



ENRICO CAMPELLI* - TOMMASO LANDOLFO**

IL FENOMENO DEL LOBBYING E IL RUOLO DELLA REGOLAMENTAZIONE NEGLI USA: EVOLUZIONE NORMATIVA E NOTE COMPARATE***

Abstract [It]: Il contributo proposto intende approfondire il tema del fenomeno lobbistico nell'ordinamento giuridico degli Stati Uniti, che più di ogni altra esperienza costituzionale fornisce attualmente un modello di riferimento per quanto concerne il tema della rappresentanza di interessi. Ripercorrendo la storia del lobbying statunitense dalle sue origini e analizzando le teorie alla base del modello regolamentare attualmente in vigore, il contributo evidenzia la rilevanza del tema per ogni assetto liberal-democratico e offre altresì una comparazione con la normativa europea di riferimento. Infine, nel sottolineare il crescente dibattito sul tema della rappresentanza di interessi, il contributo si concentra sull'intricato rapporto tra lobbying ed elezioni presidenziali americane.

Abstract [En]: The proposed contribution aims to delve into the issue of the lobbying phenomenon in the legal system of the United States, which more than any other constitutional experience currently provides a model for the issue of interest representation. Tracing the history of U.S. lobbying from its origins and analyzing the theories behind the regulatory model currently in place, the contribution highlights the relevance of the issue for any liberal-democratic State and offers a comparison with the relevant European legislation. Finally, in highlighting the growing debate on the issue of interest representation, the contribution focuses on the intricate relationship between lobbying and U.S. presidential elections.

Parole chiave: Lobbying, Democrazia, USA, Elezioni presidenziali.

Keywords: Lobbying, Democracy, USA, Presidential Elections

SOMMARIO: 1. Lobbying e ordinamenti democratici. - 2. L'origine del lobbying e le prime forme di regolamentazione. - 3. La prima regolamentazione organica del lobbying (FRLA). - 4. Il ruolo della giurisprudenza. - 5. Il Lobbying Disclosure Act (LDA). - 6. La partecipazione al processo legislativo e i PACs. - 7. Le riforme più recenti. - 8. Il lobbying in USA e nell'Unione Europea: modelli a confronto. - 9. L'ombra dei Super PACs. - 10. Lobbies ed elezioni presidenziali. - 11. Conclusioni.

* Assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Docente a contratto nel Master di II livello “Rappresentanza di interessi: Lobbying & Advocacy” – Sapienza Università di Roma.

*** Contributo sottoposto a *peer review*. Sebbene il testo sia il frutto di una riflessione comune, Enrico Campelli è l'Autore dei paragrafi 1, 9, 10 e 11, mentre Tommaso Landolfo è Autore dei paragrafi 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

1. Lobbying e ordinamenti democratici

Il termine “lobbying” evoca spesso nel linguaggio comune immagini negative, associate a pratiche sleali di influenza e privilegi riservati ai pochi in grado di esercitare pressione sui pubblici decisori. Viene dipinto, nella maggior parte dei contesti, come un mondo di accordi segreti e incontri di corridoio, dove il potere economico piega le decisioni politiche a proprio vantaggio, allontanandole dal principio della tutela del bene comune e dalla necessità fondamentale di assicurare la trasparenza dei processi democratici.

Tuttavia, tale rappresentazione unidimensionale appare, ad uno studio più approfondito, in qualche misura riduttiva e fuorviante. Dietro questo apparente profilo offuscato, infatti, il lobbying nasconde un ruolo di primaria importanza - e certamente crescente - in tutti gli ordinamenti liberaldemocratici stabilizzati. Esso si colloca infatti come un necessario ponte tra rappresentanti e rappresentati, un collegamento inevitabile tra gruppi più o meno organizzati, di diversa natura e colore politico, e il decisore pubblico con il suo entourage. In un mondo progressivamente più complesso, dove le sfide da affrontare sono sempre più articolate e le soluzioni richiedono una capacità di analisi di spicco e competenze altamente tecniche, il lobbying permette infatti ai gruppi di interesse di farsi sentire, di presentare le proprie istanze e di contribuire dunque ad un processo decisionale più informato ed efficiente¹.

Diventa quindi, almeno in potenza, un nuovo strumento di partecipazione democratica, che permette a voci diverse di confluire nel dibattito pubblico e di arricchire e affinare il procedimento legislativo. Mediante il lobbying, cittadini e organizzazioni possono influenzare legittimamente le decisioni che li riguardano, non attraverso pressioni indebite, ma attraverso un confronto aperto che si traduce nell’apporto di informazioni e competenze. Come è stato sottolineato da autorevole dottrina italiana, “*nei sistemi democratici, in cui il pluralismo è elemento indefettibile, l’attività di lobbying non solo appare legittima ma è essa stessa indice di democraticità del sistema*”², e ancora: “*il lobbying è storicamente uno degli elementi fondamentali e necessari delle democrazie liberali e democratico-pluraliste, presente in primis nel toolkit proprio di quelle della famiglia giuridica di common law (ma non più quelle soltanto ovviamente), essendo di queste cardine strutturale e strumento specifico del concetto di “società aperta”*”³.

È evidente però che, come ogni strumento, anche il lobbying possa essere utilizzato in modo distorto o improprio⁴. È dunque proprio per evitare che la legittima attività di

¹ Nella lettura italiana, specificamente, innanzitutto si veda R. Di Maria, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenza del modello statunitense*, Roma, 2013; P.L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Il Mulino, Bologna, 2019; A. Pritoni, *Politica e interessi. Il lobbying nelle democrazie contemporanee*, Bologna, 2021; R. De Caria, *«Le mani sulla legge»: il lobbying tra free speech e democrazia*, Torino, 2017; S. Sassi, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012; G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005. Si veda inoltre il volume monografico n. 3 della rivista *Percorsi Costituzionali* curato da T.E. Frosini, *Lobby come Democrazia*, in *Percorsi Costituzionali*, n.3, 2012.

² P.L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, cit., p.11.

³ F. Clementi, *Lobbying "estero", traffico illecito di influenze e partecipazione civica. Recenti tendenze del lobbying negli Stati Uniti*, in *DPCE*, n.3, 2022, pp.579-600, p.580.

⁴ E. Carloni e M. Mazzoni (a cura di), *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso, regole*, Roma, 2020; E. Carloni, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022.

lobbying possa degenerare in fenomeni illeciti, finendo per inficiare il processo decisionale allontanandolo dalla finalità del perseguimento dell'interesse generale, che appare da subito chiara la necessità di una regolamentazione efficace che garantisca equità, trasparenza e tutela dell'interesse pubblico. Registri dei lobbisti, codici di condotta e norme di accesso alle informazioni sono elementi essenziali per assicurare che il lobbying rimanga uno strumento al servizio della democrazia e non un privilegio per pochi.

L'obiettivo di queste pagine è dunque quello di inquadrare correttamente il lobbying, riconoscendone il ruolo potenzialmente positivo e disegnando uno schema normativo in grado di prevenirne distorsioni patologiche, così da assicurarne un utilizzo trasparente e responsabile, a beneficio di tutti⁵. In tal senso gli ordinamenti liberal-democratici hanno approvato negli anni normative più o meno rigide, caratterizzate da sistemi di registrazione e controllo non sempre vincolanti, partendo da presupposti distanti tra loro ma tutti riconducibili allo stesso obiettivo, quello di assicurare la trasparenza del processo democratico e la competizione leale degli interessi, massimizzandone gli *output* e riducendo il rischio di distorsioni.

È bene dunque sgomberare preliminarmente il campo da possibili ambiguità: non è infatti la natura “negoziata” del procedimento legislativo (e politico in generale), su cui ovviamente si basa anche il lobbying, a rappresentare “di per sé” una minaccia alla democraticità dei processi decisionali. Sono piuttosto gli strumenti utilizzati e le forme con le quali tale negoziazione influenza la decisione politica a rappresentare una minaccia per gli ordinamenti. I principi costituzionali su cui si fonda il lobbying nei sistemi democratici devono in effetti essere accompagnati da altri - fondamentali - principi costituzionali, tra cui il buon andamento della Pubblica Amministrazione, l'imparzialità del decisore pubblico, il divieto di mandato imperativo, la trasparenza dei processi decisionali. La carenza “sistemica” di tali parametri è ciò che, più di ogni altro, facilita e favorisce una deriva patologica del fenomeno lobbistico, ovvero una azione rivolta non ad influenzare il decisore pubblico e a spingerlo verso decisioni più informate ed attente ma piuttosto a sfruttarlo e a corromperlo.

La natura negoziata dei processi decisionali, essenza stessa del lobbying, può rappresentare piuttosto il cuore pulsante dei moderni ordinamenti democratici, sottolineando nuovamente la necessità generale di una regolamentazione del fenomeno che sia quanto più possibile agile per i portatori di interessi ed efficace per i c.d. policy maker incaricati di assumere decisioni accurate, consapevoli e trasparenti per tutti i cittadini.

⁵ Si veda P.L. Petrillo, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi*, n.11, 2023 e T.E. Frosini, *Gruppi di pressione*, in M. Ainis (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, 2000.

2. L'origine del lobbying e le prime forme di regolamentazione

Se ricercate nell'alveo del diritto anglosassone, il lobbying mostra avere delle radici molto antiche⁶. Il diritto di rivolgere petizioni al Sovrano, già contenuto nella Magna Carta concessa dal Re Giovanni d'Inghilterra nel 1215, sarà poi formalizzato e consacrato nel “*Bill of rights*”, ratificato dal Governo federale statunitense nel 1791⁷. I dieci emendamenti alla Costituzione americana contenuti nella “Carta dei diritti” del 1791 avevano l'obiettivo di garantire una tutela costituzionale alle libertà e ai diritti personali dei cittadini americani. Tra questi, quello di appellarsi al Governo per correggere eventuali torti subiti, fu incluso proprio all'interno del primo emendamento, che recita come segue:

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”

Veniva quindi sancito il diritto dei cittadini di rivolgere una petizione al Governo per presentare un reclamo, e che qualunque legge emanata dal Congresso che avrebbe rappresentato una limitazione a tale diritto, avrebbe dovuto essere ritenuta illegittima.

