

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea in Relazioni Internazionali

Cattedra di Politica Comparata Internazionale

I MODELLI DI RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI:
STATI UNITI E UNIONE EUROPEA, UN'ANALISI
COMPARATA

RELATORE:

Prof. Raffaele De Mucci

CORRELATORE:

Prof. Pier Luigi Petrillo

CANDIDATO:

Martina Mangano

Matr.622752

“La Società generale si suddivide a sua volta in un insieme di società particolari a cui gli individui partecipano sulla base di un interesse che li accomuna”

Jean Jacque Rousseau, *Il Contratto sociale*.

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO 1	9
IL PLURALISMO	9
1. Introduzione	9
1.1 Origine ed evoluzione ideologica.....	10
1.2 Il pluralismo liberal-democratico.....	12
1.2.1 Alexis de Tocqueville	12
1.2.2 Montesquieu.....	16
1.2.3 James Madison.....	18
1.3 Il pluralismo contemporaneo.....	21
1.3.1 Arthur Bentley e la Group Theory	21
1.3.2. David Truman	24
1.3.3 Harold Laski e il pluralismo normativo	26
1.3.4 Robert Dahl e la “democrazia poliarchica”.....	29
1.4. Osservazioni.....	32
2. Gruppi di interesse, gruppi di pressione e lobby.....	33
2.1. I gruppi di interesse.....	35
2.2. Gruppi di pressione e lobby	38
3. La scelta dei casi: il pluralismo dei gruppi negli Stati Uniti e nell’Unione Europea	42
4. La scelta delle variabili	45
4.1 Prima variabile: la regolamentazione.....	46
4.2 Seconda variabile: l’influenza dei gruppi di pressione.	47
4.3 Terza variabile: l’accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni.....	51
CAPITOLO 2	54
GLI STATI UNITI, IL SISTEMA PLURALISTA PER ANTONOMASIA	54
2. Introduzione	54
2.1. Prima variabile: la regolamentazione del lobbying negli Stati Uniti	58
2.1.1. Il Federal Regulation Lobbying Act (1946).....	61
2.1.2. Il Lobbying Disclosure Act (1995)	65

2.1.3. l’Honest Leadership and Open Government Act (2007)	69
2.1.4 il Recovery Act Lobbying Rules (2009)	71
2.1.5. Presidenziali 2016: nuove proposte di regolamentazione del Lobbying	71
2.2. Seconda variabile: l’influenza dei gruppi di pressione negli Stati Uniti	72
2.3 Terza variabile: l’accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni.....	83
2.3.1. L’apertura dell’accesso: la partecipazione dei gruppi di pressione alle “hearings”	85
2.3.2. Il “value shopping” ed il finanziamento della politica.....	87
CAPITOLO 3	91
L’UNIONE EUROPEA E LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI: UN SITEMA PLURALISTA?.....	91
3. Introduzione	91
3.1. Prima variabile: la regolamentazione del lobbying presso gli organi dell’Unione Europea	95
3.1.1. La regolamentazione del lobbying presso la Commissione e il Parlamento prima del 2001	95
3.1.2. Il Libro bianco sulla governance del 2001.....	98
3.1.3. La Comunicazione sui “Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti” (2002)	98
3.1.4. Il Parlamento europeo e la rappresentanza degli interessi organizzati	100
3.1.5. Il lobbying sulla Commissione.....	101
3.1.6. Parlamento e Commissione: alla ricerca di una regolamentazione sul lobbying	103
3.1.7. Il Libro verde del 2006: regolazione, trasparenza, partecipazione.	104
3.1.8. Dopo il Libro verde (2006): il Quadro di riferimento per le relazioni della Commissione con i rappresentanti di interessi	106
3.1.9. Una strada comune per le istituzioni di Bruxelles	107
3.2. Seconda variabile: l’influenza dei gruppi di pressione in Europa.....	108

3.3. Terza variabile: l'accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni comunitarie.....	117
3.3.1. Il Consiglio dei Ministri: il sogno proibito dei lobbisti	118
3.3.2. Il Parlamento europeo e i portatori di interesse	119
3.3.3. Il lobbying sulla Commissione europea.....	120
CAPITOLO 4	124
STATI UNITI E UNIONIE EUROPEA:UN'ANALISI COMPARATA.....	124
4. Introduzione metodologica	124
4.1. Stati Uniti e Unione Europea a confronto	125
4.2. La regolamentazione del lobbying negli Stati Uniti ed Unione Europea	126
4.3 L'influenza dei gruppi di pressione negli Stati Uniti e Unione Europea.	132
4.4 L'accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni negli Stati Uniti e Unione Europea.....	135
4.5. Considerazioni finali	139
CONCLUSIONI.....	141
BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO	143
ARTICOLI CONSULTATI SUL WEB	153
DOCUMENTI UFFICIALI DI ISTITUZIONI.....	154
SITI WEB	155

INTRODUZIONE

I rapporti tra le istituzioni comunitarie lasciano trasparire la presenza di un divario relativo alle loro competenze. In particolar modo, il Parlamento europeo, lontano dalle esperienze delle Assemblee nazionali, sembra svolgere un ruolo marginale – nonostante il suo ruolo si sia evoluto negli anni – rispetto al Consiglio dei Ministri ed alla Commissione europea. Il ruolo “ridimensionato” del Parlamento europeo, guardiano dei principi democratici dell’Unione, ha condotto politologi e giuristi a parlare di deficit democratico in seno alle istituzioni europee.

Lungi dall’addentrarsi in un dibattito sull’argomento, ciò che si intende sottolineare è che il deficit democratico, di cui sopra, sembrerebbe ridimensionarsi poiché le istituzioni europee garantiscono alla società civile un alternativo canale di comunicazione con le stesse quale la rappresentanza degli interessi particolari.

La rappresentanza degli interessi costituisce uno strumento di comunicazione, tra istituzioni e società civile, aggiuntivo – in alcuni casi alternativo – rispetto alla rappresentanza politica.

Il presente lavoro è stato svolto a partire dalla scelta di uno dei principali modelli di rappresentanza degli interessi, il pluralismo, dal quale è stato astratto il *framework* teorico della ricerca, individuato nella concezione anglosassone della rappresentanza degli interessi.

L’obiettivo della ricerca è da ricercarsi nella verifica di un’effettiva aderenza del sistema di rappresentanza degli interessi dell’Unione Europea al modello pluralista.

Le origini dello scopo del presente lavoro prendono le mosse dalla consapevolezza che il processo decisionale comunitario concede la possibilità ai gruppi di interesse di contribuire alla formazione delle politiche pubbliche. L’attività dei gruppi all’interno dell’Unione sembra quasi costituire una necessità per il funzionamento dell’intero sistema comunitario, tanto da ritrovarne il fondamento giuridico nell’articolo 10 comma 3 del Trattato di Lisbona. L’Unione Europea, un’unione di Stati non classificabile facilmente, un incontro di diverse tradizioni culturali e pluralità di interessi, rappresenta un sistema abbastanza permeabile all’azione dei gruppi di pressione. Per le sue caratteristiche, l’Unione

ha sempre rappresentato un polo attrattivo per l'attività dei portatori di interesse. La sua fondazione deriva dall'incontro tra una pluralità di interessi ed esigenze che hanno contribuito ad aumentare a livello europeo, nel corso del tempo, l'efficacia dell'azione dei gruppi a scapito del sistema tradizionale di rappresentanza politica.

Dunque, il quesito di ricerca si fonda sulla possibilità di verificare l'estendibilità del modello pluralista di rappresentanza degli interessi all'Unione Europea.

Per riuscire nell'obiettivo, è stato selezionato come parametro di riferimento – ai fini della comparazione – il modello di rappresentanza che maggiormente si avvicina alle caratteristiche *framework* teorico di riferimento, gli Stati Uniti d'America.

Nel dibattito ricorrente sul pluralismo, la variante statunitense viene considerata come rappresentativa del paradigma pluralista. Le tradizioni storico-culturali statunitensi dimostrano come gli Stati Uniti sono caratterizzati da una predisposizione naturale all'associazionismo. I gruppi di pressione pertanto, trovano un terreno fertile nel quale instaurarsi. Il riconoscimento dei gruppi di pressione è parte integrante della federazione di Stati istituita con la Costituzione di Philadelphia nel 1787: la legittimazione dell'azione di persuasione è contenuta nel Primo emendamento della stessa Costituzione. Il “*right to petition*”, sancito dal Primo emendamento, rappresenta il riconoscimento formale dell'attività di pressione sul decisore pubblico in territorio statunitense.

In base alle precedenti considerazioni, l'analisi è stata organizzata in quattro capitoli.

Il primo capitolo è relativo all'evoluzione teorica ed ideologica del pluralismo: sono state illustrate le principali teorie di quegli autori che maggiormente hanno contribuito alla definizione dell'ideologia pluralista. La rassegna degli autori, analizzati singolarmente nel corso del capitolo, ha permesso l'individuazione del *framework* teorico della ricerca. In seguito, è stata analizzata una delle componenti del lavoro quali i gruppi di pressione e il concetto di lobbying. Il capitolo si conclude con la presentazione dei casi selezionati per la comparazione e le variabili che sono state individuate per analizzare il fenomeno in entrambi i sistemi.

Il secondo e terzo capitolo vertono sullo studio – rispettivamente per Stati Uniti ed Unione Europea – dei due sistemi di rappresentanza degli interessi in funzione delle variabili di riferimento: regolamentazione, influenza e accesso. Per la variabile regolamentazione è stato studiato l'*iter* legislativo affrontato da entrambi i sistemi di rappresentanza; l'influenza è stata analizzata in funzione degli indicatori selezionati ai fini della ricerca; infine, per verificare l'accesso alle istituzioni, sono stati analizzati i possibili canali di accesso per i gruppi di pressione nei rispettivi sistemi.

Infine, nel quarto capitolo, relativo all'analisi comparata dei due casi, vengono esposti i risultati ai quali si è giunti a seguito dello studio del fenomeno considerato.

CAPITOLO 1

IL PLURALISMO

1. Introduzione

Il pluralismo rappresenta uno tra i modelli teorici più rilevanti per lo studio dell'influenza che i gruppi di interesse esercitano sulle politiche pubbliche. È un paradigma che ha come obiettivo la definizione di un modello fondato sull'analisi della formazione, delle decisioni e del rapporto tra il potere pubblico e gli interessi sociali.

L'aspetto centrale della teoria pluralista, elemento che la contraddistingue dall'approccio parallelo, il neo-corporativismo¹, può essere spiegato a partire da un sistema di rappresentanza degli interessi che si articola attraverso la presenza di "unità" (gruppi di interesse) «[...] organizzate in un numero non specificato di categorie multiple, volontarie, in competizione tra loro, non ordinate gerarchicamente e auto-determinate (relativamente al tipo o all'ambito dell'interesse), [...] e che non esercitano il monopolio dell'attività di rappresentanza all'interno delle rispettive categorie»²; non esistono restrizioni poste rispetto al numero dei gruppi, la quantità delle organizzazioni dipenderà dal numero degli interessi che porteranno gli individui ad aggregarsi per perseguire i propri fini.

¹ Il neo-corporativismo si delinea a partire dalle critiche rivolte verso il modello pluralistico, proprio per creare un'alternativa al precedente paradigma analitico. Diversi sono gli autori che dipingono il corporativismo – in seguito neo-corporativismo – come l'antitesi del pluralismo, ma Marco Maraffi ritiene che vadano visti come dei «poli di un *continuum* lungo il quale collocare le esperienze storiche di varie società». Il maggiore sostenitore dell'approccio neo-corporativo, nonché colui che ha dato avvio al dibattito critico sul pluralismo, è stato Philippe Schmitter: lo scienziato politico definisce il neo-corporativismo come un capovolgimento del pluralismo, dove lo Stato si concede un certo grado di controllo sulle organizzazioni che rappresentano gli interessi a patto che queste abbiano il monopolio sulla rappresentanza. Dunque scompare la sana competizione della moltitudine dei gruppi, che viene sostituita dalla collaborazione delle grandi organizzazioni rappresentative con lo Stato. Il neo-corporativismo è stato studiato a partire dall'antologia di Marco Maraffi, Maraffi M., *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981.

² Schmitter P. C., *Ancora il secolo del corporativismo?*, in Maraffi M., *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981, p.55.

La società che maggiormente rappresenta l'idealtipo pluralista è senz'altro la società statunitense, intesa come un microcosmo composto da una pluralità di gruppi che competono e si equilibrano reciprocamente, divenendo parte integrante dell'intero sistema; gli Stati Uniti sono stati da sempre identificati come la patria dei gruppi di pressione; è lo stesso Tocqueville³ a notare la persistenza di una forte correlazione «tra pluralismo degli interessi particolari e individuazione dell'interesse collettivo»⁴.

Per queste ragioni, in questa sede si ritiene fondamentale – ai fini della ricerca – prendere in considerazione il modello statunitense, poiché è la società che maggiormente incarna la filosofia pluralista, ma contestualmente si vuole analizzare l'evoluzione del ruolo dei gruppi di pressione che sembrano beneficiare di un ruolo diverso nella giovane Unione Europea. Prima di procedere verso la comparazione dei casi appena menzionati, occorre svolgere un inquadramento del fenomeno pluralista, per cui quello che seguirà, sarà un chiarimento teorico di tale modello, che comprenderà la sua origine ed evoluzione; il discorso attorno ad un argomento così vasto prenderà avvio dalla nozione generale di pluralismo, alla quale seguirà una breve puntualizzazione concettuale dell'argomento, mediante l'apporto di quegli autori che maggiormente hanno contribuito alla definizione dell'ideologia pluralista.

1.1 Origine ed evoluzione ideologica

Il termine fa il suo ingresso nel linguaggio filosofico nel XVIII secolo⁵, e solamente in un periodo successivo – fine del XIX e inizi del XX secolo – si

³ Sul punto si tornerà in seguito, ciò che va preventivamente specificato è che l'Autore parla di associazioni che assumono un ruolo centrale nella società americana, alla stregua del ruolo dei partiti nella tradizione europea (mia interpretazione).

