesi, nel nostro Paese, è stata proprio la crisi della democrazia rappresentativa ad aver legittimato, seppur indirettamente, l’esplosione del fenomeno lobbistico, dimostrando così l’esistenza di una relazione di reciprocità esistente tra stato di salute dei partiti e stato di salute delle lobbies, capace di influire drasticamente sulla determinazione dell’indirizzo politico.

4. *Lobbies, crisi della rappresentanza e concezioni della democrazia. Osservazioni conclusive*

Giunti alla conclusione del contributo, pare effettivamente possibile considerare, riferendosi ai due ordinamenti oggetto di riflessione, la “variabile partito” della forma di governo quale fattore notevolmente rilevante nell’incentivare o sfavorire l’espansione dell’attività di rappresentanza di interessi ed il riconoscimento normativo di quest’ultima.

Del resto, si è osservato che, nel caso degli Stati Uniti d’America, una cultura costituzionale disponibile a ritenere legittima l’influenza del decisore politico, ma soprattutto un’atavica debolezza del sistema dei partiti, ha permesso nel corso del tempo la piena affermazione dei gruppi di pressione, a tal punto da considerare questi ultimi attori protagonisti nel processo di determinazione dell’indirizzo politico degli organi di governo statunitensi; al contrario, in Italia, la preponderanza di un sistema partitico, deputato sin dalla nascita della Repubblica a organizzare e rappresentare gli interessi presenti nella società, condizionando come si è visto la direzione politica dello

che il coinvolgimento dei portatori di interessi nella fase istruttoria di un procedimento legislativo, “mira a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati delle diverse politiche pubbliche”.

⁶⁸ Cfr. A. C. VISCONTI, “Lobbying e politica”: un binomio (in)scindibile..., ult. cit., 39 ss.

⁶⁹ Così P. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filantropo. Quaderno 2015-2016*, 283-284.

Stato, ha sistematicamente rallentato, financo impedito, tanto il riconoscimento (inizialmente) quanto lo sviluppo di una regolamentazione organica del lobbismo.

Limitandosi ad osservare quanto sin qui detto – e come effettivamente per decenni accaduto in Italia (e, più in generale, anche in Europa) nel XX Secolo – sembra dunque emergere un rapporto di inversa proporzionalità tra ordinamenti caratterizzati da un sistema partitico organico alla conformazione delle istituzioni e una notevole diffusione del lobbying.

In realtà, come accennato, tale tendenza ha recentemente subito un importante ridimensionamento a causa dell'enorme crisi della democrazia rappresentativa che non ha risparmiato alcun Paese europeo. Davanti alla delegittimazione dei tradizionali corpi intermedi e all'improvvisa incapacità di questi di organizzare e di rappresentare le istanze dei cittadini, le lobbies hanno infatti affinato la propria capacità di sviluppare un circuito di rappresentanza alternativo⁷⁰, fino a qualificarsi, a detta di alcuni, come “fenomeno coesenziale alle democrazie pluraliste⁷¹”, circostanza che induce inevitabilmente una breve riflessione conclusiva all'insegna della prudenza.

Se è vero che le lobbies si collocano ormai incontestabilmente come soggetti agenti delle democrazie pluraliste e che, come affermato da parte della dottrina, la loro attività sia oggi da intendersi in alcuni casi come succedanea (o addirittura sostitutiva) della rappresentanza partitica, è d'obbligo verificare la compatibilità di esse con l'impianto democratico, a partire dalla constatazione – quanto mai necessaria – per cui tali soggetti, al contrario di quanto accade ai partiti politici, non godono di alcuna legittimazione democratica espressa né tantomeno la loro funzione risulta essere quella di interpretare una visione generale della società in grado di condizionare le istituzioni pubbliche al fine di un benessere collettivo ma, al contrario, nella maggior parte dei casi, esse tendono a organizzare interessi – economici o sociali – iper particolaristici. Per tali motivi, prima di assegnare frettolosamente poteri taumaturgici *tout court* al fenomeno lobbistico per risolvere la grande crisi della rappresentanza che attraversa l'Occidente, sarebbe auspicabile innanzitutto domandarsi “se si tratti un elemento positivo di avvicinamento e dialogo democratico fra rappresentanti e rappresentati, o piuttosto un segnale

⁷⁰ Relativamente allo sviluppo di nuovi ed alternativi circuiti rappresentativi a seguito dell'indebolimento del tradizionale sistema partitico si veda E. CHELI, *Riflessi nella transizione nelle forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1994, 391 ss.