Sarebbe peraltro improprio adottare una traduzione letterale dei termini “*petition*” e “*Government*”, con il rischio di limitare questa libertà alla sola possibilità di rivolgersi all'Esecutivo per riparare a dei torti subiti⁸. Come si vedrà infatti, la giurisprudenza statunitense ha fornito negli anni una interpretazione decisamente più ampia di questo articolato, garantendo che ogni cittadino avesse diritto a rivolgersi al decisore pubblico – e non solamente agli organi dell'Esecutivo – per convincerlo ad adottare una qualsiasi decisione. Seguendo questa linea interpretativa, l'attività di lobbying potrà quindi essere ricondotta dentro la cornice teorica della più ampia libertà di parola, tutelata dal primo emendamento della Costituzione americana.⁹

Le prime forme di regolamentazione risalgono in ogni caso alla metà del XIX secolo, quando nel 1852 la *House of Representatives* approvò uno *Statute* che limitava l'accesso al piano delle Commissioni ai giornalisti di un quotidiano che avevano il compito di perseguirne gli interessi davanti al Congresso¹⁰. Già nel 1876 la stessa Camera dei rappresentanti approvò una risoluzione¹¹ che, pur non utilizzando direttamente il termine “*lobyst*”, imponeva un primordiale obbligo di registrazione, per tutte le persone che avevano alle loro dipendenze

⁶ Cfr R.C. Bailey, *Popular Influence Upon Public Policy: Petitioning in Eighteenth Century Virginia*, Greenwood Press, Westport, CT, 1979, pp. 29-31.

⁷ Si veda l'approfondita ricostruzione di S.L. Fatkam e J. M. Levien, *Protecting the Right to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution*, 35 *Harvard Journal on Legislation* 559, 1998, p. 562ss.; Cfr anche S.A. Browne, *The Constitutionality of Lobby Reform: Implicating Associational Privacy and the Right to Petition the Government*, *William & Mary Bill Of Rights Journal*, Vol. 4, 1995, Issue 2 Article 9 Vol 4

⁸ Sul tema sia permesso il rinvio a E. Campelli, *L'Ombudsman nel diritto comparato. Origine. Esperienze, prospettive*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2024.

⁹ Cfr. R. De Caria, *Le mani sulla legge: il lobbying tra free speech e democrazia*, Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Ledizioni, 2017, p. 40-41ss.

¹⁰ Ivi, p. 42 ss.

¹¹ Risoluzione, 4 Cong. Rec. 3230 May 20th, 1876: “*in regard to any measure pending at any time before this House, or any committee thereof*”.

dei “*counsel or agents*” che rappresentassero gli interessi dei loro datori di lavoro riguardo un qualsiasi atto in discussione alla Camera, o in una delle Commissioni parlamentari. Parallelamente, con il crescere delle materie regolamentate a livello statale, vennero inserite nelle singole Costituzioni disposizioni che disciplinassero le attività di rappresentanza di interessi. È interessante notare come le prime forme di regolamentazione statunitense mirassero principalmente a punire le pratiche illecite del lobbying, non potendo intaccare il diritto di influenzare i decisori in maniera lecita, sancito dal primo emendamento. In questo senso, le misure adottate tendevano quindi a regolamentare il fenomeno e limitarne esclusivamente eventuali derive patologiche¹².

La Costituzione dell’Alabama del 1873 prevedeva quindi che venisse perseguito “*il reato di sollecitazione corrotta di membri dell’Assemblea Generale, o di pubblici funzionari di questo Stato per influenzare i loro atti ufficiali?*”. Anche le successive Costituzioni della Georgia (1877) e della California (1879) punivano il reato di “*corruzione, promesse di ricompensa, o qualsiasi altro mezzo disonesto*” utilizzato per influenzare il voto di un membro dell’Assemblea legislativa. Mentre il Massachusetts, nel 1890¹³, fu il primo Stato a prevedere un obbligo di registrazione e rendicontazione delle spese effettuate dai lobbisti.

Il divieto di pratiche illecite, gli obblighi di registrazione, trasparenza e rendicontazione venivano quindi considerati come limiti ammissibili al diritto fondamentale di fare lobbying. Prima di giungere ad una regolamentazione organica dell’attività di rappresentanza di interessi a livello federale, il Congresso approvò, durante la prima metà del XX secolo, alcune leggi rivolte ai funzionari pubblici: con il “*Lobbying with appropriated money Act*”¹⁴ o “*Anti-lobbying Act*” del 1919, si prevedeva un sostanziale divieto generico per i funzionari dell’Amministrazione di impiegare fondi pubblici per pagare attività di Lobbying nei confronti del Congresso; Il “*Public utility holding company act*”¹⁵ del 1935, da parte sua, introduceva ulteriori obblighi di registrazione in un Albo tenuto dalle Segreterie delle due Camere per i lobbisti delle società private esercenti pubblici servizi. Infine, è utile ai fini della ricostruzione proposta menzionare anche il “*Foreign agents registration Act (FARA)*”¹⁶ del 1938 che, alla vigilia dello scoppio della Seconda guerra mondiale, introduceva obblighi di registrazione per gli agenti di Governi o società straniere operanti a Washington con lo scopo di influenzare la politica o l’opinione pubblica statunitense¹⁷, e di cui si è recentemente tornati a discutere dopo i fatti politico-istituzionali del 2016¹⁸ che, come

¹² Cfr. R. De Caria, *Le mani sulla legge: il lobbying tra free speech e democrazia*, cit., p. 42 ss.

¹³ 1890 Massachusetts Acts 456.

¹⁴ 66° Congresso, C.6, §6, Jul.11,1919, 41 Stat. 68, 18USC 1913

¹⁵74° Congresso, C.687, titolo I, Aug.26, 1935, 49 Stat. 803, 15 USC 79 et seq.; in particolare, la disposizione che viene in rilievo è la Section12(i), 15 USC 791(i).

¹⁶ 22 U.S.C. § 611 et seq.

¹⁷ Si veda a questo proposito F. Clementi, *Lobbying "estero", traffico illecito di influenze e partecipazione civica. Recenti tendenze del lobbying negli Stati Uniti*, cit. Sul tema si veda inoltre P.L. Petrillo, C. Honorati, *Il difficile percorso del diritto costituzionale al lobbying tra indeterminatazza normativa e traffico illecito di influenza*, in *Aperta Contrada*, 30 marzo 2015.

¹⁸ A seguito delle elezioni presidenziali di quell’anno, e dei rilevanti problemi di conflitto politico interno che la vittoria politica di Donald Trump ha scatenato, in primis riguardo al c.d. “scandalo dei dati Facebook Cambridge Analytica”, sono infatti state sollevate pubblicamente forti preoccupazioni in merito al regime giuridico che regola l’influenza straniera nella politica nazionale. Cfr Z. Parks, R. Kelner, B. Smith, *Foreign Agents Registration Act May Be at a Tipping Point*, in *LAW360*, 30 agosto 2016.

sottolineato dalla dottrina, hanno permesso al FARA di ri-espandersi “*nelle sue funzioni e attribuzioni*”¹⁹.

3. La prima regolamentazione organica del lobbying (FRLA)

La prima vera riforma organica della regolamentazione a livello federale fu introdotta solo dopo il secondo conflitto mondiale, con l’approvazione nel 1946 del “*Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA)*”²⁰. Il testo si applicava solamente alle attività di lobbying nei confronti del Congresso, l’organo legislativo, senza in nessun modo includere formalmente l’Esecutivo. Sulla falsariga delle prime esperienze regolatorie analizzate nel paragrafo precedente, l’FRLA prevedeva alcuni obblighi di registrazione e *disclosure*: indicare i propri dati personali, il proprio datore di lavoro, gli interessi tutelati tramite l’attività di rappresentanza, il compenso ricevuto, la durata dell’incarico e le spese sostenute²¹. Inoltre, i lobbisti registrati erano tenuti ad inviare una relazione trimestrale al Segretariato di ciascuna Camera del Congresso, indicando i contatti intrattenuti e il denaro investito o ricevuto.

Al paragrafo §307 dell’FRLA è indicato chiaramente l’ambito di applicazione di tali disposizioni:

“The Provisions of this act apply to any person (except a political committee as defined in the Federal Corrupt Practices Act, and duly organized State or local committees of a political party), who by himself, or through any agent or employee or other persons in any manner whatsoever, directly or indirectly, solicits, collects, or receives money or any other thing of value to be used principally to aid, or which the principal purpose of which person is to aid, in the accomplishment of any of the following purposes:

- *(a) The passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.*
- *(b) To influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.”*

Per favorire la registrazione dei lobbisti, venivano inoltre introdotti alcuni vantaggi: possibilità di accedere agli uffici dei parlamentari, possibilità di richiedere di essere audito dalle Commissioni parlamentari o di inviare *position papers* contenenti suggerimenti o commenti alle proposte di legge in discussione.

¹⁹ Si veda a questo proposito F. Clementi, *Lobbying "estero", traffico illecito di influenze e partecipazione civica. Recenti tendenze del lobbying negli Stati Uniti*, cit., p. 588.

²⁰ L’FRLA era il titolo III del più ampio e generico “Legislative Reorganization Act” approvato nello stesso anno: 79° Congresso, C.753, Aug. 2, 1946, 60 Stat.812.

²¹ § 308: Registration of Lobbyists With Secretary of the Senate and Clerk of the House “(a) Any person who shall engage himself for pay or for any consideration for the purpose of attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States shall, before doing anything in furtherance of such object, register with the Clerk of the House of Representatives and the Secretary of the Senate and shall give to those officers in writing and under oath, his name and business address, the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he appears or works, the duration of such employment, how much he is paid and is to receive, by whom he is paid or is to be paid, how much he is to be paid for expenses, and what expenses are to be included . . .”