⁴ Antonucci M.C., *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni europee e italiane*, Carocci Editore, Roma, 2011, p. 13

⁵ Il termine, contrapponendosi al concetto di monismo, venne utilizzato per la prima volta da Christian Wolff e Immanuel Kant i quali, in contrapposizione alle teorie solipsistiche, intendevano sottolineare l'affermare la pluralità dei senzienti, da qui la definizione di pluralismo ontologico; per un maggiore approfondimento si veda Matteucci N., *Pluralismo*, in Enciclopedia delle scienze sociali, Treccani, 1996. Preziosa è l'analisi di Graziano L., *Lobbying, Pluralismo, Democrazia*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995, per il quale «attorno al concetto di pluralismo persiste la più intensa confusione».

afferma in Europa come una vera e propria corrente di pensiero nelle scienze sociali.

Da sempre la varietà di interessi religiosi, economici, etnici e professionali, ha portato gli individui ad avere ideali ancor più differenti e allo stesso tempo contrastanti. Tale pluralismo di interessi, rapportato alla società e alla politica⁶, equivale ad una «differenziazione e pluralità dei centri, di contro all'organizzazione della vita sociale intorno ad un'unica autorità come avveniva nella *polis* greca o nelle prime monarchie assolute»⁷, perché è proprio nel mondo ellenico – con sfumature differenti – che si possono riscontrare i primi modelli di rappresentanza. Rapportata a quel periodo, la democrazia può essere concepita come un cerchio dove i punti della circonferenza rappresentano gli individui, i quali si trovano in una posizione equidistante dal centro che costituisce, invece, il potere pubblico⁸. Dunque, era un diritto votare ed esercitare i pubblici uffici, quanto lo era la partecipazione per coadiuvare l'Assemblea ed il Consiglio nella scelta degli indirizzi politici⁹. Tale visione dell'uomo, quale “animale politico”, vede la sua essenza e la sua natura nella partecipazione alla vita collettiva.¹⁰

Nonostante le prime teorie pluraliste si fossero affermate agli inizi del Novecento, è in autori classici come Montesquieu, che si possono riscontrare le basi storiche del pluralismo moderno. Montesquieu, con la teoria dei poteri intermedi, intende sottolineare l'importanza e “la produttività del conflitto”¹¹: prendendo in considerazione la Costituzione inglese, questa viene descritta come il risultato di una lotta tra «gruppi e gruppi, individui e individui [...] generata dal conflitto tra il monarca, i Lords e i comuni»¹². Lo stesso autore afferma che l'onore «fa muovere tutte le parti del corpo politico; esso le lega per mezzo della sua azione: e

⁶Harold Laski in *Grammaire de la Politique*, Librairie Delagrave, Paris, 1933, accosta il pluralismo ad una valenza descrittiva e normativa della politica, non a caso la sua teoria sarà definita “pluralismo normativo”.

⁷Graziano L., *op. cit.*, p. 146.

⁸ Concetto ripreso da Petrillo P. L., in *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p.13; la fonte originaria è Erodoto, *Storie*, III, 142; IV, 161; VII, 164.

⁹Petrillo P. L., *op. cit.*; l'Autore sottolinea l'affermarsi del concetto di democrazia “diretta”, definita in questo modo per l'assenza di intermediari nella scelta delle decisioni pubbliche.

¹⁰Graziano L., *op. cit.*, p. 150.

¹¹ Barberis M., *Divisione dei poteri e libertà da Montesquieu a Costant*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, disponibile in Rivista Italiana di Scienza Politica, il Mulino, 2001, disponibile al sito www.rivisteweb.it, p. 88.

¹² Ibidem.

succede che ognuno vada verso il bene comune credendo di andare verso i propri interessi particolari»¹³.

È intuibile che il pluralismo abbia subito dei profondi cambiamenti ed una propria evoluzione per cui, dopo questa breve introduzione, sembra rilevante discutere dell'insieme dei diversi contributi che hanno arricchito il mondo del pluralismo, quale approccio allo studio dei gruppi. Diverse sono le componenti dell'anima pluralista, attribuibili alle differenti famiglie ideologiche manifestatesi nel corso del tempo.

Quella che segue, dunque, è un'analisi degli autori appartenenti ai principali approcci del pluralismo, contributi ritenuti rilevanti per gli obiettivi della ricerca: si tratta di autori statunitensi ed europei che favoriranno la comprensione dell'ideologia pluralista percepita nei due lontani continenti.

Le ideologie prese in considerazione riguardano il pluralismo liberal-democratico¹⁴ e il pluralismo contemporaneo, due prospettive che rispecchiano le interpretazioni del pluralismo in epoche diverse, dove per epoche si intendono le numerose strutture di interessi attribuibili a differenti periodi storici.

1.2 Il pluralismo liberal-democratico

Tra gli autori che maggiormente rappresentano tale corrente di pensiero vanno annoverati: Tocqueville, Montesquieu e Madison, autori che ricorrono frequentemente nel dibattito pluralista, per il loro tentativo di fornire una chiara spiegazione sull'articolazione ed il funzionamento della democrazia¹⁵.

1.2.1 Alexis de Tocqueville

Alexis de Tocqueville in *La democrazia in America* – opera composta a seguito del suo viaggio negli Stati Uniti – descrive le peculiarità che hanno reso l'allora

¹³ Montesquieu, *De l'esprit de lois*, Garnier Flammarion, Paris, vol. I, 1979, p.149.

¹⁴ Bobbio N., alla voce *Pluralismo*, in *Dizionario di Politica*, a cura di Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., UTET, Torino, 2004, p. 702-705; l'autore riconosce la presenza di tre famiglie ideologiche del pluralismo sviluppatasi in Europa: il pluralismo liberal-democratico – attribuibile a Tocqueville – il pluralismo cristiano-sociale ed infine il pluralismo socialista. Nel presente lavoro ci si concentrerà principalmente sul pluralismo democratico.

¹⁵ La sequenza degli autori è stata scelta in seguendo l'impostazione di Graziano L., *op. cit.*, p. 162.

“Nuovo Mondo” il sistema maggiormente permeato dall’ideologia pluralista, caratteristiche che – non a caso – nel dibattito corrente portano a considerare il pluralismo come un “fenomeno tipicamente americano”.

Tocqueville, dopo la sua esperienza statunitense, guardava al “giovane continente” come il “Paese del futuro”, una nazione dominata da un forte spirito della vita della comunità e da un forte senso democratico, elementi allora assenti in Europa.

Nell’introduzione al primo volume l’Autore scrive «Confesso che nell’America ho visto qualcosa di più dell’America: vi ho cercato l’immagine della democrazia stessa [...] per sapere ciò che da essa dobbiamo sperare o temere»¹⁶, sottolineando così la posizione degli Stati Uniti quale primo modello democratico su larga scala, nazione che avrebbe dimostrato la possibile conciliazione tra «la libertà come valore e la democrazia come suo contenuto moderno»¹⁷.

Occorre soffermarsi sull’analisi svolta da Tocqueville riguardo il concetto di partecipazione e sul ruolo che questa assume nella prassi democratica¹⁸. Secondo il pensiero dell’Autore, la partecipazione è un fenomeno da ricondurre all’eguaglianza delle condizioni degli individui, come un principio radicato nella società americana.

Tocqueville ritiene che, la stessa eguaglianza in sede politica poteva essere ottenuta concedendo a tutti i cittadini la possibilità di godere dei diritti civili «[...] o non darne a nessuno»¹⁹; l’eguaglianza, così concepita, permette di elaborare le radici di un processo di partecipazione alla vita pubblica che rappresenta la forma ideale di democrazia.

In Tocqueville, è proprio la partecipazione che rende l’uomo cittadino, poiché «Partecipando alla legislazione, l’americano impara a conoscere le leggi; governando s’istruisce sulle forme del governo. La grande opera della società si

¹⁶Tocqueville A., *La Democrazia in America*, a cura di Matteucci N., UTET, Torino, 1968, p. 27.

¹⁷Graziano L., *op.cit.*, p. 162.

¹⁸Branchesi J., *Concetto di partecipazione in Tocqueville: il riconoscimento tra individuo e comunità nella Democrazia in America*, in *Dialettica e filosofia* 2007, disponibile al sito www.dialetticaefilosofia.it; l’Autore si propone di analizzare il concetto di partecipazione in Tocqueville ponendosi come obiettivo quello di dimostrare che è proprio questo fattore che rende dinamica l’intera società americana.

¹⁹Tocqueville A., *op.cit.*, p.74.

compie ogni giorno sotto i suoi occhi e , per così dire, nelle sue mani»²⁰. Questo interesse per la “cosa pubblica”, considerato alla stregua di un particolare interesse privato, consente l’uomo di elevarsi alla posizione di cittadino.

È questo elemento che – secondo l’Autore – contraddistingue la società americana rispetto alle altre: l’interesse per gli affari pubblici, posto che quest’ultimo sia strettamente correlato al benessere individuale, comporta che «L’uomo del popolo, negli Stati Uniti, ha compreso l’influenza che la prosperità generale esercita sul suo benessere: idea così semplice e tuttavia così poco conosciuta dal popolo. Inoltre, si è abituato a considerare questa prosperità come opera sua»²¹.

In una tradizionale società democratica, gli individui si preoccupano di perseguire i propri scopi trascurando, così, l’interesse per gli affari pubblici. In tal modo, il rapporto tra interesse pubblico e privato viene oscurato dalla ricerca della massimizzazione del profitto individuale, correndo il rischio di rendere i cittadini «[...]vittime di prassi politiche demagogiche»²². Se così fosse, si verrebbero a creare delle fertili condizioni per l’instaurarsi di una “tirannide democratica”, nella quali i cittadini si ritrovano ad essere inermi dinanzi al principio ugualitario e, al fine di salvaguardare tale diritto, verrebbero soggiogati dalla “tirannide della maggioranza”²³.

Ma la democrazia americana – sostiene ancora l’Autore – ha saputo ovviare al seguente problema, mediante il ricorso al decentramento amministrativo²⁴ e all’associazionismo.

L’associazionismo è considerato l’antidoto all’isolamento dell’individuo, contribuendo ad una sua continua partecipazione alla vita pubblica e

²⁰ Ivi , I, Parte II, Cap. IX, p. 360.

²¹ Ivi, I, Parte II, Cap. VI, p. 281.

²² Branchesi J., *op.cit.*, p.7.

²³ la “tirannide della maggioranza” è un pericolo da cui metteva in guardia lo stesso Tocqueville, concetto sul quale tornerà frequentemente nel corso dell’intera opera: la maggioranza maschera la volontà del governo, che viene investito in tal modo dalla volontà del popolo.

²⁴ Il decentramento amministrativo è un tema che viene analizzato da Tocqueville prendendo in considerazione la struttura amministrativa dei piccoli comuni nel New England. In un passo dell’Opera (Vol. I, Parte I, Cap. V, p.118) l’Autore precisa «Quello che io ammiro di più in America non sono gli effetti amministrativi del decentramento, ma gli effetti politici [...] L’abitante si sente legato ad ognuno degli interessi del suo paese come ai propri. Si gloria della gloria della nazione; nei successi di questa crede di riconoscere la propria opera e se ne esalta; gode del benessere generale di cui trae profitto. L’americano nutre per la sua patria un sentimento analogo a quello che prova per la sua famiglia , e, per una sorta di egoismo, si interessa allo Stato». È proprio all’interno dei comuni che i cittadini imparano le regole e l’essenza della democrazia.

collaborazione con gli altri membri della società. Le associazioni, così intese, rappresentano dei corpi intermedi posti tra lo Stato e l'individuo, e la loro assenza non permetterebbe il realizzarsi della partecipazione tipica dei cittadini americani, di cui si è trattato poco prima.

La tendenza naturale dei cittadini americani ad aggregarsi, a prescindere dal fine o dall'interesse in questione, comporta la presenza di innumerevoli associazioni attive nella vita sociale e politica. Da qui, deriva la grande ammirazione verso l'America «Dappertutto, ove alla testa di una nuova iniziativa vedete, in Francia, il governo, e in Inghilterra un gran signore, state sicuri di vedere negli Stati Uniti un'associazione»²⁵, e al tempo stesso le innumerevoli associazioni evidenziano il pluralismo di cui è caratterizzata la società americana, pur non contrastando il ruolo del partito politico, che rimane il primo strumento di rappresentanza all'interno della democrazia rappresentativa. Ciò che ha luogo negli Stati Uniti è la realizzazione di un sistema di rappresentanza degli interessi non istituzionalizzato²⁶, che consente alla società civile di intervenire attraverso mediazioni e negoziazioni.

Nonostante venga dedicata una buona parte dell'opera al tema, le associazioni cui si riferisce Tocqueville sono principalmente quelle aggregazioni volontarie di individui, create in base a degli interessi comuni²⁷: pur non avendo degli interessi prettamente politici, esse agiscono indirettamente e in maniera più incisiva sulla vita politica della nazione, proprio perché si fanno portatrici di interessi più vicini all'intera società civile.

Da qui, l'importanza delle associazioni per il progredirsi della stessa società, un miglioramento dovuto al fatto che l'appartenenza ad una determinata associazione, spinge gli individui ad incontrarsi e ad interagire fra di loro. L'importanza delle associazioni all'interno della democrazia americana dipende dalle funzioni che svolgono: da una parte, contrastano l'individualismo inducendo

²⁵ Ivi, p.597.

²⁶ Branchesi J., *op.cit.*, l'Autore afferma che l'istituzionalizzazione della rappresentanza, e quindi del pluralismo sociale, comporterebbe l'introduzione di un sistema corporativo.

²⁷ Tocqueville non fa rientrare nella categoria delle associazioni di suo interesse quello economiche, ovvero quelle associazioni legate agli interessi dell'industria. Il tema delle associazioni economiche è trattato nelle ultime pagine dell'Opera: egli si rivela particolarmente ostile alle aggregazioni di tipo economico. Per un maggiore approfondimento si veda l'interpretazione di Graziano L., *op.cit.*, p.173-174.

il cittadino alla collaborazione attraverso la partecipazione; in secondo luogo, le associazioni svolgono un ruolo di natura politica, in quanto vanno a tutelare le opinioni minoritarie, mantenendo salda la dinamicità della vita politica.

Il pluralismo teorizzato da Tocqueville, dunque, si basa proprio sul dinamismo della democrazia rappresentativa che si fonda sul consenso; un consenso genuino che lega i governanti ai governati, poiché coesiste con il dissenso, in modo tale che ciascun «individuo partecipa al processo socio-politico che vede le opinioni formarsi, alcune di esse divenire maggioritarie e infine cristallizzarsi in leggi positive»²⁸.