⁷¹ A.C. VISCONTI, “*Lobbying e politica*”: un binomio (in)scindibile..., ult. cit., 37.

di inefficienza del sistema parlamentare e che rischia di divenire “ostaggio” degli interessi particolari perorati dalle lobby più influenti con gravi conseguenze sull’effettività dei principi di democrazia ed uguaglianza⁷²”.

Superando la diffidenza della giuspubblicistica italiana di fine anni Cinquanta nei confronti delle lobbies, data l’oggettiva influenza di queste ultime sulla decisione politica nelle democrazie contemporanee, si dovrebbe oggi di certo riconoscere, anche con una certa urgenza, la necessità di regolazione dell’attività di rappresentanza di interessi, utilizzando modelli funzionali ai differenti contesti di riferimento – metodo suggerito a più riprese dalla scienza comparatistica – con il preciso e chiaro obiettivo, da parte dei poteri deputati a legiferare in materia, di evitare in ogni caso che a trarre vantaggio da una operazione di riconoscimento normativo siano soltanto i gruppi di pressione “più strutturati e con accesso ad un bacino di risorse economiche più consistenti⁷³”, come invece accade negli Stati Uniti d’America per le ragioni di contesto di cui si è parlato nel secondo paragrafo.

In conclusione si permetta di osservare, con riferimento all’Italia, che una legislazione orientata alla tutela dei gruppi di riferimento più riconosciuti perché più potenti a livello economico e organizzativo, non incentiverebbe il tanto auspicato rinvigorismento della partecipazione cittadina, ma piuttosto si allontanerebbe dal senso più profondo della democrazia previsto dalla nostra Costituzione, la quale, nel combinato disposto degli articoli 1, 3, 18 e 49, caldeggia la partecipazione di tutti i cittadini e le cittadine ai processi decisionali, prescindendo dalle condizioni materiali di partenza. In definitiva, affinché la necessaria normazione sull’attività di rappresentanza di interessi nel nostro ordinamento sia sì efficace ma allo stesso tempo non contraddittoria con la dimensione mediata della democrazia italiana, sarà di certo opportuno svolgere una operazione giuridica e intellettuale volta a garantire l’equilibrio tra la rappresentanza politica di *tutti* i cittadini, spettante indiscutibilmente ai partiti politici – seppur in crisi di legittimazione – e forme di sovranità meno mediate⁷⁴ o “mediate erroneamente”, che, altrettanto

⁷² Così ancora T.E. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell’Unione Europea...*, cit., 722.

⁷³ Così G. SGUEO, *Gruppi di pressione e squilibri democratici nell’Unione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2022, 544;

⁷⁴ Il delicato rapporto tra crisi della rappresentanza politica ed esigenza di forme immediate di sovranità rappresenta un costante stimolo per la riflessione scientifica della dottrina italiana sin dalla fine della c.d. Prima Repubblica, a cui hanno fatto seguito svariate proposte di riforma del sistema politico. Sul punto, *ex multis*, A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991.

indiscutibilmente, sarebbero incentivate da un processo di riconoscimento lobbistico poco prudente.

Abstract

Obiettivo del presente contributo è indagare, con riferimento ai prescelti ordinamenti di Stati Uniti ed Italia, la relazione “di reciprocità” esistente tra la “variabile partito” condizionante le forme di governo e l'espansione del fenomeno del lobbying. Più precisamente, si intende evidenziare come, a fronte di un sistema partitico poco regolato e strutturalmente debole come quello statunitense, l'attività di rappresentanza di interessi risulti possedere da oltre un secolo notevole spazio di agibilità nel presidenzialismo americano, contrariamente a quanto invece avvenuto nella democrazia parlamentare italiana, condizionata storicamente dall'indiscusso protagonismo dei partiti politici e dalla capacità di questi di determinare l'indirizzo politico degli organi costituzionali.

The Influence of Forms of Governments on the Spread of Lobbying. A Comparison between Italy and United States

This paper aims to investigate the reciprocal relationship between the “party variable” which shape forms of governments and the expansion of lobbying activities, focusing on the legal systems of the United States and Italy. Specifically, it examines how, in the context of a loosely regulated and structurally weak party system like that of the United States, interest representation has had considerable leeway within presidentialism for over a century. This contrast with the situation in Italy, where parliamentary democracy has been historically influenced by the dominant role of political parties, which have significantly shaped the political direction of constitutional bodies.