Nonostante l’FRLA sia rimasta in vigore fino al 1995, tale regolamentazione presentava, da subito, limiti e carenze piuttosto evidenti: non secondariamente, infatti, contemplava una definizione non sufficientemente dettagliata ed eccessivamente restrittiva dell’attività di lobbying. Inoltre, come si è già detto, non si applicava all’attività di influenza nei confronti dell’Esecutivo e nemmeno al lobbying rivolto ai collaboratori dei membri del Congresso, ma solamente nei confronti dei deputati stessi. Il fatto che i tentativi di influenzare le attività del Congresso diverse dall’approvazione di una legge, le attività svolte senza corrispettivo e il *c.d.* “lobbying indiretto”²² fossero esclusi dallo scopo di applicazione, contribuirono a rendere questa legge largamente disapplicata fin dalla sua entrata in vigore.²³

4. Il ruolo della giurisprudenza

Come in tutti gli ordinamenti di *common law*, la Corte Suprema statunitense ha giocato un ruolo chiave nell’interpretare e sviluppare la normativa sulle attività di lobbying a livello federale. L’atteggiamento della Corte, come vedremo, è mutato nel tempo passando da una netta condanna del fenomeno lobbistico, al suo riconoscimento e infine alla necessità di garantirne una protezione costituzionale nell’ambito del primo emendamento.

Nel caso *United States vs. Carolene Products Co.* del 1938, in una nota a piè di pagina, la Corte Suprema ha delineato tre livelli di controllo di costituzionalità, e altrettanti requisiti che ogni atto normativo deve avere per poter essere ritenuto legittimo. La “*rational basis review*” è il livello di controllo inferiore, l’“*intermediate scrutiny*” come si evince dalla definizione è il livello intermedio e lo “*strict scrutiny*”, entro cui la Corte ha ricondotto l’attività di lobbying, è il livello di controllo di costituzionalità più stringente. Appartenendo il lobbying alla sfera delle libertà protette dal primo emendamento della Costituzione, le limitazioni a tale pratica devono soddisfare i requisiti di legittimità più stringenti. Lo “*strict scrutiny*”²⁴ viene infatti applicato essenzialmente in due occasioni: quando si ha il dubbio che sia stato leso un diritto costituzionale fondamentale, ovvero i primi dieci emendamenti o il *c.d.* “*Bill of Rights*”, o quando è stata compiuta una azione che potrebbe sottendere motivi di discriminazione contraria al principio di uguaglianza (razziale, religiosa, etc). Per superare il controllo di legittimità più stringente, l’atto normativo o il comportamento impugnato devono quindi essere “giustificati da un prevalente interesse pubblico”, “disegnati in modo restrittivo” e “impiegare il mezzo che determina la minor restrizione possibile” dell’interesse costituzionalmente protetto. Solo in tal caso, una restrizione circoscritta e fortemente motivata può essere ritenuta un limite tollerabile ad una libertà fondamentale, come quella del diritto al lobbying.

²² P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, cit.

²³ Cfr. R. De Caria, *Le mani sulla legge: il lobbying tra free speech e democrazia*, cit., p. 44ss.

²⁴ Si vedano H. Abraham, *The Judicial Process*, Oxford, 1998; A. Scalia, *Originalism: The Lesser Evil*, in *U. Cinn. L. Rev.*, n.57, 1989; A. Bickel, *The Least Dangerous Branch*, New York, 1962; B. Barbisan, *Nascita di un mito*, Bologna, 2008; M. Betzu, *Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale*, in *Diritto Pubblico*, n.1, 2017.

Il giudizio più importante della Corte Suprema federale in materia di lobbying fu però emesso nel celebre caso *United States vs. Harris* del 1954²⁵. I giudici statunitensi stabilirono in maniera inequivocabile che il “*right to petition the Government for a redress of grievances*”, già citato nel primo paragrafo di questo elaborato in riferimento al Primo emendamento, imponesse di considerare il lobbying come un’attività lecita, che poteva essere soggetta solamente a restrizioni che non andassero oltre gli obblighi di *disclosure*, in virtù del principio della trasparenza. Nel riaffermare tale legittimità, la Corte circoscrisse nuovamente l’ambito di applicazione dell’FRLA ai soli lobbisti che ricevevano un compenso e che avevano avuto comunicazioni con i membri del Congresso su proposte di atti normativi federali in discussione. Gli obblighi derivanti dall’FRLA non erano quindi applicabili a chi operava senza corrispettivo, chi aveva contatti con lo staff dei membri del Congresso, chi provava ad influenzare qualunque altra attività del Congresso, e chi impiegava meno di metà del suo tempo lavorativo per attività di lobbying.

È di primaria importanza sottolineare quindi il cambio di paradigma nell’approcciarsi all’attività di lobbying, marcato dalla sentenza *United States vs Harris*: il lobbying non è più un’attività da condannare e da limitare, ma un’attività legittima e da tutelare. La forte protezione costituzionale del lobbying si traduce così, prima di tutto, in un chiaro divieto per il legislatore di porre in essere restrizioni rilevanti e non sufficientemente giustificate a questa pratica.

Un’ultima sentenza da menzionare per comprendere a pieno il ruolo della giurisprudenza nel definire i confini della regolamentazione al lobbying è relativa al caso *United States vs. Rumely* del 1953. Il convenuto Rumely ricopriva il ruolo di segretario di una organizzazione che, tra le altre cose, pubblicava e vendeva libri di natura politica: il *Committee for Constitutional Government*. Il Congresso aprì un’indagine sull’organizzazione affidandola alla *House Committee on Lobbying Activities*, che conduceva studi ed investigazioni su tutte le attività di lobbying volte ad influenzare l’attività legislativa. Rumely si rifiutò però di condividere i dati sensibili relativi ai propri associati e fu per questo motivo condannato in primo grado. Egli impugnò peraltro la sentenza di fronte alla *Court of Appeals* ottenendo l’assoluzione, successivamente confermata dalla Corte Suprema, la quale stabilì a chiare lettere che, a prescindere dalla remota possibilità di influenzare effettivamente il procedimento legislativo tramite la diffusione di libri o periodici, una restrizione a tale pratica avrebbe sollevato inaccettabili dubbi di costituzionalità, alla luce della protezione garantita dal primo emendamento. Per la prima volta i giudici della Corte Suprema federale affrontavano quindi il fenomeno del c.d. “lobbying indiretto”, o “*grassroots lobbying*”, tutelandolo alla stregua del “lobbying diretto” e ribadendo che qualunque tentativo di disciplinare tale attività avrebbe sempre dovuto tenere presente il vincolo della tutela costituzionale del Primo emendamento. Restrizioni all’attività di lobbying che avessero rischiato di comprimere indirettamente le libertà di parola o di stampa, non erano considerate ammissibili al vaglio della Corte costituzionale.

²⁵ *United States v. Harris*, 347 U.S. 612 (1954).

Successivamente, la Corte Suprema si è più volte espressa²⁶ riguardo alla possibilità di impiegare, direttamente o indirettamente, risorse pubbliche per finanziare attività di lobbying. In tal caso, a più riprese, i giudici hanno dimostrato di voler limitare una tale degenerazione del fenomeno lobbistico, così come il legislatore aveva tentato di disciplinare in diversi regolamenti settoriali come il già citato “*Anti-Lobbying Act*”²⁷, il “*Federal Acquisition Regulation (FAR)*” o il “*Byrd Amendment*”²⁸. Per la Corte il fatto che un’attività sia legittimamente messa in atto e che goda di una tutela costituzionale di alto grado come il Primo emendamento, non implica che il Congresso debba finanziarne l’esercizio e quindi, in altre parole, “*il Congresso non è obbligato dal Primo Emendamento a sussidiare il lobbying*”²⁹. Sebbene venga sempre ribadito il diritto individuale al lobbying, non viene mai configurato alcun diritto sociale al lobbying, ma anzi la pratica di finanziamenti da parte del soggetto pubblico viene largamente messa in discussione.

5. Il *Lobbying Disclosure Act (LDA)*

Nonostante i suoi limiti, l’FRLA rimase in vigore per quasi metà secolo, fino all’entrata in vigore del “*Lobbying Disclosure Act (LDA)*”³⁰ nel 1995. Questa legge, seppur sottoposta a diversi processi di revisione, da ultimo con l’“*Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA)*”³¹ del 2007, rappresenta l’attuale quadro regolatorio di riferimento per il lobbying statunitense.

L’LDA contiene innanzitutto una definizione innovativa di “lobbyist”³². Per la prima volta il lobbista viene identificato secondo criteri quantitativi, come colui il quale fornisce ad un cliente servizi di lobbying per almeno il 20% del tempo complessivo dedicato a quel cliente in un periodo di tre mesi. Per chiarire cosa si debba intendere per servizi di lobbying, vengono quindi definiti anche i “*lobbying contacts*”³³, che ricomprendono qualsiasi comunicazione orale o scritta, comprese le comunicazioni elettroniche, indirizzate ad un pubblico ufficiale appartenente ad un ufficio esecutivo o legislativo, riguardante la formulazione, la modifica, l’adozione di leggi federali, norme federali, regolamenti,

²⁶ United States v. National Training and Information Center: 532 F. Supp. 2d 946 (2007); Textile Mills Sec. Corp. v. Commissioner: 314 U.S. 326 (1941); Cammarano v. United States: 358 U.S. 498 (1959); Regan v. Taxation With Representation (TWR): 461 U.S. 540 (1983).

²⁷ 66° Congresso, C.6, §6, Jul.11, 1919, 41 Stat. 68,18 USC 1913.

²⁸ Il c. d. *Byrd Amendment* è una disposizione aggiunta al *Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act* del 1963 per volontà del Senatore Byrd; esso fu codificato come 31 USC 1352, “*Limitation on use of appropriated funds to influence certain Federal contracting and financial transactions*”.