1.2.2 Montesquieu

Al fine di comprendere il contributo al tema del pluralismo di Montesquieu, occorre cogliere l'essenza delle sue Opere²⁹, nelle quali, uno dei temi più ricorrenti riguarda l'avversione al dispotismo e la ricerca di strumenti volti a contenerlo.

Il contributo dell'Autore, in tema di pluralismo, si può esprimere riportando due teorie: da una parte la teoria dei corpi intermedi, in merito alla quale lo stesso Bobbio afferma che si tratta di «una delle fonti storiche del moderno pluralismo»³⁰, riferendosi a quelle istituzioni che pongono un freno all'azione del principe³¹; la seconda teoria, che viene menzionata nell'*Esprit de lois*, riguarda la separazione dei poteri dello Stato. Entrambe le teorie possono essere «[...] ricondotte al concetto di legge come regola e vincolo (e) che nell'idea di legge vada visto il maggior contributo dell'autore alla teoria del pluralismo»³².

La percezione della legge in Montesquieu è paragonata ad un rapporto necessario derivante dalla natura delle cose. Non a caso l'Autore nell'introduzione de *l'Esprit*

²⁸ Branchesi J., *op. cit.*, p.27

²⁹ le Opere cui si fa riferimento sono *Lettere persiane, Le considerazioni su Romani e Lo spirito delle leggi* dove Montesquieu, mediante l'utilizzo di una satira sferzante, descrive l'assolutismo francese e la seguente crisi dei parlamenti e della società civile. Per un maggiore approfondimento si consulti Matteucci N., *Antologia di scritti politici / Charles Montesquieu de Secondat*, il Mulino, Bologna, 1977.

³⁰ Bobbio N., alla voce *Pluralismo*, a cura di Bobbio N., Matteucci N. e Pasquino G., *op.cit.*, p.701.

³¹ Montesquieu si riferisce all'aristocrazia, il clero, le autonomie locali e Parlamenti dell'antico regime che fungono da contrappeso al potere del principe rendendo moderato il suo governo.

³² Interpretazione di Graziano L., *op. cit.*, p.175.

de lois afferma che «la Divinità ha le sue leggi, il mondo materiale ha le sue leggi, le Intelligenze superiori all'uomo hanno le loro leggi, le bestie hanno le loro leggi, l'uomo ha le sue leggi. Vi è dunque una ragione originaria; e le leggi sono le relazioni fra quella ragione e i diversi esseri, e le relazioni di quei diversi esseri fra loro. [...] Prima che vi fossero leggi stabilite, vi erano rapporti di giustizia possibili. Dire che non vi sia niente di giusto né d'ingiusto al di fuori di quello che prescrivono o proibiscono le leggi positive, è come dire che prima che venisse disegnato il circolo, i suoi raggi non erano tutti uguali.»³³

Questo approccio lega l'analisi delle tre forme di governo prese in esame dall'Autore - monarchia, democrazia e dispotismo – che vengono rapportate alla natura fisica e morale di un determinato popolo³⁴.

Nel caso della monarchia, l'assenza di un sistema di pesi e contrappesi avrebbe contribuito alla sua trasformazione in dispotismo; la presenza dei corpi intermedi serve a controbilanciare il potere del principe, perché è solo attraverso un altro potere che – secondo l'Autore – il potere può essere contrastato.

Ed è in questo tema che si riscontra l'essenza del pluralismo di Montesquieu: l'importanza corpi intermedi nell'articolazione di un sistema di *checks and balances* che possa ovviare all'assolutismo del potere del principe³⁵; ma al tempo stesso, tali poteri intermedi rappresentano la stessa legittimazione del potere regio, per cui sopprimendoli, verrebbe meno la base naturale dello stesso governo monarchico.

Come accennato nell'introduzione, Montesquieu è favorevole al conflitto, , nella misura in cui quest'ultimo riesca a garantire una stabilità all'intero corpo politico; è possibile riscontrare – a mio parere – alcune affinità con lo stesso Tocqueville per la convinzione secondo cui, è possibile raggiungere l'interesse generale,

³³ traduzione a cura di Graziano L., *op. cit.*, p.176.

³⁴ Un prezioso contributo per la comprensione delle teorie di Montesquieu proviene da Barberis M., *op. cit.*, 2001, disponibile al sito www.rivisteweb.it.

³⁵ «Abolite in una monarchia le prerogative dei signori, del clero, della nobiltà e delle città: avrete presto uno Stato popolare oppure uno Stato dispotico», traduzione a cura di Luigi Graziano di Montesquieu, *Lo Spirito delle leggi*, 1964.

qualora gruppi di individui o gli stessi individui riescano a perseguire i propri interessi³⁶.

L'intento di Montesquieu è quello di riuscire a trovare, alla stregua del modello inglese, un più saldo sistema di garanzie delle libertà, per cui i due tipi di pluralismo – di cui sino ad ora si è parlato – si ancorano proprio all' inseguimento di un così nobile obiettivo.

Dunque, il contributo pluralista di Montesquieu si basa sull'idea che «L'equilibrio sociale delle classi e l'*ethos* che ne anima il sentimento d'indipendenza non possono che trarre vigore da un'accorta distribuzione di funzioni tra i grandi poteri dello Stato [...]»³⁷.

1.2.3 James Madison

La tirannide della maggioranza – come accennato – costituisce uno dei maggiori pericoli da cui lo stesso Tocqueville metteva in guardia. Grande ammiratore della democrazia americana, Tocqueville temeva che dietro al concetto della maggioranza potesse celarsi una delle più gravi conseguenze delle società egualitarie, ovvero piegarsi al conformismo sociale.

È da queste premesse che va analizzato il “pluralismo radicale” di James Madison³⁸, il quale conferisce allo scontro tra gli interessi delle minoranze e i principi democratici uno degli elementi fondanti della sua teoria.

Una repubblica non tirannica sta a significare secondo Madison che «[...] la magistratura è scrupolosamente limitata [...] il potere legislativo è esercitato da un'assemblea [...] abbastanza numerosa da avvertire tutte le passioni che muovono una moltitudine»³⁹.

La democrazia può degenerare e non seguire questo corso, ma secondo l'Autore sono due le soluzioni per far sì che ciò non si verifichi: una soluzione

³⁶ Come già spiegato nell'introduzione dello stesso capitolo, l'Autore utilizza come esempio la Costituzione inglese che viene considerata come una conquista a seguito dei conflitti tra il monarca, Lords e comuni.

³⁷ Graziano L., *op. cit.*, p.180.

³⁸ James Madison (1751-1836) fu uno dei delegati che parteciparono alla Convenzione di Philadelphia (1787) e quarto Presidente degli Stati Uniti (1809-1816). Il pensiero dell'autore viene ripreso dai *Federalist Papers*, una raccolta di 85 lettere apparse sui quotidiani di New York Nel 1787-1788.

³⁹ Hamilton A., Madison J., Jay J., *The Federalist Papers*, a cura di Rossiter C., New American Library, New York, 1961. Le traduzioni delle citazioni si devono a Luigi Graziano.

“istituzionale”, al fine di evitare che i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario vengano controllati dalla stessa persona; in secondo luogo, non permettere che i gruppi formati dai cittadini in base ai propri interessi, violino i diritti di altri gruppi.

Per comprendere la teoria di Madison occorre guardare allo sfondo tematico dei suoi scritti: il contenuto del *Federalist* si basa sull’argomento riguardante il progetto costituzionale della trasformazione di «[...]una debole Confederazione di 13 Stati, qual era esistita sino al 1787, (in) una salda Unione»⁴⁰. Il tema della molteplicità degli interessi viene espresso in termini di “fazioni”⁴¹, necessarie per il corretto funzionamento dello Stato e per le quali occorre un determinato equilibrio.

Per Madison il nascere delle fazioni è un fenomeno innato nella natura dell’uomo, collegato in particolar modo alla diversa distribuzione della proprietà: in questo modo, le diverse esigenze dei cittadini li portano a schierarsi alle fazioni che maggiormente rappresentano i propri interessi⁴². In tale contesto sarà compito della legislazione regolare la varietà degli interessi dei cittadini.

Il secondo aspetto che viene analizzato – come accennato – è la relazione che intercorre tra la presenza della molteplicità degli interessi, propria della società civile, ed i meccanismi democratici. L’Autore mette a confronto le fazioni di maggioranza con quelle di minoranza, le quali rappresentano nient’altro che gli attuali gruppi d’interesse⁴³.

La possibilità della manifestazione di una tirannide democratica si verifica nel momento in cui il gruppo dominante, a prescindere dalla sua dimensione, violi i diritti degli altri cittadini⁴⁴. In questo caso – nota Madison – mentre le fazioni di minoranza vedono come limite al proprio potere il principio repubblicano, per cui

⁴⁰Ivi.

⁴¹ Ciò che Madison intende per fazione, la cui definizione risulta ambigua, va ricercato nelle sue stesse parole «Per fazione intendo un certo numero di cittadini, sia che ammontino a una maggioranza o a una minoranza del tutto, uniti e motivati da qualche comune impulso di passione o di interesse avverso ai diritti di altri cittadini o agli interessi permanenti e collettivi della comunità», in *The Federalist Papers*, 1961.

⁴²*The Federalist Papers* n.10

⁴³ Interpretazione di Luigi Graziano, *op. cit.*, p.183.

⁴⁴ Dahl R.A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago. 1956, traduzione italiana a cura di Edizioni di Comunità, Milano, 1994, p. 910.

attraverso un voto regolare si riesce a porre un freno alla loro azione⁴⁵, nel caso di fazioni di maggioranza queste riescono a prendere il sopravvento sacrificando così «[...] (al) proprio interesse dominante tanto il bene pubblico che i diritti di altri cittadini»⁴⁶.

La soluzione a tale controversia è possibile ottenerla in un governo rappresentativo⁴⁷ le cui peculiarità, rispetto alla democrazia degli antichi, riguardano sostanzialmente: l'attribuzione del governo ad una piccola cerchia di rappresentanti eletti e capaci di accogliere ed esaudire le richieste provenienti dalle diverse fazioni della popolazione, e mediante l'istituto della rappresentanza è possibile amministrare grandi Stati.

Da qui, il contributo di Madison nella costituzione di una salda Federazione di Stati: estendere la dimensione geografica significava includere «[...] una maggiore varietà di partiti e interessi, rendendo meno probabile che una maggioranza dell'insieme avrà motivo comune d'invasione i diritti di altri cittadini; o se tale motivo [...] esiste, renderà più difficile per tutti coloro che l'avvertono scoprire la loro forza e agire di concerto gli uni con gli altri.»⁴⁸; la teoria delle fazioni di Madison può aiutarci a comprendere come in una società ricca di interessi e opinioni differenti – non a caso quella americana risulta essere la società più rappresentativa da questo punto di vista – i gruppi possono riuscire a trovare un loro equilibrio neutralizzandosi gli uni con gli altri.

La teoria delle fazioni di Madison, la teoria dei corpi intermediari in Montesquieu e la democrazia pluralista in Tocqueville, dimostrano come la rappresentanza degli interessi ed i gruppi di interesse, pur essendo un fenomeno del Novecento, rimanda a pensieri classici di politica e libertà⁴⁹.

⁴⁵Ibidem.

⁴⁶ Hamilton A., Madison J., Jay J., *op. cit.*, p. 80.

⁴⁷ In una democrazia diretta – puntualizza Luigi Graziano – le fazioni trovano la propria espressione in un'assemblea, e dunque in questo contesto il problema non aveva soluzione, e ciò era dimostrato dalla turbolenza delle democrazie dell'antichità. Il concetto viene sottolineato inoltre nella lettera n. 9 del *Federalist*.

⁴⁸Ivi n.10.

⁴⁹ Prezioso contributo di Luigi Graziano per la comprensione del “pluralismo liberal-democratico”.

1.3 Il pluralismo contemporaneo

Il pluralismo contemporaneo sembra essere animato da due correnti di pensiero differenti: il primo rappresentato dal pluralismo analitico di Arthur F. Bentley ed il comportamentista David Truman, mentre la seconda corrente di pensiero è da attribuire al filosofo politico Harold Laski. È un modo diverso di intendere il pluralismo rispetto ai precursori del XX secolo, un approccio in cui i concetti chiave riguardavano lo Stato, la sovranità e l'interesse pubblico. Nel pluralismo dei classici si rinviene la riscoperta di quei valori, quali «[...] il vecchio Stato di ceti o di ordini, che la Rivoluzione francese aveva dato per morto»⁵⁰, che, con l'avanzare della società industriale, erano ritornati al centro dell'interesse degli autori del tempo. Il pluralismo contemporaneo, invece, si distingue per un particolare interesse verso le tanto sudate libertà civili, con particolare enfasi sulla libertà di associazione; è un paradigma di risposta all'isolamento dell'individuo⁵¹ dinanzi "all'invadenza" dello Stato.

1.3.1 Arthur Bentley e la Group Theory

Il pluralismo di Arthur Bentley⁵² è correlato alla *Group Theory*⁵³, teoria che, a partire dallo studio del fenomeno dei gruppi, cerca di ottenere una spiegazione dell'intero sistema politico⁵⁴.

Il tema del gruppo compare per la prima volta in *The Process of Government*⁵⁵, in cui l'Autore cerca di effettuare un'analisi quantitativa dei fenomeni sociali e,

⁵⁰ Bobbio N., alla voce *Pluralismo*, in a cura di Bobbio N., Matteucci N. e Pasquino G., *op.cit.*, p. 702.

⁵¹ Qualora si volesse dare un'interpretazione economica, si potrebbe anche aggiungere la discriminazione della classi sociali economicamente più deboli dovuta al grande potere economico assunto dalle grandi imprese capitalistiche.

⁵² Arthur Bentley filosofo e politologo che ha dedicato i suoi studi alla filosofia del linguaggio; fu giornalista a Chicago (1896-1910) ed ebbe incarichi accademici presso l'Università di Chicago e la Columbia di New York. Tra le sue più importanti opere vanno annoverate *The Process of Government* – contributo prezioso per lo studio dei gruppi di interesse –, *Knowing and the Known* scritta assieme al filosofo John Dewey.