²⁹ Regan v. Taxation With Representation (TWR) 461 U.S. 540 (1983): “A legislature’s decision not to subsidize the exercise of a fundamental right does not infringe that right, and thus is not subject to strict scrutiny”; “We held that Congress is not required by the First Amendment to subsidize lobbying.”

³⁰ Disponibile al link: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

³¹ Disponibile al link: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text>.

³² Public Law 104-65-DEC. 19,1995 109 STAT. 691, Section 3 Definition (10): “The term “lobbyist” means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period.”

³³ Public Law 104-65-DEC. 19,1995 109 STAT. 691, Section 14, (a) oral lobbying contacts, (b) written.

ordinanze ministeriali, o qualsiasi altro programma, politica o presa di posizione del governo degli Stati Uniti.

Inoltre, vengono distinte all'interno dell'LDA due macrocategorie di lobbisti: le “*lobbying firms*”³⁴, ovvero professionisti che svolgono attività di lobbying per conto di altre organizzazioni terze, e i c.d. “*in-house lobbyists*”, ovvero i professionisti del lobbying che svolgono attività di influenza per conto della propria organizzazione. Anche in questo caso, sono identificati criteri quantitativi, in relazione ai compensi ricevuti e le somme spese, per circoscrivere il campo di applicazione della normativa a: tutte le “*lobbying firms*” che ricevono compensi da clienti superiori a \$3000 in un periodo di tre mesi, e tutte le organizzazioni che spendono più di \$11500 per le attività di lobbying in un periodo di tre mesi.

Nella seconda sezione dell'LDA sono invece riportati i “*findings*” o “*consideranda*” del Congresso che rendono giustificabile l'adozione di una nuova legge in materia di lobbying e che sono sintetizzabili nell'esigenza di rendere il più trasparente possibile il processo decisionale. L'ottava sezione del testo, al paragrafo (a) “*Constitutional Rights*” chiarisce nello specifico che “*nulla in questa legge deve essere interpretato come se proibisse o interferisse con (1) il diritto di rivolgere petizioni al governo per il ristoro dei danni subiti, (2) il diritto di esprimere un'opinione personale, o (3) il diritto di associazione, protetti dal Primo Emendamento della Costituzione*”. Ancora una volta, il legislatore americano pone quindi la priorità sulla definizione di una normativa che imponga limitazioni considerate accettabili sotto il profilo della tutela delle libertà costituzionali.

Una volta definiti i destinatari della regolamentazione, l'LDA stabilisce una serie di obblighi a loro carico. La quarta sezione del testo disciplina gli obblighi di registrazione negli appositi elenchi tenuti dal *Secretary* del Senato e dal *Clerk* della Camera dei rappresentanti. I portatori di interessi sono tenuti a rendere noti i dati anagrafici, informazioni riguardo ai loro clienti, gli ambiti in cui il soggetto intende svolgere attività di lobbying, gli incarichi pubblici precedentemente ricoperti, le risorse impiegate, gli interessi da tutelare e le specifiche questioni in cui si intende intervenire. La quinta sezione è dedicata agli obblighi di “*disclosure*”, o rendicontazione. Ogni sei mesi (i quali saranno ridotti a tre mesi nell'ultima riforma del testo nota come “HLOGA”), i lobbisti registrati sono tenuti a presentare un resoconto della propria attività, che includa: i compensi percepiti dai propri clienti, le spese sostenute per attività di lobbying, i temi specifici su cui si è focalizzata tale attività, gli atti formali su cui si è intervenuti, i *Political Action Committees* (PACs) istituiti o controllati, il nome di ogni candidato, detentore di carica federale, o comitato elettorale a cui sono stati elargiti contributi superiori a duecento dollari, la data e l'importo di ogni contributo, i costi sostenuti per organizzare eventi, incontri, rinfreschi, conferenze a cui abbiano preso parte uno o più membri del legislativo o dell'esecutivo, tutti i decisori pubblici incontrati personalmente. La settima sezione riguarda infine le sanzioni previste per il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nell'LDA e che possono raggiungere una sanzione pecuniaria pari a 50.000 dollari (innalzata fino a 200.000 dollari dalla riforma dello “HLOGA”).

³⁴ Public Law 104-65-DEC. 19,1995 109 STAT. 691, Section 3 Definition (9).

Si noterà come l'impianto normativo statunitense non preveda il rispetto di un codice di condotta, come avviene ad esempio nel sistema canadese - dove le sanzioni sono commisurate in base alla violazione degli articoli contenuti nel “*Code of Conduct*” adottato nel 1997 con effetto legale, o in parte anche in Unione Europea³⁵ - ma rimandi direttamente alle prescrizioni contenute nel testo della normativa.

6. La partecipazione al processo legislativo e i PACs

Per comprendere appieno le modalità di partecipazione dei portatori di interesse al processo legislativo statunitense, è importante tenere conto del fatto che all'interno dell'Assemblea legislativa federale non è presente la tipica contrapposizione di alcuni sistemi continentali contraddistinti da una forte competizione tra maggioranza ed opposizione. I due Partiti vedono il loro momento di massima antitesi solamente al di fuori dell'Assemblea e, in particolare, in occasione della campagna per le elezioni presidenziali. All'interno del Congresso i processi di elaborazione normativa³⁶ richiedono spesso invece un complicato lavoro di accordi e di coalizioni tra gruppi diversi e le Commissioni parlamentari ricoprono un ruolo di estrema importanza, essendo titolari della fase istruttoria di ogni provvedimento e potendo disporre di qualsiasi mezzo per acquisire informazioni a riguardo. In questo senso, uno degli strumenti principe delle Commissioni sono le audizioni pubbliche o “*hearings*”, preannunciate con almeno una settimana di anticipo tramite la pubblicazione della convocazione sul “*Daily Digest*” e l'invio mediante *mailing list* a tutti i portatori di interesse iscritti nel Registro. Una volta completate le *hearings*, la Commissione procede alla c.d. “*markup*”, ovvero la modifica o integrazione del progetto di legge alla luce delle osservazioni raccolte dai soggetti auditi. Tali audizioni, disciplinate dai regolamenti parlamentari³⁷ del Senato e della Camera dei rappresentanti, sono pubbliche e, va da sé, rappresentano uno dei vettori principali per i portatori di interessi, che le sfruttano per provare ad influenzare direttamente il contenuto dei provvedimenti in discussione.

Un altro strumento di influenza per le lobby statunitensi è indubbiamente rappresentato dal finanziamento dei *Political Action Committees* (PACs). I gruppi di pressione raccolgono risorse da diversi attori accomunati dallo stesso interesse e finanziano le attività di un determinato PAC. Ad esempio, le lobby sanitarie – farmaceutiche, assicurative, mediche –

³⁵ Per un approfondimento si veda il Paragrafo 8 di questo elaborato e gli Accordi Interistituzionali tra Commissione Europea e Parlamento Europeo del 2011, come modificati dagli Accordi Interistituzionali del 2014, e la disciplina del Registro comune per la Trasparenza nella cui II Sezione (Allegato III) è riportato il Codice di Condotta.

³⁶ Si vedano a questo proposito, *ex multis*, B. Ackerman, *We the People. Foundations*, Cambridge, 1991; B. Ackerman, *We the People. Transformations*, Cambridge, 1998; P. Biscaretti Di Ruffia, *Profili costituzionali del federalismo degli Stati Uniti d'America*, in *Il Politico*, n.1, 1979; S.M. Griffin, *American Constitutionalism*, Princeton, 1996; W. Oleszek, F. Lee, *Congress and Its Members*, Washington, 2019; L. Fisher, *American Constitutional Law – Constitutional structures: separated powers and federalism*, New York, 1990; S. Smith, J. Roberts, R. Vander Wielen, *The American Congress*, Cambridge, 2013; N. Stephanopoulos, E. McGhee, *Partisan Gerrymandering and the Efficiency gap*, in *Univ. Of Chicago L. Rev.*, n.82, 2014; M. Tushnet, M.A. Graber, S. Levinson (eds.), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, New York, 2015; C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto Costituzionale degli Stati Uniti D'America. Una introduzione*, Giappichelli, 2022.

³⁷ Si veda la Rule XXVI del Regolamento del Senato “Committee Procedure” e la Rule IX della Camera dei Rappresentanti “Hearing Procedures”.

hanno aumentato esponenzialmente i contributi alle campagne elettorali di alcuni PACs durante gli anni della riforma dell'Amministrazione Obama che mirava a riconfigurare il sistema sanitario statunitense: nel 2000 tali contributi ammontavano a 52 milioni di dollari, negli anni della riforma (2017) hanno raggiunto quota 127 milioni di dollari³⁸. Ovviamente, i gruppi di pressione hanno individuato i target più vicini ai loro interessi e hanno finanziato le campagne elettorali di quei deputati e senatori che, ad elezioni concluse, sono stati successivamente nominati membri delle Commissioni Salute o Finanza delle due Camere.

Ogni contributo è registrato, nel rispetto della piena trasparenza del processo. Ogni cittadino può sapere quali attori stanno sostenendo economicamente la campagna elettorale dei vari candidati. Il candidato che accetta i finanziamenti di un PAC non assume un vincolo giuridico nei confronti della causa sostenuta dal Comitato ma un vincolo di natura esclusivamente politica, impegnandosi a inserire nel proprio programma elettorale la tutela dell'interesse oggetto di attenzione. Si possono individuare essenzialmente due tipologie di *Political Action Committees*: i così detti “*Separate Segregated Funds*” amministrati da società, aziende private e organizzazioni sindacali, e i “*Non-Connected Committees*” gestiti invece da singoli cittadini o organizzazioni no-profit.³⁹

7. Le riforme più recenti

Come già accennato, l'ultima riforma della materia risale al 2007 quando, con l'approvazione dell'*Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA), fu rivista in termini quantitativi la definizione di lobbista e furono inseriti alcuni requisiti di rendicontazione e trasparenza, nonché le sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi delineati dalla normativa.