⁵³ Per un approfondimento si veda Mattina L., *I gruppi di Interesse*, il Mulino, Bologna, 2010.

⁵⁴ Tentativo rivelatosi fallimentare, per questo si preferisce parlare del pluralismo come un approccio allo studio dei gruppi piuttosto che definirlo come una teoria. Interpretazione di Liborio Mattina, Ivi, p.35.

⁵⁵ Bentley A. F., *The Process of Government*, a cura di Odegard P.H., The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1967, traduzione italiana Giuffrè, Milano, 1983.

dunque, anche i gruppi⁵⁶ vengono analizzati in base alle forze che li compongono e la pressione che riescono ad esercitare. Tutto è quantificabile secondo Bentley «Le quantità sono presenti in qualsiasi aspetto della vita politica. Non c'è processo politico che non sia bilanciamento di quantità contro quantità [...] una legge che non sia espressione di forza e forza in tensione [...] decisione giudiziaria o atto dell'Esecutivo che non sia il risultato dello stesso processo»⁵⁷. Da questa citazione dell'Opera può essere sintetizzato il pluralismo di Bentley, che pone al centro di tutto non più lo Stato e le sue istituzioni, ma i gruppi che caratterizzano la società ed è compito delle scienze sociali – per l'Autore – dover analizzare questi processi, poiché «Quando i gruppi sono adeguatamente definiti, ogni cosa è definita. Dicendo ogni cosa, io intendo ogni cosa»⁵⁸.

Il pluralismo di Bentley è rappresentato da masse di attività, dove i gruppi e gli stessi individui sono «[...] veicoli delle attività che li attraversano»⁵⁹; di conseguenza è diversa la percezione di gruppo in Bentley, inteso come attività di massa e dunque ciò non preclude ai cittadini l'appartenenza ad uno o a più gruppi, ed è da questo concetto che deriva l'idea di appartenenza multipla⁶⁰ di tale forma di pluralismo.

La nozione di interesse rappresenta un altro punto di distacco rispetto agli esponenti del pluralismo classico, un interesse non radicato in una disuguale distribuzione delle proprietà – come notava Madison – ma un interesse ridotto ad una mera attività di gruppo, da qui l'interesse per i gruppi come realtà transitorie con assenza di attenzione nei riguardi della loro struttura e delle componenti.

Per completare il quadro si faccia luce sulle qualità del pluralismo di Bentley, e soprattutto sull'enfasi posta dall'autore sull'azione dei gruppi: le istituzioni non si trovano più in una posizione – alla stregua del pluralismo classico – centrale per il funzionamento dello Stato, ma queste subiscono le “masse” di attività e sono soggette alle continue pressioni dei gruppi stessi; dunque, il sistema istituzionale viene concepito in base alle interazioni che si verificano. Nella *Group Theory*

⁵⁶ Il gruppo viene definito come «una certa porzione di uomini [...] presi tuttavia non come massa fisica staccata da altre masse di uomini, ma come attività di massa, che non preclude agli uomini che vi partecipano dal partecipare ugualmente a molte attività di gruppo», Ivi, p.211.

⁵⁷ Ivi, p.202.

⁵⁸ Ivi, traduzione italiana, p.256.

⁵⁹ Ivi, traduzione italiana, p 211.

⁶⁰ Graziano L., *op. cit.*

«[...] i gruppi non possono essere considerati isolatamente, (soprattutto) se se ne vuol cogliere il significato politico: costituiscono sempre un sistema internamente connesso dall'interazione delle forze.»⁶¹. La democrazia – nell'idea di Bentley – ha il compito di controllare la fruizione degli interessi, onde evitare la prevaricazioni di interessi “più forti” rispetto ad alcuni più deboli.

Per diversi anni l'approccio della *Group Theory* di Bentley, così come l'interesse per lo studio del ruolo dei gruppi, non risultò più essere argomento di ricerca per gli scienziati politici. Come scriveva Giovanni Sartori agli inizi degli anni Settanta «Nella *group theory of politics* [...] tutto è gruppo [...] questo concetto si applica a tutto [...] nel migliore dei casi teoria e ricerca sono andate ognuna per conto proprio. Nel peggiore dei casi la teorizzazione ha smantellato quello che la ricerca andava scoprendo... Talché non fa meraviglia che all'euforia iniziale sia seguita la frustrazione, e che oggi la grande caccia globale ai gruppi di interesse sia stata pressoché abbandonata»⁶² e la fine degli anni Sessanta può essere fatta coincidere con la fine dello studio riguardante i gruppi di interesse⁶³. Sono diverse le motivazioni del disinteresse sulla materia, ragioni che vanno ricercate specialmente nel susseguirsi di accadimenti su scala mondiale, come l'evoluzione della Guerra Fredda, oppure problemi di natura domestica, quali ad esempio, la mobilitazione studentesca o movimenti per i diritti civili⁶⁴. Contemporaneamente, si andava manifestando «[...] la trasformazione della realtà delle democrazie in cui altri gruppi, prima trascurati, soprattutto i sindacati, diventavano sempre più importanti e centrali nell'evoluzione e caratterizzazione delle democrazie contemporanee.»⁶⁵.

⁶¹ Ivi, p.191.

⁶² Sartori G., *La politica comparata: premesse e problemi*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1971, vol. 1, n. 1, p. 7-66.

⁶³ Come nota Leonardo Morlino in Morlino L., *Per non dimenticare Bentley: dai gruppi alle politiche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.2, 2011, p. 397-406, anche qualche anno prima di Sartori, Harry Eckstein aveva analizzato i limiti della *group theory*. Secondo il politologo la *group theory* non poteva essere considerata una vera e propria teoria, per il semplice fatto che le sue generalizzazioni non fossero verificabili dal punto di vista empirico, aggiungendo che i gruppi di pressione dovevano essere studiati in funzione delle politiche pubbliche; il pensiero di Eckstein sui gruppi di pressione può essere approfondito in Eckstein H., *Group Theory and the Comparative Study of Pressure Groups*, in *Comparative Politics. A Reader*, a cura di Apter D. E., New York, Free Press of Glencoe, p. 389-397, 1963. L'analisi di Leonardo Morlino invece può essere approfondita consultando Morlino L., *op. cit.*, p. 397-406, 2011.

⁶⁴ Ivi, p.399.

⁶⁵ Ibidem.

Sono state diverse le critiche rivolte a Bentley e sulla sua teoria, considerata uno dei tentativi più ambiziosi ma al tempo stesso carenti dal punto di vista metodologico⁶⁶. Ma al di là di tutto, non si può negare l'importanza dell'eredità lasciata da Bentley per una tradizione di studi e ricerche sui gruppi, che ha influenzato l'intero XX secolo.

1.3.2. David Truman

David Truman⁶⁷ è da considerarsi l'autore che ha riscoperto Bentley attorno al 1950; scrive in un periodo differente della politica americana⁶⁸ rispetto al precedente autore, in un'epoca in cui la presenza dei gruppi è ben radicata nella società statunitense. L'intento di Truman è dimostrare la validità dell'equivalenza gruppi-stabilità del sistema e, di conseguenza, gruppi-democrazia⁶⁹: è l'essenza della democrazia che funge da collegamento tra il gruppo e la stessa. Lo strumento utilizzato da Truman per dimostrare la propria teoria è una diversa concezione – rispetto ai classici – dell'opposizione, che l'Autore cerca di applicare alla vita interna dei gruppi⁷⁰. Diversamente dai classici, per Truman l'opposizione non è sinonimo di tensione tra i gruppi o associazioni, ma è un fenomeno insito nella natura dell'uomo, e riscontrabile nella sua appartenenza a più gruppi o fazioni⁷¹.

L'influenza di Bentley si riscontra anche nella definizione di gruppo, che viene arricchita da Truman da una componente psicologica⁷²: l'appartenenza ad una fazione, gruppo o associazione è dettata dalla volontà di appartenervi ed agire

⁶⁶ Mattina L., *op. cit.*, p.35.

⁶⁷ Accademico americano nato il 1 giugno del 1913 e scomparso il 28 agosto del 2006; insieme agli autori fin ora citati è uno dei maggiori esponenti del pluralismo politico nonché sostenitore della *Group Theory* di Bentley.

⁶⁸ Sono gli anni successivi al New Deal - riforma economica in risposta alla grande crisi economica americana del 1929 – periodo in cui i gruppi di interesse si fecero avanti nell'arena politico-economica facendo propri alcuni «segmenti del programma riformista dirigendolo ai propri fini», interpretazione a cura di Vaudagna M., *Il New Deal*, Il Mulino, Bologna 1981, disponibile in *Dizionario di Storiografia* al sito www.pbmstoria.it.

⁶⁹ Graziano L., *op. cit.*, p.193

⁷⁰ Truman con il termine gruppi fa riferimento alle fazioni di Madison, ma anche alle associazioni di cui parlava Tocqueville; l'Autore esordisce in *The Governmental Process* citando entrambi gli autori. Truman D., *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion.*, Alfred A. Knopf, New York, seconda edizione, 1971.

⁷¹ Truman riprende in questo modo il concetto di “appartenenza multipla” di Bentley, che viene ridefinito come *overlapping membership*, in Graziano L., *op. cit.*, p.193.

⁷² Ibidem.

insieme ad altri individui con i quali si condividono gli stessi interessi⁷³. Curioso è il modo in cui viene spiegato il formarsi di un'associazione: si parla di "relazioni tangenziali", in quanto i rapporti che definiscono le associazioni sono «periferici rispetto a quelli che definiscono le funzioni centrali»⁷⁴ dei gruppi istituzionalizzati. Per agevolare la comprensione è interessante l'esempio dei «[...] lavoratori di una fabbrica (i quali) sono "tangenziali" – si toccano, hanno interessi in comune – "attraverso" i manager dell'impresa in cui lavorano; due aziende sono tangenziali l'un l'altra attraverso il mercato in cui operano, rispetto al quale possono essere spinte ad unirsi per regolare la concorrenza e via dicendo.»⁷⁵. Dunque, l'associazione non è qualcosa che sostituisce l'istituzione o ne compromette l'operato, ma è un modo per creare un certo grado di equilibrio tra le forze dominanti della società.

Così come le associazioni influenzano positivamente un sistema democratico, anche i principi e valori democratici hanno un certo peso sul funzionamento dei gruppi: si tratta di «Tutto ciò (che) è di fondamentale importanza, [...] non solo per la coesione della particolare associazione, ma per l'unità della società di cui è parte»⁷⁶. L'attitudine al compromesso dei leader politici favorisce l'adozione di soluzioni che meglio possono soddisfare le necessità della società evitando che il conflitto – inteso come meccanismo costruttivo – possa ritorcersi contro la democraticità dell'intero sistema.

È qui che interviene il concetto di affiliazione multipla di Bentley, definito da Truman *overlapping membership*: questa caratteristica dei membri delle associazioni consente loro di aderire contemporaneamente a più gruppi, «[...] Così i membri dei gruppi evitano di associarsi ad una sola organizzazione, con la quale potrebbero altrimenti identificarsi in modo ideologicamente assorbente.»⁷⁷. Si potrebbe notare come – forzando lievemente il pensiero dell'Autore⁷⁸ – l'attività dei gruppi possa rispecchiare la composizione della società americana, e che il forte radicamento dei gruppi derivava in larga misura dal fatto che ognuno

⁷³ L'associazione è per Truman «forma d'interazione e atteggiamenti condivisi», in Truman D., *op. cit.*, p. 22 e 33.

⁷⁴ Ivi, p.38.

⁷⁵ Graziano L, *op. cit.*, p.194.

⁷⁶ Truman D., *op. cit.*, p. 138.

⁷⁷ Ivi, p.510.

⁷⁸ Interpretazione di Liborio Mattina, *op. cit.*, p. 37.

di essi rappresentasse la varietà di interessi propri di una popolazione di diversa provenienza etnica, religiosa e sociale. La forza della società americana derivava proprio da questo, dalla presenza di diverse identità culturali disposte a costruire un'unica responsabilità civica condivisa.

Il punto sul quale sembra opportuno concentrarsi è la forte relazione esistente tra i gruppi e l'opinione pubblica; come precisato dallo stesso Autore, la propaganda «[...] (è) preoccupazione primaria di tutti i gruppi d'interesse politico organizzati negli USA»⁷⁹. Pertanto, per l'Autore, l'associazione è parte integrante dell'opinione pubblica nella misura in cui i suoi obiettivi riguardano: la propaganda degli interessi di cui si fa promotrice, la consolidazione della propria *membership*, e l'accrescimento del numero degli iscritti. Dunque, le strategie di propaganda risultano essere ricorrenti nelle diverse associazioni, soprattutto se il grado di competitività fra di esse non si dimostri irrilevante; da qui, ricorre utile nella trattazione di Truman "l'ondata" di associazioni di cui parlava Tocqueville, e sulla base di questa, la proliferazione delle associazioni comporta una certa stimolazione della propaganda.

Un'ultima considerazione – da non sottovalutare, se si vuole sottolineare l'importanza dell'eredità di questo Autore – è sull'importanza della funzione che Truman conferisce ai gruppi nel raggiungimento dell'interesse generale. Secondo l'Autore, sono i singoli interessi, quegli interessi particolari e la loro influenza sulle decisioni governative che permettono di soddisfare le aspettative dell'interna comunità⁸⁰, per cui, la loro interazione conferisce stabilità al sistema democratico.

1.3.3 Harold Laski e il pluralismo normativo

Il pluralismo di Harold Laski⁸¹, ben lontano dagli autori precedentemente menzionati, è fondato su un vivo interesse per i diritti civili e politici dei lavoratori; dagli scritti del politologo londinese emerge una forte influenza di Aristotele, Rousseau e Tocqueville per ciò che riguarda rispettivamente la

⁷⁹ Ivi, p.213.

⁸⁰ Su questa interpretazione insiste Greenstone J.D., *Groups theories*, in Greenstein F. e Polsby N., *The Handbook of Political Science*, vol. 2 : *Micropolitical Theory*, Addison- Wesley, New York, 1975, p. 243-318.

⁸¹ Harold Laski fu un politologo britannico vissuto tra il 1893 e il 1950, esponente di spicco del partito laburista e docente di politologia all'Università di Londra.

partecipazione attiva nella democrazia, gli istituti di democrazia diretta ed il decentramento amministrativo.