Alcune novità furono però introdotte anche negli anni dell'Amministrazione Obama⁴⁰, periodo in cui acquistò crescente favore la tesi secondo cui il lobbying dovesse essere accostato ad un fenomeno pericoloso per la democrazia, perché capace di influenzarne le decisioni soprattutto attraverso l'utilizzo del denaro. Le regole sul finanziamento pubblico negli USA impongono al candidato presidenziale di scegliere tra il finanziamento pubblico e i finanziamenti privati. Già durante la campagna elettorale, il futuro Presidente dichiarò che non avrebbe accettato contributi dai lobbisti registrati decidendo di raccogliere finanziamenti solamente dai propri sostenitori (anche se nella realtà dei fatti, oltre ai singoli cittadini parteciparono al finanziamento anche alcuni “*big donors*”). Nel periodo in cui fu “*President Elect*”, ovvero eletto ma non ancora in carica, per scremare i possibili candidati da nominare nei ruoli chiave della sua futura amministrazione, fece circolare un questionario in cui una delle prime domande chiedeva proprio informazioni puntuali circa eventuali attività di lobbying svolte in passato dal candidato o dai propri familiari. Non appena

³⁸P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, cit., pp. 99-100.

³⁹ Per un registro completo dei PAC attivi si può visitare il sito internet della Federal Election Commission (FEC): <https://www.fec.gov/press/resources-journalists/political-action-committees-pacs/>.

⁴⁰ Cfr. R. De Caria, *Le mani sulla legge: il lobbying tra free speech e democrazia*, cit., p.136 ss.

insediatosi, il Presidente Obama rilasciò cinque *Executive Orders* tra cui l'*Ethics Commitments*⁴¹, con cui introdusse una serie di regole di condotta per il personale alle dipendenze dell'amministrazione, considerando anche tutti i loro potenziali rapporti con i lobbisti registrati. Secondo le nuove disposizioni, tutti i lavoratori nominati in agenzie dipendenti dall'esecutivo dovevano firmare una dichiarazione ("*ethics pledge*") in cui si impegnavano a non accettare regali o donazioni dai lobbisti registrati, e a rispettare le regole del c.d. "*revolving doors*" che vieta di occuparsi delle materie di cui ci si è occupati durante il mandato pubblico per due anni dopo il termine dell'incarico, intervallando un periodo di "*cooling off*". A seguito della crisi finanziaria del 2008 il governo statunitense si trovò a dover gestire l'immensa mole di fondi stanziati dal *Recovery Act*. Per evitare che una "*improper influence or pressure*" inficiasse la corretta allocazione dei finanziamenti, nel 2009 l'amministrazione presidenziale emanò il "*Memorandum for the heads of executive departments and agencies – Ensuring responsible spending of Recovery Act funds*⁴²". In particolare, la terza sezione del Memorandum si riferiva alla necessità di assicurare una adeguata trasparenza nelle comunicazioni con i lobbisti registrati, stabilendo sostanzialmente il divieto di comunicazioni orali con il personale dell'Amministrazione in merito a specifici progetti o richieste di finanziamento per tutti i fondi messi a disposizione dal *Recovery Act*. Qualunque comunicazione al riguardo doveva quindi avvenire in forma scritta ed essere poi resa pubblica. La portata delle prescrizioni contenute nel Memorandum fu successivamente ridimensionata, limitando il divieto di comunicazioni orali al solo caso di richieste di finanziamento già presentate e in fase di istruttoria. Fu inoltre eliminata la differenza di trattamento tra lobbisti registrati ed altri soggetti, imponendo il divieto di comunicazione con entrambe le fattispecie. Il neo-eletto Presidente cercò quindi di intervenire fin da subito sull'amministrazione federale, riuscendo a limitare l'ingerenza delle lobby nella gestione corrente dell'Esecutivo. Incontrò invece maggiori difficoltà nel limitare le attività del Congresso.

8. Il lobbying negli USA e nell'Unione Europea: modelli a confronto

Nel 1988, il Presidente della Commissione Europea Jacques Delors, parlando davanti al Parlamento Europeo, affermò che entro l'anno 2000 l'80% delle normative nazionali sarebbero state di origine comunitaria⁴³. Sulla percentuale di incidenza del diritto comunitario nelle scelte degli Stati Membri il dibattito è ancora aperto⁴⁴ e si può osservare una maggiore presenza del legislatore europeo in alcuni settori rispetto ad altri. Quello che è certo però è che all'accrescersi delle aree di competenza dell'Unione negli anni è corrisposto un incremento degli interessi nazionali intaccati e quindi, inevitabilmente, uno

⁴¹ Executive Order 13490, The White House, Office of the Press Secretary, January 21, 2009.

⁴² Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, The White House, Office of the Press Secretary, March 20, 2009.

⁴³ Bulletin No- 2-367/157, 6 July 1988.

⁴⁴ Cfr A. E. Töller, *Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note*, in *JCMS Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, n.2, 2010, pp. 417 – 444.

spostamento del baricentro dell'attenzione da parte dei lobbisti dal livello nazionale a quello sovranazionale. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992, la presenza delle aziende a Bruxelles e l'aumento dello staff dedicato alle attività di rappresentanza, così come la nascita di associazioni di categoria transnazionali e società di consulenza specializzate, erano già un fenomeno sotto gli occhi di tutti. Il processo di integrazione europea, trasferendo il potere decisionale nelle mani di organizzazioni sovranazionali, dislocando i centri di potere in aree geografiche distanti tra loro e collocando i *player* decisionali su diversi livelli, ha contribuito ad aumentare la distanza tra *policy makers* e *stakeholders*, creando un vuoto che i gruppi di pressione, le associazioni e i rappresentanti di interesse hanno saputo colmare efficacemente.

Per comprendere appieno come l'attività di lobbying si collochi all'interno delle dinamiche istituzionali del vecchio continente, le ragioni per cui il legislatore europeo ha deciso di regolamentare tale attività e le differenze dal modello statunitense, è opportuno analizzare il fenomeno partendo dalle sue radici.

La concezione statunitense, e successivamente i modelli di regolamentazione, sono stati fortemente influenzati da pensatori liberali quali James Madison⁴⁵, Alexis De Tocqueville⁴⁶ o John Stuart Mill⁴⁷, convinti che la competizione degli interessi particolari fosse sempre preferibile rispetto al perseguimento di un unico interesse. Seppur coscienti del rischio che le parti più organizzate potessero avere la meglio su quelle più deboli, la libera competizione era considerata lo strumento più efficace affinché le idee e gli interessi migliori avessero la possibilità di emergere e prevalere su quelli più dannosi per la società nel suo insieme. Da questa visione discendeva il modello di regolamentazione statunitense, improntato alla protezione della libertà di espressione come diritto costituzionalmente garantito, e secondo cui la decisione pubblica, pur dovendo assicurare il soddisfacimento dell'interesse generale, non era altro che il frutto di una competizione tra interessi diversi tra loro. Il decisore doveva quindi fare un lavoro di sintesi, assumendosi la piena responsabilità della scelta secondo il principio della trasparenza e dell'*accountability*.

È piuttosto Jean-Jacques Rousseau⁴⁸ ad influenzare invece il pensiero e l'approccio europeo alla materia. La sua teoria riguardo i pericoli per il bene comune insiti nel

⁴⁵ Nel decimo saggio sul federalismo *Federalism No. 10*, pubblicato nel 1787, James Madison affermava che: «Per *fazione* intendo un gruppo di cittadini che costituiscano una maggioranza o una minoranza, che siano uniti e spinti da un medesimo e comune impulso di passione o di interesse in contrasto con i diritti degli altri cittadini o con gli interessi permanenti e complessi della comunità. Vi sono due metodi per curare i mali causati dalle fazioni: uno è rimuoverne le cause, e il secondo è controllarne gli effetti».

Per approfondire la dottrina degli interessi parziali di James Madison e la sua influenza sulla regolamentazione del lobbying negli USA si faccia riferimento a A. S. Krishnakumar, *Towards a Madisonian, Interest-Group-Based, Approach to Lobbying Regulation*, in *Alabama Law Review*, 2007.

⁴⁶ In *De la démocratie en Amérique*, pubblicato in due volumi tra il 1835 e il 1840, Alexis De Tocqueville descrive l'articolazione della società americana e la funzione delle associazioni, con la celebre frase: «*Americans of all ages, all stations of life, and all types of disposition are forever forming associations*».

⁴⁷ Nel saggio *On Liberty*, pubblicato nel 1859, John Stuart Mill scriveva: «Non il violento conflitto tra parti della verità, ma la silenziosa soppressione di metà di essa, è il male più formidabile: c'è speranza quando le persone sono obbligate ad ascoltarsi l'una con l'altra; è quando esse ascoltano solamente uno, che gli errori si rafforzano in pregiudizi, e la verità stessa cessa di aver l'effetto della verità, essendo esagerata sino alla falsità».

⁴⁸ Nel libro III de il *Contratto Sociale*, pubblicato nel 1762, Rousseau afferma che: «nulla è più insidioso che l'influenza degli interessi privati sugli affari pubblici; e l'abuso delle leggi per opera del Governo è un male minore rispetto alla corruzione del Legislatore,

perseguimento degli interessi particolari e la descrizione del concetto di volontà generale nel suo celebre *Contratto sociale*, contribuiranno a delineare una figura di decisore pubblico chiamato ad effettuare una interpretazione circa il contenuto dell'interesse generale, predeterminato e preesistente. Una valutazione solitaria, in cui non trova spazio l'ascolto degli interessi particolari, concepiti come una forma di corruzione morale e sostanziale. La scelta di privilegiare una delle parti in contrapposizione, si tradurrebbe infatti nell'affermazione di interessi egoistici a discapito del bene comune.

Da questa concezione rousseauiana, ripresa in parte anche dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789⁴⁹, discende l'approccio europeo alla regolamentazione della rappresentanza di interessi, in una continua ricerca di bilanciamento tra la libertà individuale e la protezione dell'interesse generale.