La sua idea di pluralismo consiste in una negazione dell'unità sovrana dello Stato, con una particolare attenzione al ruolo del singolo individuo e delle sue relazioni sociali; lo Stato è per Laski un'associazione che concorre insieme ad altre associazioni – economiche, religiose e politiche – uno Stato che vede la disgregazione della propria superiorità nel confronto con una società sempre più frammentata dal punto di vista degli interessi.

La concezione che Laski ha di gruppo è ben diversa da Truman o Bentley: il gruppo non è da lui visto come un'entità astratta, «ma (una) società o comunità (*fellowship*) con un proprio ethos, unità morale e memoria storica»⁸². In particolare sono tre le raccolte di saggi in cui il politologo tratta il tema del pluralismo, ed è considerando tali opere che verranno trattati i punti più salienti del pensiero dell'autore.

In *Studies in the Problem of Sovereignty*⁸³ viene affrontato il tema della libertà religiosa attraverso l'analisi di un tema particolare come la lotta per l'autonomia delle Chiese. Gli eventi storici che vengono analizzati vanno dalla “lotta della cultura” della Germania di Bismarck⁸⁴ contro la Chiesa romana, allo scisma della Chiesa scozzese⁸⁵. In merito a quest'ultimo episodio venne formulato per la prima volta il «[...] principio della natura federale della società.»⁸⁶, tale da fare intendere che il federalismo potesse essere esteso ad altre sfere della società; così l'autore estende tale principio a tutte le funzioni principali della società, interpretando lo scisma scozzese come un'emancipazione dei cattolici.

Il secondo argomento, ancorato al pluralismo di Laski, è l'autorità dello Stato moderno di cui l'Autore tratta nel saggio *Authority in the Modern State*⁸⁷. Laski descrive due concezioni contrapposte di sovranità, da una parte una teoria che

⁸² Graziano L., *op. cit.*, p.199.

⁸³ Laski H., *Studies in the Problem of Sovereignty*, Yale University Press, New Haven e Oxford University Press, Oxford, 1917.

⁸⁴ Dal saggio *Il concetto del Politico* in Schmitt C., *Posizioni e Concetti in lotta con Weimar-Ginevra- Versailles 1923-1939*, a cura di Caracciolo A., Giuffrè Editore, Milano, 2007.

⁸⁵ Lo scisma della Chiesa scozzese avvenne nel 1843 a seguito di un conflitto per la rivendicazione, da parte delle congregazioni presbiteriane scozzesi, del diritto di veto per la nomina dei loro pastori.

⁸⁶ Graziano L., *op. cit.*, p. 200.

⁸⁷ Laski H., *Authority in the Modern State*, Yale University Press, New Haven, 1919.

vede un'autorità assoluta – lo Stato – alla quale non ci si può sottrarre, e una seconda visione basata sul «[...] ragionato consenso dei cittadini»⁸⁸.

La presenza di sindacati, associazioni e chiese costituisce per l'Autore una forma di resistenza allo Stato, e l'aspetto rilevante, nel pluralismo di Laski, è la percezione dell'azione dei gruppi, che viene considerata al centro di una lotta tra ubbidienza e consenso all'autorità dello Stato⁸⁹. A tal proposito Laski scrive: «Dobbiamo considerare l'individuo come legato a una varietà di associazioni a cui la sua personalità lo attrae. Dobbiamo ammettere che lo Stato è soltanto una delle associazioni a cui appartiene – e nulla più – a cui gli danno titolo nella specifica occasione di conflitto le sue superiori pretese morali, quando esistono»⁹⁰.

Il terzo ed ultimo tema – riguardante la trattazione di questo Autore – è l'idea dello Stato pluralista esposta in *The Problem of Administrative Areas*⁹¹, che è possibile riassumere nella difficoltà della classe lavoratrice di esercitare la cittadinanza che avrebbe portato ad un possibile «[...] divorzio fra il processo della politica e la vita condotta dalla massa degli uomini»⁹²; l'alienazione dei lavoratori dai meccanismi democratici avrebbe minato l'intero sistema. L'antidoto – come nota l'autore – per questa generale sfiducia da parte di quelle classi “escluse” dai meccanismi di partecipazione politica, risulta essere una trasformazione del potere politico in attivo e responsabile. Il sistema non riuscirebbe a garantire gli interessi di determinate classi sociali – soprattutto della classe lavorativa – e la soluzione proposta da Laski riguarda la predisposizione di un modello in cui ogni singolo interesse possa essere rappresentato. Il titolo del saggio non è casuale, in quanto, le cosiddette “aree amministrative” coincidono con le aree degli interessi della classe lavorativa; l'unione federale di tali aree – con i rispettivi Consigli di amministrazione – agirebbe come una sorta di organo esecutivo in grado di regolare l'articolazione di tale sistema, in quanto è mediante

⁸⁸ Graziano L., *op. cit.*, p. 201.

⁸⁹ Luigi Graziano utilizza una metafora in merito: «l'ubbidienza e il suo presupposto, il consenso, sono al centro di una sorta di tiro alla fune fra tutti i gruppi che si contendono la lealtà dell'individuo», *ivi* p.202.

⁹⁰ Laski H., *op. cit.*, p.19.

⁹¹ Laski H., *The Problem of Administrative Areas*, in *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, Yale University Press, New Haven, 1921.

⁹² *Ivi*, p.41.

l'istituzione di un sistema di rappresentanza di un determinato interesse – secondo Laski – che gli uomini si sentirebbero maggiormente responsabili e motivati e di conseguenza «[...] è più sull'industria che sulla politica, sulla funzione che sull'area, che [...] deve far leva la rinascita dell'interesse politico»⁹³.

Più che di una teorizzazione – nel caso di Laski – sembrerebbe più opportuno parlare di una dottrina⁹⁴, anche se l'Autore non è da considerarsi un vero e proprio teorico, ma ciò che lo distingue – rispetto ai pluralisti americani – è la critica della teoria della sovranità dello Stato basata sulla progettazione di un nuovo modello di società, piuttosto che la ricerca di una nuova scienza.

1.3.4 Robert Dahl e la “democrazia poliarchica”

Il tentativo di creare una base teorica per il comportamento dei gruppi e lo studio della loro influenza sull'intero sistema politico – la *Group Theory* – hanno acquistato una posizione centrale nel dibattito sul pluralismo. Quello che mancava, tuttavia, era una teoria che fungesse da ponte tra gli stessi gruppi e la teoria democratica, un merito che viene riconosciuto a Robert Dahl⁹⁵.

Nel dimostrare la compatibilità dell'azione dei gruppi in un sistema democratico, Dahl teorizza un nuovo modello di democrazia che definisce *poliarchia*. La poliarchia, dunque, è un tentativo di teorizzazione della democrazia dei gruppi, che viene ideata non più come governo della maggioranza, ma come governo delle minoranze; per cui, Dahl non è altro che l'epilogo della storia della legittimazione di quelle minoranze che, dapprima contrastate e denunciate, detengono un ruolo fondamentale all'interno di un sistema democratico.

Prima di procedere con la descrizione della democrazia poliarchica, è opportuno tracciare i tratti distintivi di un sistema democratico classico – come lo sono la

⁹³ Ivi p. 90.

⁹⁴ Per questo nell'introduzione si parla di pluralismo normativo di Harold Laski; fu uno storico della scienza politica – Gunnell – a collocare la nascita dell'ideologia pluralista attorno agli anni Venti, conferendo il merito di tale nascita proprio a Laski e affermando che «Fu principalmente in risposta alle sue affermazioni che prese avvio il dibattito intorno allo Stato e fu inventato il pluralismo come teoria sia descrittiva che normativa della politica», in Gunnell J. G., *The Declination of the “State” and the Origins of American “Pluralism”*, in Dryzek J., Farr J., Leonard S., *Political Science and its History : Research Programs and Political Traditions*, Cambridge University Press, New York, 1994.

⁹⁵ Robert Alan Dahl (1915-2014) politologo statunitense e massimo rappresentante della scuola “pluralista”.

*democrazia madisoniana*⁹⁶ o la *democrazia populista* – e dei rispettivi limiti. Si consideri ad esempio la democrazia populista di Rousseau⁹⁷, il cui fondamento è la maggioranza numerica; la volontà della maggioranza è l'orientamento che deve essere seguito, andando così, contro quei meccanismi di garanzia volti alla protezione e alla tutela delle minoranze; per cui, sono democratiche quelle decisioni – come nota lo stesso Dahl – che «si accordano con le preferenze del maggior numero di cittadini»⁹⁸.

Una delle maggiori critiche rivolte a tale modello consiste nella sottovalutazione delle preferenze della collettività e, soprattutto, di quelle differenze di intensità che risultano dall'esito di una votazione⁹⁹; è intuibile fin da subito che i casi riportati conducano alle importanti conseguenze che giocherebbe il ruolo dei gruppi, che da questo punto di vista può essere considerato come una risposta al problema dell'intensità.

Dopo avere sottolineato le lacune dei precedenti modelli democratici, si può procedere alla ricostruzione e descrizione del modello di democrazia poliarchica ideato da Dahl. La poliarchia è caratterizzata da un'articolazione plurale della società, una realtà costituita dalle classiche istituzioni politiche e la presenza di corpi intermedi che ne rappresentano gli interessi. La loro presenza contribuisce – insieme agli organi del potere pubblico – a determinare le adeguate scelte politiche per la collettività.

La poliarchia è, dunque, per Dahl un sistema in cui si presenta «una continua capacità del governo di soddisfare le preferenze dei cittadini, in un quadro di uguaglianza politica»¹⁰⁰. È esaminando tale definizione che è possibile

⁹⁶ Sistema democratico retto dalla presenza di meccanismi di controllo che pongono dei limiti sul governo. Il corretto funzionamento di tali meccanismi di *check and balances* permetterebbe di prevenire il consolidarsi di una “tirannide democratica”; chiaro riferimento agli Stati Uniti.

⁹⁷ Esempio di Luigi Graziano in *Lobbying, pluralismo, democrazia*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995; la democrazia populista è al centro delle critiche per gli elementi di uguaglianza politica e sovranità popolare.

⁹⁸ Dahl R. A., *op. cit.*, 1956, p. 18.

⁹⁹ Se il risultato di una votazione fosse una lieve maggioranza del 51%, contro una minoranza del 49%, come si dovrebbe interpretare? Questo serve a dimostrare – secondo Luigi Graziano – come un sistema così strutturato ignorerebbe le preferenze della minoranza. Si tratta di un'opinione espressa dall'Autore in merito al principio numerico quale riferimento per le decisioni politiche. In Graziano L., *op.cit.*, p. 207.

¹⁰⁰ Dahl R. A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, traduzione italiana *Poliarchia: Partecipazione e Opposizione nei Sistemi Politici*, a cura di Franco Angeli, Milano, 1990.

riconoscere quelle che – secondo l’Autore – sono le tre colonne portanti di un governo democratico. Quest’ultimo, deve in primis risultare efficiente, poiché capace di soddisfare le preferenze dei cittadini e, contemporaneamente retto dal consenso di quest’ultimi; infine, il tutto deve svolgersi all’insegna di un quadro di uguaglianza politica, per cui il governo deve essere predisposto ad accogliere le critiche provenienti dai propri governati. È quest’ultima, la caratteristica che può rendere palese la differenza tra un governo effettivamente democratico ed un governo che lo è solo apparentemente.

Bastano dei semplici esempi per dimostrare una tale riflessione: un governo sorretto da un ampio consenso non necessariamente può essere definito democratico – come ad esempio il Nazismo o il Fascismo italiano – o ancora, un governo che si dimostri esclusivamente efficiente non è sinonimo di democrazia.

Dunque, ciò che sembra essere l’elemento distintivo¹⁰¹ di un regime democratico è quel “quadro di uguaglianza politica” definito da Dahl, nonché l’esistenza di meccanismi istituzionalizzati predisposti per garantire l’inclusione dei membri di una collettività nel sistema democratico.

Considerando come modello poliarchico di riferimento “l’ibrido americano”¹⁰², ne vengono analizzati i tratti distintivi¹⁰³. Ciò che interessa – ai fini della ricerca – è che il governo dei gruppi deve seguire delle precise regole, onde evitare che si muova in senso arbitrario. Dahl afferma i gruppi devono agire «entro i limiti di consenso posti dai valori di base dei membri politicamente attivi nella società, di cui i votanti sono un gruppo chiave»¹⁰⁴. Il compito dei politici risiede nello scegliere tra le varie alternative proposte dalle minoranze tenendo conto delle loro aspettative nel lungo periodo, e dunque non scegliere solo in funzione delle

¹⁰¹ È una riflessione effettuata sulla base delle supposizioni dell’Autore, senza attribuire agli altri due elementi – efficienza e consenso – una minore importanza .

¹⁰² definizione dell’autore.

¹⁰³ L’Autore distingue diverse caratteristiche del modello poliarchico, che verranno menzionate di seguito. Il ruolo delle elezioni, definito come una tecnica per assicurare che i leader politici rispettino le richieste dei governati, i metodi di controllo sociale quali elezioni e competizione politica fra individui, norme e valori che i gruppi devono seguire, le regole costituzionali ed infine le peculiarità del processo politico americano. Per approfondire la dinamica delle elezioni secondo Dahl si consiglia la consultazione di Graziano L., *op.cit.*,1995, oppure per approfondire il concetto di poliarchia Dahl R. A., *Intervista sul Pluralismo*, a cura di Bosetti G. Editori Laterza, Roma, 2002.

¹⁰⁴ Dahl R. A., *op.cit.*, 1956, traduzione italiana a cura di Edizioni di Comunità, Milano 1994, p. 132.

prossime elezioni. La particolarità del processo politico americano consiste nella facoltà dei gruppi di accedere al processo decisionale, fattore che fa apparire tale sistema democratico «un sistema relativamente efficiente per rinforzare il consenso, incoraggiare la moderazione e conservare la pace sociale»¹⁰⁵.

1.4. Osservazioni

Fin qui si è discusso delle teorie di diversi autori, la cui eredità rappresenta un importante contributo in tema di pluralismo. È stato dimostrato che la presenza dei gruppi e la loro azione possa rappresentare un elemento essenziale per la vita democratica di un sistema, e che l'analisi empirica dei gruppi si trovi in simbiosi con l'approccio pluralista¹⁰⁶.

Tuttavia, nel presente lavoro, non vengono sottovalutate le critiche rivolte al pluralismo; inteso sia nella sua accezione teorica che filosofica, il pluralismo è stato oggetto di numerose critiche. Una tra le più ricorrenti opinioni concerne la proposizione, da parte dei sostenitori del pluralismo, di un modello teorico rappresentativo della società americana considerato ormai superato: quella proposta dal pluralismo contemporaneo è una visione della società statunitense che corrisponde ad una fase dello sviluppo economico, politico e sociale del Paese, ormai superata¹⁰⁷. Dal punto di vista ideologico, ciò che viene accusato al pluralismo è il fatto di non tener conto che « [...] ogni gruppo sociale ha una tendenza naturale all'irrigidimento delle sue strutture via via che cresce il numero dei suoi membri e si estende il raggio delle sue attività.»¹⁰⁸ di conseguenza, quell'isolamento dell'individuo, tanto contrastato dai pluralisti, si verrebbe a ricreare nuovamente: una volta sfuggito dallo "Stato padrone", l'individuo si ritroverebbe al sottostare della volontà di molti padroni¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Ivi, p.172.

¹⁰⁶ Pasquino G., *Nuovo Corso di Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁰⁷ Di seguito si richiamano le opere che abbracciano una tale interpretazione critica nei confronti del pluralismo americano: Kariel H., *The Decline of American Pluralism*, a cura di Bennett W. H., in *The Journal of Politics*, vol.24, n. 2, The University of Chicago Press, Chicago, 1962., p. 399-401 ; Marcuse H., *One-dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Routledge & Kegan Paul PLC, Boston, 1964.

¹⁰⁸ Bobbio N, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *op.cit.*, p. 705.

¹⁰⁹ Ibidem.

O ancora, un altro aspetto sul quale è opportuno concentrarsi riguarda l'inevitabile attribuzione nelle scienze sociali di una personalità collettiva ai gruppi operanti in un sistema ma, secondo la tradizione dell'individualismo metodologico, i gruppi altro non sono se non «aggregazioni di individui i quali si mettono d'accordo per stabilire fini collegati a qualche loro interesse particolare, riconosciuti come comuni, e per intraprendere azioni volte a realizzarli»¹¹⁰.

Ciò che però interessa puntualizzare è che, esclusivamente in relazione all'obiettivo della ricerca, si accoglierà il pluralismo nelle sue caratteristiche più rappresentative; sfruttando a favore del presente lavoro le parole di Colavitti, l'azione dei soggetti aggregati viene considerata come «una sorta di “variante collettiva” dell'azione del singolo»¹¹¹.

Dopo aver effettuato i giusti chiarimenti, quella che seguirà sarà un'analisi di una delle componenti della ricerca, una delle colonne portanti del lavoro, che permetterà di analizzare l'articolazione del fenomeno in lettura comparata nei casi che sono stati scelti.

2. Gruppi di interesse, gruppi di pressione e lobby

Nel modello pluralista è centrale «la concezione secondo la quale le decisioni politiche, e in generale, il funzionamento del sistema politico nel suo complesso, possono essere spiegate dall'interazione e dalla competizione tra una molteplicità di gruppi rappresentanti interessi sociali diversi»¹¹²: di conseguenza il gruppo è la componente fondamentale di tale costruzione teorica; pertanto, è dallo studio dei gruppi e dagli effetti della loro azione che prenderà avvio la presente ricerca.

I gruppi sono degli attori la cui azione è volta a rappresentare, presso le istituzioni, l'interesse/i di cui si fanno portavoce; come si deduce dall'orientamento generale degli autori pluralisti – dai classici ai contemporanei – la loro presenza e proliferazione aiuterebbe il mantenimento dell'equilibrio in un regime democratico; i gruppi, inoltre, «(danno) identità e coesione a settori sociali e

¹¹⁰ De Mucci R., *Micropolitica. Verso una teoria individualistica dell'azione politica*, Rubbettino, 2009, p. 183.

¹¹¹ Colavitti G., *op.cit.*, 2005, p. 28.

¹¹² Maraffi M., *op.cit.*, p.12-13.

categorie che potrebbero altrimenti rifugiarsi nell'apatia o disperdersi in conflitti endemici»¹¹³. La loro attività può essere preziosa per una stretta collaborazione con i governi nella scelta di politiche pubbliche adatte a soddisfare un maggior numero di categorie sociali, ma «la mobilitazione politica dei gruppi potrebbe anche portare a delle controindicazioni»¹¹⁴: se i gruppi seguissero un corso di proliferazione indisciplinato, si verrebbero a creare delle condizioni che porterebbero all'instabilità dell'intero sistema. Ad esempio, si determinerebbe l'incapacità di riuscire a soddisfare le richieste provenienti dalle differenti fazioni sociali o, ancora, l'eventuale competizione porterebbe i gruppi stessi a sovrastarsi l'un l'altro.

È agli inizi del Novecento¹¹⁵ che, in concomitanza con la formazione dello Stato liberale, aumentano le aggregazioni di cittadini che, uniti da comuni interessi, cercano di instaurare un dialogo con le istituzioni pubbliche affinché quegli interessi vengano tutelati. Le prime organizzazioni che sono venute a formarsi non rientrano nella categoria degli attuali gruppi di interesse, poiché l'associazione non si presentava con una struttura autonoma rispetto ai propri membri, ma una mera aggregazione di individui il cui obiettivo era la salvaguardia di quel particolare interesse che li ha condotti ad associarsi¹¹⁶.

È il periodo delle prime associazioni dei lavoratori¹¹⁷ che si trovano ad essere in una fase embrionale del loro ruolo di rappresentanza, alla stregua della altre fragili

¹¹³ Mattina L., *op. cit.*, p. 9.; l'argomento viene anche specificato da Dahl: il politologo ritiene che l'apatia sia una caratteristica difficilmente eliminabile degli individui poiché troppo impegnati ad preoccuparsi ad anteporre i propri interessi rispetto a quelli politici: «L'eguaglianza politica e la sovranità popolare non sono dei fini assoluti; dobbiamo chiederci a quanto siamo disposti a rinunciare in termini di tempo libero, privacy, consenso, stabilità, reddito, sicurezza, progresso, e probabilmente di molti altri scopi, per un ulteriore incremento dell'eguaglianza politica» in Dahl R. A., *op. cit.*, 1956, traduzione italiana a cura di Edizioni di Comunità, Milano 1994, p. 57-58.

¹¹⁴ Mattina L., *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁵ Come si evince dall'analisi condotta sugli autori del periodo: Bentley fa un primo riferimento alle associazioni sorte agli inizi del XX secolo in Bentley A. F., *The Process of Government*, a cura di Odegard P. H., The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1967, traduzione italiana Giuffrè, Milano, 1983; le associazioni di cui parla Bentley – ben diverse da quelle descritte da Tocqueville, sono aggregazioni di individui che svolgevano un'attività di influenza sulle istituzioni.

¹¹⁶ Nello Stato liberale gli individui si facevano portatori solamente di interessi privati dove ancora l'associazione non veniva rilevata quale gruppo autonomo e indipendente, ma rappresentava semplicemente un mezzo per garantire ai cittadini di avvalersi del diritto di associarsi.

¹¹⁷ Si pensi alle *Trade Unions* anglosassoni: prime forme di associazioni con fini assistenziali e previdenziali, da considerarsi da modello per le future, e più articolate e complesse, aggregazioni dei lavoratori come i sindacati. Sul punto Colavitti G., *Rappresentanza e interessi organizzati*:

associazioni – culturali ed educative – composte da pochi membri e prive di un ruolo relativamente importante ed incisivo all'interno della società. Sarà con l'ingresso di nuove forze sociali nell'arena politica – in particolare di interessi economici e sociali – che nasceranno i cosiddetti “interessi di corpo”¹¹⁸; da questo momento in poi, i gruppi diventeranno sempre più complessi ed organizzati, assumendo una posizione di indipendenza rispetto ai membri che li compongono, in modo tale da potersi dedicare ai loro interessi e assumersi la direzione della loro rappresentanza.

Dopo le precedenti premesse, è opportuno analizzare singolarmente i gruppi, di cui sopra, poiché occorre un inquadramento teorico – utile ai fini della ricerca – e, soprattutto, un chiarimento terminologico necessario ad inquadrare le diverse sfumature che assume il fenomeno nel linguaggio specifico e comune.

2.1. I gruppi di interesse

Sono diversi i significati attribuiti all'espressione gruppo di interesse, frequentemente confuso – nel linguaggio non specifico – con gruppo di pressione. Per operare una classificazione dei gruppi di interesse, di un loro riconoscimento e di una loro differenziazione in base all'azione che svolgono, si possono seguire principalmente due definizioni¹¹⁹.

Un modo per classificare e definire i gruppi di interesse avviene in merito alla specie di interesse di cui si fanno portatori e alle modalità attraverso cui i membri di un gruppo formulano le proprie richieste. A tal proposito, una delle classificazioni più influenti è quella proposta da Gabriel Almond e Bingham Powell¹²⁰, secondo cui i gruppi vengono suddivisi in quattro categorie.

contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, Milano, Giuffrè, 2005.

¹¹⁸ Concetto utilizzato da Sieyes E. J., *Che cosa è il terzo stato*, Editori riuniti, 1972 per indicare un interesse come a più individui che si associano per salvarlo dinanzi ai rappresentanti dell'interesse generale.

¹¹⁹ Sono diverse le definizioni di gruppo di interesse, per cui la scelta effettuata è funzionale allo scopo della ricerca.

¹²⁰ Almond G. A., Powell B. G., *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston, Little, Brown and Co., 1966, trad. it. *Politica Comparata*, Il Mulino, Bologna, 1970. Analisi di Pasquino G., *op. cit.*, terza edizione, 2004. L'identificazione di diverse categorie di gruppi permette di non incorrere nell'errore commesso da Bentley di aver posto sullo stesso piano tutti i gruppi; o ancora Truman che considera gruppo di interesse «qualsiasi gruppo che, sulla base di uno o più

Nel momento in cui si manifestano degli interessi relativamente nuovi ed i portatori di tali interessi non riescono ad ottenere ascolto alle proprie richieste, essi cercano di manifestare le loro intenzioni in maniera anomica. Da questo aggettivo i due autori definiscono, appunto, *gruppi di interesse anomico* quelle aggregazioni di individui che ricorrono a saccheggi, assassini, disordini e sommosse per poter comunicare ai detentori pubblici le proprie rivendicazioni.

La seconda categoria riconosciuta sono i *gruppi di interesse non associativi*: in questa famiglia rientrano quei gruppi la cui esistenza è legata a caratteristiche primarie e tradizionali come la religione, etnia o la stessa provenienza geografica.

Almond e Powell riconoscono la presenza di organizzazioni il cui compito è quello di tutelare particolari categorie di individui facenti parte di una medesima istituzione: si tratta ad esempio di «fedeli di una confessione religiosa o dei nobili della corte, dei militari oppure dei burocrati, le rispettive organizzazioni hanno interesse a tutelarne le prerogative e a difenderne i privilegi proprio in quanto istituzioni dotate di persistenza e intenzionate a durare.»¹²¹; in questo caso si tratta di *gruppi di interesse istituzionali*, in quanto i loro membri fanno parte della medesima istituzione ed è solo possedendo tale tratto distintivo che possono entrarvi a far parte.

L'ultima categoria, che viene riconosciuta dai due autori, riguarda i *gruppi di interessi associativi*: sono aggregazioni di individui sorte per l'aumento della frammentazione della società legato all'esistenza di interessi di diversa natura. La presenza di una così intensa varietà di interessi – da quelli economici a quelli sociali e culturali – ha dato origine a delle strutture specifiche il cui compito si fonda sulla «valorizzazione delle esigenze e delle preferenze dei propri iscritti che liberamente decidono di entrarvi a farne parte»¹²². Secondo la definizione di Almond e Powell «Le loro caratteristiche particolari sono la rappresentanza esplicita degli interessi di un gruppo particolare, l'impiego di un personale

atteggiamenti condivisi, porta avanti certe rivendicazioni nei confronti di altri gruppi della società per l'instaurazione, il mantenimento o l'ampliamento di forme di comportamento che sono inerenti agli atteggiamenti condivisi» in Truman, *op. cit.*, 1971.

¹²¹ Pasquino G., *op. cit.*, terza edizione, 2004., p. 103.

¹²² Ibidem.

professionale a tempo pieno e di procedure ordinate per la formulazione degli interessi e delle domande»¹²³.

La seconda definizione, che si è scelto di proporre, è relativa all'analisi dei gruppi di interesse ad opera di Liborio Mattina, il quale afferma che «I gruppi di interesse sono organizzazioni formali, solitamente basate sull'adesione volontaria individuale, che cercano di influenzare in loro favore le politiche pubbliche senza assumere responsabilità di governo»¹²⁴. In base a tale definizione sono tre le caratteristiche essenziali che un gruppo deve possedere per rientrare nella categoria sopra-indicata:

1. per organizzazioni formali si intende gruppo avente una struttura permanente, con delle risorse proprie ed una membership consolidata.
2. la seconda caratteristica riguarda l'inclusione individuale e volontaria, poiché i membri sono liberi di aderire o abbandonare l'organizzazione qualora lo ritengano opportuno¹²⁵.
3. I gruppi si impegnano nel prevenire o sollecitare determinate politiche pubbliche, cercando di raggiungere i propri obiettivi astenendosi dall'ambire a posizioni di governo.

Una volta definite le caratteristiche principali dei gruppi di interesse, è possibile procedere con l'analisi delle modalità attraverso cui i gruppi influenzano le scelte politiche. La scelta di voler influenzare le istituzioni e ,quindi, di non rappresentare delle mere associazioni composte da individui che condividono le stesse preferenze, è un tipo di attività che viene definita “pressione”¹²⁶. Da qui, si delinea la differenza tra gruppo di interesse e gruppo di pressione, concetto che verrà analizzato nel paragrafo successivo.

¹²³ Almond G. A., Powell B. G., *op. cit.*, p. 125.