Al contrario della scuola di pensiero statunitense, in Europa il nesso tra libertà di espressione e democrazia viene sviluppato al punto da rendere la prima un diritto fondamentale, ma da proteggere in funzione della seconda. Tradotto nel modello di regolamentazione del lobbying, il legislatore europeo predilige una concezione funzionalistica di questa attività, non da tutelare in quanto assimilabile ad un diritto assoluto, bensì da regolamentare in quanto strumentale al corretto funzionamento della democrazia rappresentativa e partecipativa. Il lobbying può infatti svolgere tre funzioni alquanto utili per le istituzioni democratiche: colmare il c.d. deficit democratico dell'Unione avvicinando le istanze dei singoli ai *policy makers*, accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni sovranazionali, e fornire un *know-how* di grande valore per la definizione di normative dettagliate ed efficienti, contribuendo ad accrescere la reputazione della Commissione Europea come un "*responsive and representative policy initiator*".

Stante queste premesse e in assenza di una tutela di livello costituzionale del lobbying, ci si aspetterebbe quindi una regolamentazione ben più stringente a livello europeo, che miri ad incanalare questa attività in un rigido schema di limitazioni, così da assicurare solamente il contributo desiderato dalle istituzioni. Il paradosso invece ci pone di fronte ad una regolamentazione meno stringente rispetto a quella statunitense.

La disciplina attuale è culminata negli Accordi interistituzionali del 2011 e del 2014⁵⁰, che hanno istituito un Registro comune per la Trasparenza e un Codice di condotta per i soggetti registrati. Nonostante siano stati previsti alcuni incentivi alla registrazione che rendono *de facto* obbligatoria la registrazione, come la possibilità di accedere ai locali delle istituzioni o di partecipare ed intervenire nelle audizioni delle Commissioni parlamentari, la registrazione rimane facoltativa e le sanzioni per il mancato rispetto del Codice di condotta si limitano alla radiazione dal Registro per un periodo di tempo limitato.

effetto inevitabile dei punti di vista particolari. [...] Solo la volontà generale può indirizzare le forze dello Stato secondo il fine implicito nella sua istituzione, che è il bene comune».

⁴⁹ Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, 1789, Art. 6: "La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o attraverso loro rappresentanti, alla sua formazione".

⁵⁰ L'accordo interistituzionale tra Commissione europea e Parlamento europeo del 2011 ha istituito il Registro comune per la Trasparenza e un Codice di condotta per gli iscritti al Registro. Il nuovo accordo interistituzionale del 2014 ha previsto incentivi concreti alla registrazione e un regime sanzionatorio nel caso di violazioni del Codice di condotta.

Nelle varie fasi della regolamentazione che si sono succedute nel tempo, il Parlamento Europeo è sempre stato più incline a preferire un modello regolatorio puntuale e vincolante. La Commissione Europea, che riconosceva maggiormente il valore aggiunto della partecipazione dei gruppi di interesse alla definizione delle normative comunitarie, si è invece mostrata più interessata a mantenere “un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi d’interesse”⁵¹, preferendo un sistema non vincolante ma votato al coinvolgimento e alla trasparenza.

9. L’ombra dei Super PACs

Il tema del lobbying e della rappresentanza di interessi, soprattutto nell’accezione di influenza non pienamente trasparente e sleale di cui si è già detto, tornano pesantemente nel dibattito statunitense all’alba di ogni elezione presidenziale⁵². Se in queste pagine si è già dato conto, seppur brevemente, dei *Political Action Committee* (PAC), e del loro ruolo cruciale nei processi elettorali degli USA, è necessario, con altrettanta sinteticità, inquadrare nella ricostruzione normativa sul lobbying statunitense anche il fenomeno, assai controverso, dei Super PACs e del loro ruolo condizionante nelle campagne elettorali.

I Super PACs, ufficialmente noti come “*independent expenditure-only Political Action Committees*”, sono soggetti agli stessi requisiti organizzativi, di rendicontazione e di divulgazione pubblica dei PAC tradizionali⁵³, ma differiscono da questi ultimi poiché legittimati a raccogliere somme illimitate da individui, società, sindacati e altri gruppi⁵⁴. Gli importi possono, inoltre, essere investiti in sforzi elettorali apertamente a sostegno di candidati politici o contro di essi (a differenza dei PAC). L’unica limitazione esistente è attualmente rappresentata dal fatto che i Super PACs non sono autorizzati a coordinarsi o a contribuire direttamente alle campagne dei candidati o dei partiti politici. Tale restrizione è intesa, almeno formalmente, ad impedire che i Super PACs si impegnino in trattative che potrebbero dare luogo a contrattazioni *quid pro quo* tra i donatori del PAC ed il candidato. Tuttavia, è da rilevare come sia legale per i candidati ed i coordinatori dei super PACs discutere di strategia e tattiche di campagna elettorale tramite i media.

In base alla normativa vigente, i Super PAC sono tenuti a comunicare i propri donatori alla Commissione Elettorale Federale (FEC) su base mensile o semestrale (a scelta del super PAC), negli anni in cui non si vota e mensilmente nell’anno delle elezioni. Tuttavia, nonostante le norme sulla trasparenza, i *Political Action Committees* hanno spesso trovato il

⁵¹ cfr. Primo policy paper della Commissione Europea, Dicembre 1992.

⁵² Sul tema, e su una interpretazione opposta, cfr J. Gora, *In defense of "Super PACs" and of the First Amendment*, in *Seton Hall Law Review*, n.43, 2013, pp. 1185-1207. Cfr inoltre I. Kahloon, *Does Money Matter? How super PACs actually shape U.S. presidential politics*, in *Harvard Magazine*, July-August, 2016.

⁵³ È tuttavia da sottolineare che una singola organizzazione può operare sia come PAC che come Super PAC, semplicemente assicurandosi di mantenere separate le donazioni ricevute. Su questo punto si veda E. Evans, *Establishing the Independence of Super PACs: How to Distinguish the Indistinguishable*, in *The University of Chicago Legal Forum*, n.17, 2016.

⁵⁴ Per una disamina del tema si veda E. Tedeschi, *Il finanziamento della politica statunitense: una ricostruzione in chiave storica, verso le sfide della democrazia digitale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6, 2021.

modo di aggirarle nascondendo la vera fonte di finanziamento (*dark money*), segnalando come donatore una società no profit o una società fantasma di comodo (*shell company*)⁵⁵ o istituendo un cosiddetto “Pop-up super PAC”, un PAC formato entro 20 giorni dalle elezioni, in modo che le sue prime comunicazioni finanziarie vengano presentate solamente a seguito della tornata elettorale⁵⁶. La scarsa trasparenza dei Super PACs ha dato luogo a molteplici episodi di frodi e brogli a carico dei donatori: non mancano i casi di organizzazioni che, pur presentandosi come enti di beneficenza e chiedendo donazioni per cause nobili, hanno usato i fondi raccolti per scopi collegati alle campagne elettorali di alcuni candidati.

Il fenomeno, emblema del “*chiaro favor che la stessa giurisprudenza ormai quasi ventennale della Corte Suprema ha inteso dare proprio per agevolare i grandi interessi economici*”⁵⁷, trova la sua origine in due diverse sentenze del 2010: la *Citizens United v. Federal Election Commission*⁵⁸ e la successiva *Speechnow.org v. FEC*⁵⁹.

Sebbene la sentenza *Citizens United* si concentrasse su una norma decisamente secondaria, che proibiva alle organizzazioni no-profit di trasmettere “comunicazioni elettorali” entro 60 giorni da un'elezione⁶⁰, la sua logica è stata ampliata a tal punto da essere distorta nella *Speechnow.org v. FEC* sancendo il principio secondo cui, finché la spesa politica non è coordinata con i candidati e i loro comitati elettorali ufficiali, non può essere regolamentata ai sensi del Primo Emendamento, anche nel caso in cui il donatore sia un privato, un sindacato o una società (sia profit che no-profit)⁶¹. La decisione della Corte Suprema, che ha di fatto impermeabilizzato i soggetti dalla maggiore disponibilità di danaro, ha dato inizio ad una vera e propria *gilded age* dei *Political Action Committees*, aprendo la porta a contributi illimitati e segnando la nascita di vere e proprie campagne elettorali parallele, fornendo ai Super PACs una leva finanziaria capace di mettere in ombra le campagne ufficiali dei candidati (i cui contributi rientrano in rigidi limiti federali) e dalle capacità evidentemente distorsive⁶². Diversi studiosi, d'altra parte, hanno sottolineato come le imprese e altri interessi economicamente più forti siano stati in questi ultimi quindici anni

⁵⁵ Si vedano a questo proposito A. Massoglia e K. Evers-Hillstrom, *Dark money' topped \$1 billion in 2020, largely boosting Democrats*, in *Open Secrets*, 17 marzo 2021; C. I. King, *How D.C. interests sidestep campaign finance limits*, *The Washington Post*, 13 gennaio 2012; B. Smith, *The strange case of W. Spann, LLC*, in *Center for Competitive Politics*, 5 agosto 2011.

⁵⁶ Cfr a questo proposito A. Balcerzak, *Pop-up PACs are spending big in Election 2018's final days — but they're hiding their bankrollers*, in *Center for Public Integrity*, 2 novembre 2018 e D. Newhauser, *Mysterious 'pop-up PACs' targeting races throughout country in final days of campaign*, in *Ohio Capital Journal*, 29 ottobre 2020.

⁵⁷ F. Clementi, *Lobbying "estero", traffico illecito di influenze e partecipazione civica. Recenti tendenze del lobbying negli Stati Uniti*, cit., p. 596.

⁵⁸ Consultabile al sito: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>.

⁵⁹ Consultabile al sito: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/speechnoworg-v-fec/>.

⁶⁰ La sentenza ha infatti ritenuto che il *Bipartisan Campaign Reform Act* del 2002 (BCRA o *McCain-Feingold Act*, Pub. L. 107– 155) violasse la libertà di espressione delle aziende.