¹²⁴ Mattina L., *op. cit.*, p.13. la scelta di tale definizione può essere motivata dal seguente ragionamento: non è raro sentire parlare di gruppi di interesse che assumono come bersaglio organismi privati , però per restringere il campo di indagine si è preferito procedere in direzione di quei gruppi la cui influenza viene esercitata esclusivamente su organismi pubblici. Per cui d'ora in avanti quando si parlerà di gruppi ci si riferirà a tale categoria.

¹²⁵ L' Autore tiene a precisare che «[...] questa è una caratteristica dei gruppi frequente ma non universale» ; il chiarimento serve per tener conto dei gruppi di interesse istituzionali «[...] che sono privi di membership la quale, nel loro caso, è costituita da utenti interessati ai “servizi” forniti dall'organizzazione [...] di conseguenza, i gruppi istituzionali non sono mai veicoli di partecipazione democratica». Mattina L., *op. cit.*, p.14.

¹²⁶ Da Pasquino G., *op. cit.*, p.104.

2.2. Gruppi di pressione e lobby

Per introdurre un argomento così ampio – una volta chiarito cosa si intende per gruppo di interesse – si ritiene opportuno riportare la seguente citazione, una definizione che facilita l'inquadramento del fenomeno da descrivere: «Il gruppo di pressione è sempre, quindi, un gruppo di interesse, ma è caratterizzato dall'aspirazione ad influire sul processo decisionale al fine di mutare la distribuzione delle risorse (specialmente economiche) o di mantenerle a fronte di una minaccia di intervento di altri gruppi contrapposti»¹²⁷. L'attività posta in essere da quei gruppi di interesse che decidano di perseguire delle finalità pubbliche – in merito all'interesse di cui si sono portavoce – viene definita “*lobbying*”.

Quanto al termine, l'etimologia della parola *lobby* trae le sue origini dal latino e venne utilizzata per la prima volta nel linguaggio politico nei Paesi anglosassoni, ed in particolare, nel 1640 «per indicare la grande stanza di ingresso della House of Commons di Londra, aperta al pubblico, dove conversavano parlamentari, giornalisti e, appunto, i “lobbisti”, ovvero portatori di interesse particolari.»¹²⁸; l'esperienza statunitense invece ha contribuito nel conferire al termine un aspetto funzionale, il c.d. “fare *lobbying*”, ovvero quell'attività di persuasione e di influenza sui decisori pubblici¹²⁹, un'azione che veniva messa in atto nelle *halls* degli alberghi – appunto lobby – luogo in cui in passato operavano i primi lobbisti.

Non sono di certo pochi i pregiudizi¹³⁰ attribuibili a questa forma di rappresentanza, dovuti, principalmente, alle diverse sfumature che assume il fenomeno nei vari Stati; la descrizione che segue si concentra principalmente

¹²⁷ Riprendendo Pasquino G., voce *Gruppi di pressione*, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *op.cit.*, p. 420, l'Autore identifica la linea sottile che separa un gruppo di interesse da un gruppo di pressione. In Petrillo P.L., *op. cit.*, 2011, p. 46.

¹²⁸ Petrillo P. L., *op. cit.*, 2011, p. 47.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Come viene analizzato da Pier Luigi Petrillo «Il fenomeno ha certamente aspetti patologici, anche molto gravi, e, spesso, nella percezione collettiva, specialmente in Italia, è legato alla commissione di illeciti penali, quali la corruzione, come se fossero due facce della stessa medaglia», *Ivi*, p. 48.

sull'insieme di quelle tecniche volte a garantire una «rappresentanza politica degli interessi organizzati»¹³¹.

Dunque il *lobbying* è un sistema di rappresentanza che si manifesta mediante la presenza di gruppi organizzati la cui attività è rivolta verso il decisore pubblico, un'azione che si realizza – con sfumature differenti – a seconda delle regole previste dai vari sistemi democratici per vigilare sull'azione di tali formazioni sociali poste tra lo Stato e l'individuo¹³². Per cercare di accantonare il problema relativo ad una definizione universale di *lobbying*, si può prendere in considerazione quanto scrive Luigi Graziano: «Definisco [...] lobbismo l'insieme di tecniche e attività che consentono la rappresentanza politica degli interessi organizzati. Il lobbismo è la faccia politica dei gruppi di interesse, una volta che decidano di perseguire finalità pubbliche, mutandosi da associazioni private in gruppi volti all'azione politica [...] Ha come finalità generale quella di influire sulle decisioni dell'attività di governo tramite l'informazione e la mobilitazione di volontà politiche. È rappresentanza in parte formale [...] in parte informale»¹³³; in base a tale definizione il *lobbying* viene interpretato non solo in termini di attività di informazione, ma anche come un'intensa persuasione sull'attività di governo.

Ma il fenomeno tende ad assumere aspetti ben più ampi rispetto a quelli sin ora descritti: un'attività di pressione o persuasione può manifestarsi su livelli differenti, non più riconducibili alla relazione società civile-decisore politico; come scrive David Robertson «*Lobbying* significa applicare pressione, presentare ragioni o altre considerazioni incentivanti per cercare di rendere un decisore politico favorevole alla propria posizione. Il termine può essere usato in un contesto istituzionale, ove un rappresentante di un gruppo di pressione può fare *lobbyings* su un parlamentare, un ministro o un funzionario pubblico per portare avanti l'interesse del suo gruppo. Può essere usato anche tra pari, quando, per esempio, un membro di una commissione interessato ad un problema fa *lobbyings* sui propri colleghi per ottenere il loro appoggio o, persino quando il presidente degli USA incarica uno dei suoi assistenti di fare *lobbyings* sui deputati

¹³¹ Graziano L., *op.cit.*, 1995, p. 13.

¹³² Antonucci M. C., *op.cit.*, 2011, p. 21.

¹³³ Graziano L., *op.cit.*, 1995, p. 13.

per ottenere il loro voto»¹³⁴; si è scelto di riportare tale citazione proprio per sottolineare come il *lobbying*, negli Stati Uniti, può coinvolgere sia soggetti che operano su uno stesso livello (tra i membri di una commissione), sia la più alta carica, quale il Presidente degli Stati Uniti (richiamo alla “pressione” svolta dal Presidente sui deputati). Quest’ultimo elemento, in particolare, lascia trasparire che il *lobbying* negli Stati Uniti assume un rilievo particolare, e che non sia difficile il verificarsi di una «estensione democratica dell’applicabilità del fenomeno»¹³⁵.

Ciò che resta ancora da chiarire è la figura del lobbista¹³⁶, che non è sinonimo di corruttore, ma rappresenta colui che detiene il compito di fornire le informazioni necessarie affinché il decisore pubblico sia in possesso delle corrette conoscenze per l’elaborazione di una decisione più corretta. Questa figura è individuabile sia tra gli stessi membri dell’organizzazione, oppure, tra attori esterni assunti con un regolare contratto dal gruppo¹³⁷. Nonostante il tipo di mansione che andrà a svolgere, la figura del lobbista richiede delle specifiche qualità, infatti i lobbisti non sono altro che degli “strumenti” attraverso cui l’informazione viene trasformata in influenza, per cui, «il lobbying si deve intendere come l’insieme delle tattiche e strategie con le quali i rappresentanti dei gruppi di interesse (o di pressione) – i lobbisti – cercano di influenzare a beneficio dei gruppi rappresentati la formazione ed attuazione delle politiche pubbliche»¹³⁸.

L’insieme di strategie – menzionate più volte – riguardano i diversi modi attraverso cui i gruppi di pressione entrano in contatto con i decisori pubblici, interagendo con essi. Sulla base dell’esperienza statunitense, vengono individuate

¹³⁴ Roberston D., voce *Lobby*, in *Dictionary of politics*, Penguin, London, 1987, p. 258.

¹³⁵ Antonucci M. C., *op.cit.*, 2011, p. 23.

¹³⁶ Luigi Graziano riporta la definizione di lobbista secondo il *Federal Regulation Act* (sez. 307), in base alla quale si definisce lobbista «qualsiasi persona [o organizzazione] (fatta eccezione per un Comitato politico come definito dal *Federal Corrupt Practices Act* e i comitati statali o locali di un partito politico debitamente organizzati) la quale da sola o per il tramite di qualsiasi agente o impiegato [...] sollecita, raccoglie o riceve denaro o qualsiasi altra cosa di valore il cui scopo principale, o scopo principale della quale persona, sia quello di contribuire [...] a uno dei seguenti scopi: a) approvazione o rigetto di qualsiasi atto da parte del Congresso [...]; b) influenzare direttamente o indirettamente l’approvazione o rigetto [di tale atto]»; in Graziano L., *op.cit.*, p. 14.

¹³⁷ Mattina L., *op.cit.*, p. 151-152.

¹³⁸ Ivi, p. 154.

sostanzialmente quattro tipologie di azioni: il *face-to-face*, il *grass-rootslobbying*, le coalizioni e, infine, il finanziamento dei partiti¹³⁹.

Il *face-to-face* – o *lobbying* diretto¹⁴⁰ – è il modo più semplice per informare il parlamentare o qualsiasi altra carica di rilievo interna al governo, posto che la figura del decisore pubblico, che si desidera influenzare, coincida con le precedenti; è la forma più tradizionale di lobbismo, un incontro dove il lobbista si impegna a trasmettere le conoscenze necessarie per informare l'interlocutore degli scopi o richieste dell'organizzazione. Il secondo mezzo riguarda una concreta opera di persuasione, ovvero il *grass-rootslobbying*, detto anche *lobbying* indiretto; è una tecnica attraverso la quale vengono coinvolti sia gli attori "classici" che quelli emergenti, come i cittadini o i mass media. In base alla definizione dell' Internal Revenue Service (IRS), il *grass-rootslobbying* è «ogni tentativo d'influire sulla legislazione con mezzi volti a influenzare le opinioni del pubblico o di un suo settore»¹⁴¹. La tecnica si articola mediante l'organizzazione una vera e propria campagna ad opera di grandi organizzazioni formate da cittadini. In questo caso è opportuno sottolineare come il ruolo dei lobbisti viene svolto dagli stessi civili, e che le azioni non vengono rivolte all'intera agenda pubblica, ma sono limitate a particolari politiche o specifici provvedimenti; è uno strumento utilizzato «sia per influenzare il potere legislativo in occasione delle nomine di maggiore rilievo, sia nei confronti degli organi giudicanti»¹⁴².

La terza tecnica prevede, invece, la possibilità di coinvolgere più organizzazioni, più famiglie di interessi, e di conseguenza comporta l'impegno di più attori. La logica utilizzata è evidente: se il fine ultimo è esercitare pressione, l'elemento

¹³⁹ Per lo studio delle tecniche utilizzate in materia di *lobbying* si tiene in considerazione il testo di Petrillo P. L., *op. cit.*, 2011. Oltre al testo di riferimento ritengo sia stata preziosa la partecipazione al corso di *Teorie e tecniche del lobbyng* tenuto dal professor Petrillo, presso la Luiss Guido Carli, le cui lezioni mi hanno permesso di raggiungere una migliore comprensione del fenomeno del *lobbying*.

¹⁴⁰ Graziano L., *op.cit.*, 1995, p.73

¹⁴¹ Definizione a cura dell'Internal Revenue Service, *Final Regulations Issued on Lobbying by Public Charities and Private Foundations*, se. 56.49II-2, in "IRS Documents", 31 agosto 1990.

¹⁴² Ivi, p. 50 . In particolare viene riportato un caso dell'esperienza statunitense: nel 1987 alcune organizzazioni in difesa dei diritti civili si opposero alla nomina del giudice federale Robert H. Bork, a giudice della Corte Suprema (dietro consiglio dell' allora Presidente Reagan)., il quale si era dimostrato un forte critico del Civil Rights Act (1964). Si creò una coalizione di circa ottanta gruppi, la Block-Bork Coalition, che predispose una campagna di persuasione che riuscì a mobilitare quella parte della società civile che appoggiava la causa. Per il caso Bork si fa anche riferimento a Graziano L., *op.cit.*, 1995, p. 83-87.

necessario è l'esistenza di un obiettivo comune e circoscritto – che sia un provvedimento legislativo, il rinnovo di una legge o una sua abrogazione¹⁴³ – che possa accomunare due o più organizzazioni. Le coalizioni tra associazioni rappresentano il pluralismo alla Bentley – precedentemente descritto – che pone l'accento sulla pluralità di gruppi che, in questo caso, pur rappresentando interessi differenti, esercitano la loro influenza sulle politiche pubbliche.

Infine, la quarta ed ultima tecnica rimanda al finanziamento dei partiti politici che rappresenta una nota dolente del rapporto lobbying-democrazia: nel caso statunitense, la materia viene regolata dal *Federal Election Campaign Act* 1971, una riforma legislativa che sostituiva la precedente legislazione del 1925, volta a porre dei limiti all'esponentiale incremento delle spese elettorali. Il vero cambiamento si realizza con gli emendamenti del 1974, i quali introducevano un sistema di finanziamento pubblico per le campagne presidenziali, e la previsione di un massimo livello di trasparenza nei contributi¹⁴⁴. Ciò che interessa in particolare è l'introduzione della possibilità di costituire delle associazioni private, che raccolgano dei fondi da attribuire ai diversi candidati, con l'obiettivo di influenzarne i programmi; tali associazioni prendono il nome di *Political Action Committees* (PACs) la cui azione consiste nel raccogliere i fondi al fine di “contrattare” i programmi dei candidati che decideranno di appoggiare, e assicurare la tutela dei propri interessi.

3. La scelta dei casi: il pluralismo dei gruppi negli Stati Uniti e nell'Unione Europea

Dopo aver spiegato brevemente cosa si intende per gruppi di interesse e di pressione, ci si può addentrare nel vivo della ricerca.

Secondo l'uso contemporaneo, dunque, il pluralismo rappresenta un modo per gli individui di manifestare la propria libertà di associarsi – attraverso gruppi o organizzazioni – al fine di perseguire interessi particolari. Si è visto come nel mondo anglosassone, negli Stati Uniti in particolare, la pluralità dei gruppi è

¹⁴³ Graziano G., *Le lobbies*, Biblioteca Essenziale Laterza, Roma-Bari, 2002.