⁶¹ Sul tema si veda D. Ortiz, *The Informational Interest*, in *Journal of Law and Politics, Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, n.50, 2012.

⁶² In base ai dati forniti da *OpenSecrets*, al 29 luglio 2024, 2219 gruppi organizzati come super PAC hanno dichiarato entrate totali pari a \$ 2.128.352.211 e spese indipendenti totali pari a \$ 569.191.624 nel ciclo 2021-2022.

evidentemente sovrarappresentati di fronte al Governo rispetto agli interessi meno floridi economicamente⁶³.

A tale proposito, sono due le principali criticità sollevabili relativamente alla *post-Citizens United era*. La prima è quella legata al tema del diritto dei cittadini ad una *adeguata rappresentanza*: la possibilità, cioè, che i più ricchi, ora svincolati da qualsivoglia limite e controllo, diventino sproporzionatamente rilevanti per i politici, che a loro volta finiranno per esercitare pressioni sull'amministrazione, influenzando colleghi legislatori e indirizzando le agenzie governative con lo scopo di favorire i loro sostenitori. Nelle parole di Lawrence Lessig⁶⁴, i candidati che non possiedano enormi fondi privati sono ora costretti, *de facto*, a vincere le “primarie invisibili” della classe dei donatori più facoltosi, a spese dei singoli cittadini i cui voti valgono proporzionalmente molto meno.

La seconda questione, altrettanto evidente e dibattuta, è quella legata al diritto ad una *adeguata selezione*. Il timore, cioè, che le enormi quantità di denaro in questione, spese per pubblicità, sondaggi, consulenze, statistiche, campagne social etc., possano effettivamente modificare l'idea degli elettori e conseguentemente influenzare il risultato delle elezioni. Se da un lato questo è vero per qualsiasi campagna elettorale e pertiene al normale esercizio della funzione democratica in capo ai cittadini, è difficile non ammettere come nel caso specifico statunitense possa rappresentare una potenziale minaccia allo Stato di diritto.

Nonostante si tratti, come detto, di un tema molto controverso, ad oggi praticamente tutti i candidati alle primarie per le elezioni presidenziali hanno un Super PAC di riferimento, anche solamente in ragione dell'evidente svantaggio pratico rispetto agli avversari qualora si scegliesse di non averne uno⁶⁵. Lo stesso Obama, che in passato si era espresso molto negativamente sui Super PACs, accettò nel febbraio 2012 il sostegno di *Priorities USA Action*, parlando di “riluttante benedizione”⁶⁶.

La crescente influenza dei Super PAC ha fatto aumentare notevolmente le spese e i finanziamenti legati alle campagne elettorali statunitensi: basti pensare che nel 2012 il numero dei Super PAC ammontava a 1275⁶⁷, mentre oggi sono oltre 2200⁶⁸ quelli registrati. In questi dodici anni anche il totale di denaro raccolto è cresciuto passando da poco più di 800 milioni di dollari fino a quasi un miliardo e mezzo.

⁶³ Cfr. W.G. Domhoff, *Who Rules America?*, Upper Saddle River, 2009; K.L. Schlozman, S. Verba, H.E. Brady, *The Unevenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, Princeton, 2012.

⁶⁴ L. Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress--and a Plan to Stop It*, Twelve, 2011; L. Lessig, *They Don't Represent Us: Reclaiming Our Democracy*, Dey Street Books, 2019.

⁶⁵ Nonostante non manchino candidati che abbiano parzialmente provato a limitare il peso di PAC e Super PACs nelle loro candidature. Si vedano a questo proposito le esperienze di Bernie Sanders e Elisabeth Warren.

⁶⁶ Si veda G. Aravantinou Leonidi, *Corte Suprema e Presidente degli Stati Uniti: verso un nuovo scontro istituzionale? L'affordable care act e le presidenziali del 2012*, in *Nomos. Le attualità nel Diritto*, n.1, 2012.

⁶⁷ Cfr https://www.opensecrets.org/outside-spending/super_pacs/2012?chrt=2024&disp=O&type=S.

⁶⁸ Cfr https://www.opensecrets.org/outside-spending/super_pacs/2024?chrt=2012&disp=O&type=S.

10. Lobbies ed elezioni presidenziali

A riprova della centralità del tema dei *Political Action Commitees* e dei Super PACs nell'ordinamento giuridico statunitense e soprattutto della già menzionata capacità di condizionamento degli stessi nelle scelte partitiche ed istituzionali, fino ad una potenziale distorsione del diritto dei cittadini ad una adeguata rappresentanza e selezione, il ritiro dalla corsa elettorale di Joe Biden, candidato per il partito democratico alle elezioni presidenziali di Novembre 2024, offre importanti spunti di analisi.

I primi a sollevare dubbi sulla possibilità di ritirare in corsa la candidatura di Biden sono stati proprio i grandi donatori. Non è un mistero, infatti, che i “*bundler*” più rilevanti si siano tirati indietro esprimendo pubblicamente preoccupazione per le scarse possibilità del candidato di vincere le elezioni presidenziali.

Diversi grandi donatori hanno firmato una lettera aperta del *Leadership Now Project*, chiedendo al Presidente di farsi da parte e “consolidare la sua eredità”. Alcuni grandi donatori democratici hanno anche deciso di congelare i contributi promessi (una somma complessiva di circa 90 milioni di dollari) al super PAC ibrido pro-Biden *Future Forward USA*, finché non fosse stata fornita una risposta definitiva sul candidato democratico alla Presidenza. Secondo i dati, *Future Forward USA* aveva raccolto 91,6 milioni di dollari alla fine di maggio 2024, perdendo dunque molto terreno nei confronti dell'avversario repubblicano Donald Trump, che nello stesso periodo aveva già raccolto 116,6 milioni di dollari⁶⁹. Con l'aumentare dei dubbi sulla “sostenibilità” della candidatura di Biden, le donazioni democratiche sono ulteriormente calate nel mese di luglio, e molti “*democrat donors have begun pinning their hopes on down-ballot races*”⁷⁰.

È indubbio quindi che, tra le molte considerazioni politiche, sulla decisione presa da Biden il 21 luglio 2024 di ritirarsi dalla corsa presidenziale abbiano molto pesato anche le pressioni del Partito Democratico, preoccupato di non perdere donatori facoltosi⁷¹. Il sistema dei Super PACs sembra aver esercitato un ruolo fondamentale anche nella scelta della sostituta candidata Kamala Harris. La questione dei finanziamenti rimane infatti centrale almeno quanto le considerazioni politiche: i finanziamenti raccolti da Biden non sono stati infatti girati direttamente al suo successore ma, fino al voto ufficiale della Convention democratica che ha ufficializzato la corsa della Harris, sono stati considerati

⁶⁹ Cfr J. Piper e M. Fernandez, *Trump raised so much last month he erased Biden's cash advantage*, in *Il Politico*, 21/6/2024. <https://www.politico.com/news/2024/06/21/trump-overtakes-biden-campaign-fundraising-00164384>

⁷⁰ E. Ngo, *Anxious about Biden, Democratic donors begin looking to bolster down-ballot candidates*, in *Il Politico*, 7/8/2024, disponibile al link: <https://www.politico.com/news/2024/07/08/biden-anxiety-democratic-donors-down-ballot-candidates-00166765>; L. Aratani, *Top Democratic donors revolt as 'odd and off-putting' Joe Biden struggles post-debate*, in *The Guardian*, 14/7/2024, disponibile al link: <https://www.theguardian.com/us-news/article/2024/jul/14/joe-biden-donald-trump-big-donors>; R. Morris, *Hollywood's Democratic donors turn away from Biden*, in *BBC*, 12/7/2024, disponibile al link: <https://www.bbc.com/news/articles/c84j12xxz8jo>.

⁷¹ Cfr P. Vogel, *Major Democratic Donors Devise Plans to Pressure Biden to Step Aside*, in *New York Times*, 22/7/2024, <https://www.nytimes.com/2024/07/04/us/politics/biden-donors.html>.

“in eccesso” e quindi di pertinenza del partito, con possibili restrizioni sull’uso da parte di altri candidati⁷².

La Vicepresidente Harris ha potuto, in effetti, usufruire di un canale certamente privilegiato per accedere ai fondi di Biden rispetto ad un altro eventuale candidato democratico⁷³. In base alla legislazione corrente sulle campagne elettorali⁷⁴, infatti, Biden e Harris già condividevano la parziale titolarità sui fondi raccolti, in ragione delle norme che consentono al Presidente e al Vicepresidente di candidarsi insieme come un unico *ticket* e del fatto che Biden e Harris condividessero un *Joint Campaign committee*⁷⁵. Lo scenario, seppur remoto, in cui invece la Convention democratica non avesse votato la candidatura della Vicepresidente Harris avrebbe tuttavia posto alcune questioni potenzialmente complesse per il partito: poiché il limite di denaro trasferibile tra i comitati elettorali è fissato a 2000 dollari, la campagna di Biden non avrebbe potuto legalmente contribuire con tutti i fondi a sua disposizione alla raccolta fondi per un nuovo candidato. Si sarebbe presentata quindi la possibilità in cui il Comitato elettorale di Biden avrebbe dovuto rimborsare completamente i suoi donatori, che avrebbero potuto solo successivamente contribuire ai finanziamenti di un nuovo candidato o trasferire un importo illimitato al *Democratic National Committee*, che avrebbe potuto a sua volta spendere i soldi per sostenere il nuovo candidato presidenziale.

⁷² Sul tema cfr A. Kronenberg, *What Happens to Biden’s Campaign Money Now That He Dropped Out?*, in *USnews*, 21/7/2024, disponibile al link: <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2024-07-19/what-happens-to-bidens-campaign-money-if-he-drops-out>.

⁷³ Nelle parole di Nicholas Stephanopoulos: “*it’s important to remember — Biden was not the actual, official nominee of the Democratic Party yet. He was just the presumptive nominee because he had accumulated enough pledged delegates to get a majority of the total number of delegates. But the convention hadn’t happened. The delegates hadn’t voted. And, so, he hadn’t yet become the nominee. Once President Biden dropped out, the party was free to identify a different nominee. The ultimate bar for becoming the Democratic Party nominee is just having an outright majority of delegates voting for you at the convention in August. Now it appears that Kamala Harris is going to have an outright majority of delegates backing her. If so, under the pre-existing standard Democratic Party rules, she’ll receive the official nomination. Things might have been a lot trickier if Biden had pulled out after becoming the official nominee. But because he pulled out before the convention, things are a lot simpler*”. Cfr S. Young, *Can Kamala Harris access Biden campaign funds?*, in *Harvard Law Today*, 24/7/2024.

⁷⁴ Il *Code of Federal Regulations*, al Title 11, Chapter I, Subchapter A, Part 103, § 103.4, stabilisce infatti che: “*Any campaign depository designated by the principal campaign committee of a political party’s candidate for President shall be the campaign depository for that political party’s candidate for the office of Vice President*”.

Pur non esistendo quindi nei regolamenti della FEC e nelle leggi federali un riferimento esplicito alla fattispecie in corso, la Commissione non ha mai suggerito che un Vicepresidente in carica debba in qualsiasi momento istituire un proprio Comitato elettorale, né ha mai fornito indicazioni specifiche su quando ciò sia necessario. Tutti i candidati alla carica di Presidente e Vicepresidente in carica hanno corso per la rielezione in un ticket congiunto, condividendo un unico Comitato prima e dopo la nomination. La campagna di Harris si basa comprensibilmente su questo precedente.

⁷⁵ Per facilitare il processo, il 21 luglio il Comitato elettorale di Biden ha depositato la documentazione presso la Commissione Elettorale Federale per cambiare il nome del Comitato per la campagna in “*Harris for President?*”, dando ufficialmente ad Harris il controllo del fondo della campagna dopo che, come detto, in precedenza figurava nella documentazione del fondo come candidata alla vicepresidenza e co-titolare dello stesso. L’ex Presidente Donald Trump ha risposto presentando il 23 luglio una denuncia alla Commissione Elettorale Federale contro la Vicepresidente Kamala Harris dopo e ha definito la mossa (giudicata comunque legittima dalla Commissione) “*a \$91.5 million dollar heist of Joe Biden’s leftover campaign cash*”. Cfr A. Durkee, *Trump Challenges Kamala Harris Getting Biden’s Funds—Here’s Why It Likely Won’t Work*, in *Forbes*, 24/7/2024, disponibile al link: <https://www.forbes.com/sites/antoniopequenoiv/2024/07/23/trump-campaign-files-complaint-over-harris-receiving-over-90-million-in-biden-funds/> e G. Korte, *Trump Files Complaint Over Harris Getting Biden’s \$96 Million War Chest*, in *Bloomberg*, 24/7/2024, disponibile al link: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-07-23/trump-files-complaint-over-harris-getting-biden-s-96m-campaign-funds?utm_source=twitter&cmpid=%3D=socialflow-twitter-politics&utm_content=politics&utm_medium=social&utm_campaign=socialflow-organic.

Ulteriore evidenza dello strettissimo collegamento che nell'ordinamento giuridico statunitense intercorre tra lobbying ed elezioni presidenziali è rappresentata dai numeri: tra gennaio 2023 e il 30 giugno 2024, data più recente per la quale sono disponibili i documenti della Commissione Elettorale Federale, il Comitato della campagna di Biden, successivamente di Harris, ha raccolto 284,1 milioni di dollari e il comitato della campagna di Donald Trump ha raccolto 217,2 milioni di dollari in totale. L'incremento fortissimo delle donazioni (quasi 200 milioni), registrato nella prima settimana dal passaggio del testimone da Biden ad Harris è ancora più rilevante alla luce del fatto che Trump avesse concluso giugno con un vantaggio in denaro rispetto alla campagna Biden/Harris, con 128,1 milioni di dollari a disposizione rispetto ai 96 milioni della campagna democratica⁷⁶. I dati sembrano a questo proposito confermare l'ipotesi, descritta nel sesto paragrafo di questo elaborato, secondo cui il contributo ai finanziamenti delle campagne elettorali presidenziali resta uno degli strumenti principe utilizzati dai gruppi di pressione per esercitare influenza sui processi decisionali statunitensi.

11. Conclusioni

La democrazia rappresentativa, per realizzare al meglio le proprie potenzialità, necessita di un dialogo continuo, aperto e trasparente, tra decisori politici e corpi intermedi con funzioni di rappresentanza. L'influenza sulle decisioni pubbliche da parte di interessi organizzati estranei alle dinamiche istituzionali rappresenta un fenomeno tipico, e dal peso crescente, dei sistemi liberal-democratici e appare essere strutturalmente legato allo sviluppo della democrazia stessa⁷⁷.

La funzione di "ponte" e collegamento tra cittadini e Istituzioni rappresenta un aspetto indefettibile di qualsiasi ordinamento pienamente democratico. Precisamente, a questa funzione di partecipazione democratica risponde l'attività di pressione, a cui è delegata la delicatissima fase negoziale senza cui il dibattito politico e decisionale risulterebbe pesantemente impoverito.

La scelta più opportuna per i decisori politici non è quella di tenere la testa sotto la sabbia, alimentando visioni patologiche e oscure del fenomeno lobbistico ma, al contrario, riconoscerlo e condurlo al rispetto di regole chiare e trasparenti, limitandone così gli aspetti opachi e degenerati (che, come si è visto, sono del tutto reali e portano con sé un preoccupante potenziale distorsivo) e promuovendone il potenziale positivo di arricchimento e affinamento del dibattito pubblico e del procedimento legislativo.

L'Italia è, a questo proposito, un possibile anti-modello in chiave comparata: da un lato, infatti, il legislatore italiano ha deciso di non regolamentare la materia, lasciando le lobbies

⁷⁶ È tuttavia impossibile avere un quadro certo degli sviluppi delle rispettive campagne di raccolta fondi mentre si scrivono queste pagine. Per i dati aggiornati alla fine di agosto 2024 si vedano quelli pubblicati dalla FED e disponibili al sito: <https://docquery.fec.gov/cgi-bin/forms/C00703975/1805248/>.

⁷⁷ Si vedano G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006 e G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 7a ed., Cedam, Padova, 2007.

in una area grigia dell'ordinamento, legittimando così di fatto narrative che descrivono il fenomeno lobbistico come una dinamica a scapito dei cittadini comuni, fino a considerarlo una possibile fonte di corruzione. Scegliendo però di non implementare alcun tipo di regolamentazione (forse anche per timore che soggetti e organizzazioni diversi dai partiti tradizionali si sostituissero nel ruolo di rappresentanza intermedia nell'attuale sistema, sottraendo aree di influenza alla determinazione delle decisioni pubbliche), e conseguentemente rendendo difficile per il cittadino conoscere l'identità, le azioni e gli interessi rappresentati dai gruppi di pressione, l'ordinamento italiano è incappato in una sorta di *self fulfilling prophecy*. Uno scenario in cui le lobbies non sono solo costantemente in dialogo con il decisore politico (per accrescere il consenso o valutare l'efficacia di una specifica decisione), ma sono anche svincolate da qualsivoglia limite normativo che ne assicuri la trasparenza e la legittimità delle loro azioni, con un rischioso potenziale degenerativo e l'impossibilità da parte del cittadino di ripercorrere a pieno le varie fasi dei processi decisionali.

Se in questo elaborato ci si è concentrati sul modello statunitense, automatico riferimento sul tema della rappresentanza di interessi, sono in effetti numerosi gli esempi di regolamentazioni - anche recenti - del fenomeno lobbistico, soprattutto a livello europeo. Diversi Stati Membri, tra cui Francia e Inghilterra, hanno recentemente introdotto nei rispettivi ordinamenti registri per la trasparenza, regole di comportamento per le assemblee legislative e codici di condotta per i rappresentanti di interessi.

Anche nello scenario italiano sono numerose le proposte di legge presentate⁷⁸ nel corso degli anni, ma nessuna di queste ha mai concluso il proprio iter legislativo. Alcuni vincoli di registrazione e rendicontazione sono stati introdotti anche a livello ministeriale⁷⁹ e regionale⁸⁰.

Nonostante i progressi, nell'ordinamento italiano manca al momento una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico che assicuri il corretto bilanciamento delle parti, massimizzando i benefici e minimizzando i rischi. Tale regolamentazione, più che mai necessaria dinnanzi alle crescenti istanze di partecipazione dal basso e alle nuove dinamiche negoziali descritte in questo elaborato, porterebbe con sé numerosi risvolti positivi per le istituzioni, per gli attori della rappresentanza di interessi, e, non da ultimo, per tutti i cittadini.

⁷⁸ Secondo una indagine dell'Università LUISS tra il 2017 e il 2019 sarebbero oltre 450 le disposizioni di legge, atti governativi di qualsiasi tipo, rivolti ai lobbisti o ai decisori pubblici relativi a questa materia.

⁷⁹ Il Registro del Ministero delle politiche agricole istituito fu istituito con Decreto Ministeriale n. 2284 a febbraio 2012 e confermato con nuovo Decreto n. 8293 a Luglio 2014: prevedeva la creazione di una Unità per la trasparenza e una procedura di consultazione dei lobbisti registrati. Il Registro del Ministero dello sviluppo economico fu istituito con Decreto Ministeriale a settembre 2016. Il Registro del Ministero dell'Ambiente fu istituito con Decreto Ministeriale n. 257 ad agosto 2018. Tutte queste esperienze prevedevano, basandosi sul modello europeo di regolamentazione, una registrazione non vincolante.

⁸⁰ Alcune misure diverse tra loro ma riconducibili ai principi della registrazione, rendicontazione e trasparenza, sono state incluse negli Statuti Regionali delle regioni Toscana (2002), Molise (2004), Abruzzo (2010), Campania (2015), Calabria (2016), Lombardia (2016), Puglia (2017), Emilia-Romagna (2019).