¹⁴⁴ L'argomento verrà chiarito e approfondito nel capitolo relativo agli Stati Uniti.

considerata come un elemento necessario per il funzionamento della democrazia. I sostenitori di questa concezione – si pensi allo stesso Bentley, esponente del pluralismo e della *Group Theory*– riconoscono l'importanza dell'aggregazione degli individui, dettata dalla condivisione di interessi comuni, considerandola come una manifestazione dell'essenza democratica.

L'inizio di una qualsiasi ricerca, basata sulla comparazione, prende le mosse dal semplice quesito su “cosa comparare” e, a seguito degli studi svolti, si è scelto di procedere verso una comparazione che adopera un criterio di *most different system*¹⁴⁵: in base a tale strategia di comparazione, i casi scelti presentano delle caratteristiche differenti meno che una, ovvero il pluralismo dei gruppi.

L'obiettivo della ricerca, dunque, sarà quello di comparare l'articolazione del pluralismo negli Stati Uniti, considerati come il modello pluralista per antonomasia, e il giovane sistema pluralista dell'Unione Europea; innanzitutto risulta *ictu oculi* la differenza tra i casi scelti in termini di realtà non omogenee e dunque difficilmente comparabili.

È noto che Gli Stati Uniti rispecchino a pieno la visione pluralista dei gruppi di pressione, e che rappresentino uno Stato in cui la politica dei gruppi si presenta come un sistema ben strutturato e istituzionalizzato. Gli Stati Uniti d'America rappresentano il prototipo per eccellenza dello Stato federale, con un ordinamento abbastanza consolidato, fondato sulla Costituzione di Philadelphia del 1787 che è il risultato di peculiari condizioni politiche, storiche e culturali. Questa peculiarità nella loro formazione, conferisce un ruolo essenziale all'azione dei gruppi di interesse, sia per il mantenimento dell'equilibrio della stessa forma di governo, sia per il raggiungimento dell'interesse collettivo¹⁴⁶. Il modello federale statunitense rispecchia il modello puro del federalismo anglosassone, in cui si presenta una distinzione dettagliata della ripartizione delle competenze a favore dello Stato

¹⁴⁵ Przeworski e Teune hanno svolto uno studio sulle logiche della comparazione, riconoscendo la differenza tra due tipi di strategie: il *most similar system* è una tecnica che mette a confronto casi simili per alcune caratteristiche, e il *most different system* «[...] che accosta sistemi molto distanti tra di loro, tranne che per qualche elemento comune che funge da variabile indipendente» in Morlino L., *Introduzione alla ricerca comparata*, Il Mulino, Bologna, 2005.

¹⁴⁶ L'interesse collettivo, in questa sede viene utilizzato come equivalente di interesse pubblico; nel caso statunitense esso è da considerarsi come l'insieme degli interessi privati, come sottolineato da Pier Luigi Petrillo in Petrillo P. L., *op.cit.*, p. 32-33.

centrale, mentre si attribuiscono dei poteri residui agli Stati membri ¹⁴⁷ ; l'ordinamento federale americano si articola su tre principali livelli di governo con al vertice il governo dello Stato federale, a seguire lo Stato membro, ed infine il governo locale.

L'Unione Europea si colloca invece, su un versante diverso: si tratta di una sfumatura differente di federalismo, poiché rappresenta «uno “Stato non Stato” che rompe gli schemi tradizionali e delinea un modello di unione tra Stati non facilmente classificabile» ¹⁴⁸. La sua formazione è assai più recente rispetto a quella degli Stati Uniti: si tratta di un progetto di unione fra gli Stati europei, sorto nell'immediato dopoguerra, dovuto a particolari esigenze politiche, economiche e sociali.

L'Unione degli Stati europei ha conosciuto una sua evoluzione che ne ha modificato la struttura e le finalità. Inizialmente, nata in seno ad un settore particolare come il carbone e l'acciaio, la struttura dell'allora Comunità Europea è stata successivamente modificata: sarà con il Trattato di Maastricht che avverrà la trasformazione da un'aggregazione di Stati, nata esclusivamente per motivi economici, ad un'Unione sorretta da motivazioni sempre più profonde ¹⁴⁹. Quello dell'Unione Europea è il caso di uno Stato non prettamente federale, poiché non si rinviene la presenza di uno Stato centrale e sovra-ordinato rispetto agli Stati membri; l'Unione si presenta sotto forma di un ordinamento “multilivello” ¹⁵⁰, in cui l'accentramento delle competenze si manifesta solamente in alcuni specifici settori (ad esempio la politica monetaria), in cui le decisioni politiche non spettano più agli Stati membri, mentre in altri, persiste una competenza concorrente. La particolarità dell'Unione Europea risiede anche nella sua forma di governo: in ambito europeo non si realizzano le dinamiche tipiche dei modelli

¹⁴⁷ Per la comparazione delle due differenti forme di Stato federale è stato utilizzato il testo Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli Editore, Torino, quarta edizione, 2012.

¹⁴⁸ Petrillo P. L., *op.cit.*, p. 287.

¹⁴⁹ Per l'argomento si guardi Daniele L., *Diritto dell'Unione Europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Giuffrè Editore, Milano, quinta edizione, 2014.

¹⁵⁰ Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., *op.cit.*, 2012., p. 23.; nonostante le visioni divergenti della dottrina comparatistica, che si propone di sganciare l'Unione Europea dal diritto internazionale pattizio, e della giurisprudenza comunitaria che assume una posizione diversa riguardo la natura giuridica dell'Unione rispetto alle Corti Nazionali (in particolare quella tedesca), in questa sede non ci si concentrerà sulle diverse dottrine giuridiche, piuttosto sulla diversa sfumatura di “federalismo” che assume l'Unione rispetto agli Stati Uniti.

democratici nazionali, dove il Parlamento, sede del dibattito politico, possiede una certa influenza sull'Esecutivo; la sovra-rappresentazione del potere esecutivo ha ridotto di gran lunga il tasso di democraticità delle istituzioni europee, fenomeno che viene dimostrato dalla “debolezza” dell'unica sede rappresentativa, quale è il Parlamento europeo¹⁵¹.

Dopo aver delineato le differenze tra i due casi, l'unico fenomeno che ad oggi sembra accomunare Stati Uniti ed Unione Europea è il sistema di rappresentanza degli interessi. Occorre però precisare che, in un primo momento, l'assetto neo-corporativo, adottato da una buona parte degli Stati membri, ha comportato l'ammissione da parte del legislatore europeo di un numero limitato di gruppi di pressione che potessero partecipare al processo di *decision making*. L'adozione di un approccio pluralista è stata determinata successivamente agli anni Novanta, per tali ragioni, il sistema pluralista di rappresentanza di Bruxelles può essere considerato abbastanza giovane e ancora in divenire.

Ciò che si tenterà di dimostrare con il lavoro presente è se tale sistema possa essere definito modellato realmente su una base pluralista, per tale motivo gli Stati Uniti rappresenteranno la variabile di controllo in base alla quale avverrà la seguente comparazione.

4. La scelta delle variabili

Dopo un'accurata analisi sulle caratteristiche principali attribuibili al pluralismo, si è scelto dunque di prendere in considerazione la concezione pluralista del mondo anglosassone. Tale modello poggia sulle seguenti premesse¹⁵²:

1. Un'eguale possibilità di accesso all'arena politica per i gruppi di pressione, con esclusione di quei gruppi che si collochino fuori dall'ordinamento giuridico.
2. La frammentazione della società civile che, di conseguenza, si organizza in base ai diversi *cleavages* di interessi.

¹⁵¹ Ivi, p. 24.

¹⁵² Il riepilogo delle caratteristiche principali del pluralismo degli Stati Uniti è avvenuto in base alla rassegna di Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 29.

3. La possibilità di una competizione libera e democratica tra i gruppi di pressione
4. La neutralità del decisore pubblico che si dimostra disponibile nell'ascoltare le varie istanze presentate dai singoli gruppi, ponendoli sullo stesso piano.

Una volta individuati i principali capisaldi sui quali si fonda il pluralismo statunitense, sarà opportuno verificare se il cambiamento di rotta di Bruxelles, da un sistema di rappresentanza neo-corporativo ad uno pluralista, riesca a rispecchiarne a pieno le caratteristiche poco prima citate.

Per riuscire nell'obiettivo della ricerca, si è scelto di utilizzare delle specifiche variabili, ovvero degli elementi che renderanno possibile la comparazione tra i due sistemi. Le variabili in questione riguardano:

- La regolamentazione delle lobby.
- Il grado di influenza dei gruppi di pressione.
- L'eguale possibilità di accesso alle istituzioni per i gruppi di pressione in entrambi gli ordinamenti.

4.1 Prima variabile: la regolamentazione

L'atto della negoziazione tra il decisore pubblico e i portatori di interesse non è un processo che si manifesta sulla base di un processo caotico o casuale, ma è un fenomeno che avviene sulla base di specifiche regole che vigono sugli attori che vi prendono parte.

Non tutti gli ordinamenti giuridici prevedono una specifica legislazione del fenomeno del *lobbying*: alcuni Stati non hanno predisposto alcun tipo di normativa, altri restano ancorati a specifiche norme consuetudinarie e altri ancora prevedono delle specifiche "regole del gioco".

Gli ordinamenti che sono oggetto della seguente analisi, Stati Uniti ed Unione Europea – quest'ultima considerata come un'organizzazione a se stante rispetto agli Stati membri – prevedono delle norme che regolano l'azione dei gruppi e la loro partecipazione al processo decisionale. Si tratta di ordinamenti che rispettivamente sono stati influenzati dal c.d. costituzionalismo di ispirazione

anglosassone: secondo questa impostazione, che vede la sua base teorica in Hobbes e Locke¹⁵³, la democrazia viene concepita come una competizione tra una molteplicità di gruppi dove «la politica è intesa soprattutto come conflitto e competizione»¹⁵⁴. Nella tradizione anglosassone spicca l'attenzione verso la capacità di autoregolazione della società e, di conseguenza, diffidenza verso forme di intervento dall'alto; tale concezione determina un così articolato pluralismo sociale caratterizzato «da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto tra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, contrastare, al limite di eliminare, il centro di potere dominante identificato storicamente con lo Stato»¹⁵⁵.

Ritornando sulla scelta dei casi, i rispettivi legislatori di Stati Uniti e Unione Europea hanno introdotto delle norme che conferiscono ai gruppi di pressione la possibilità di assumere un ruolo partecipativo all'interno del processo decisionale, ragion per cui si parlerà – in entrambi i casi – di *regolamentazione-partecipazione*¹⁵⁶.

4.2 Seconda variabile: l'influenza dei gruppi di pressione.

Si è visto come l'obiettivo primario dei gruppi è proprio quello di persuadere i decisori pubblici al fine di sostenere le proprie istanze. Questo tipo di azione è ben lungi da essere ricondotta a una coercizione, o al potere politico che, invece, si manifesta mediante l'assunzione di una decisione vincolante per l'intera collettività. Dunque, l'influenza esercitata dai gruppi di interesse può definirsi come «un *potere indiretto e non strutturato* che, però, è difficile distinguere

¹⁵³ Si rinvia all'analisi in Petrillo P.L., *op.cit.*, p.28-29, p. 287.

¹⁵⁴ Barbera A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 12; il costituzionalismo anglosassone si contrappone alla variante del costituzionalismo giacobino – di ispirazione roussoiana – che considera la legge come volontà generale e il primato dell'Assemblea (Parlamento) in quanto sede della rappresentanza.

¹⁵⁵ Bobbio N., alla voce *Pluralismo*, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *op.cit.*, p. 700.

¹⁵⁶ Come viene specificato da Petrillo P.L., *op.cit.*, p.92, vengono individuati tre modelli di regolamentazione della lobby in base all'aspetto che assume il rapporto lobby/decisore pubblico: il primo modello di regolamentazione viene definito *regolamentazione-trasparenza*, il secondo – nel caso di Stati Uniti ed Unione Europea – è il modello che verrà analizzato in seguito ovvero la *regolamentazione-partecipazione*, infine, il terzo ed ultimo modello che viene individuato è la *regolamentazione-strisciante* rappresentata dal caso italiano.

nettamente dal potere politico perché anche quest'ultimo può essere esercitato attraverso la persuasione»¹⁵⁷.

Risulta difficile operare una corretta distinzione tra i concetti di potere ed influenza: secondo una tradizione anglo-americana il potere (politico) equivale alla capacità di imporre delle sanzioni in caso di eventuali infrazioni della legge¹⁵⁸, e questo tipo di facoltà – non è il caso dei gruppi – è attribuita allo Stato o al governo. Sulla scia di tale tradizione, altri due autori – Lasswell e Kaplan – considerano il potere come una delle tante forme dell'influenza, posto che l'influenza non è altro che modificare la condotta di altri soggetti, di conseguenza «è la disponibilità di sanzioni ciò che distingue il potere dall'influenza in genere»¹⁵⁹. Per cui ai fini del lavoro sembrerebbe opportuno agganciare il concetto di potere allo Stato e definire l'influenza come un «rapporto tra attori, nel quale l'uno induce l'altro ad agire in un modo nel quale altrimenti non avrebbe agito»¹⁶⁰.

Per quanto possa essere difficile quantificare l'influenza dei singoli gruppi di pressione, si può arrivare a degli elementi che, esaminati, possono determinare quanto un gruppo sia più influente rispetto ad un altro.

Nell'analisi condotta da Graham Wootton sull'influenza dei gruppi di interesse¹⁶¹, considerando la definizione di influenza fornita da Dahl – l'ultima che è stata citata – l'Autore individua tre possibili misure dell'influenza¹⁶²:

1. Quanti attori può influenzare un gruppo di interesse?

¹⁵⁷ Mattina L., *op.cit.*, p. 121; l'Autore sottolinea come i gruppi si differenziano dai partiti politici, in quanto i primi cercano un contatto diretto per esercitare la loro influenza sui governanti, mentre i secondi cercano di avere un accesso alle cariche politiche per esercitare il potere politico. Dunque i gruppi si limitano solamente nel persuadere i decisori politici. Per ulteriori approfondimenti si guardi Friedrich C. J., *L'Uomo, la comunità, l'ordine politico*, Il Mulino, Bologna, 2002, p.125-137.

¹⁵⁸ Wotton G., *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 1970; in particolare, Wootton si riferisce al pensiero di Locke il quale afferma che: «[...] il potere politico sia il diritto di emanare leggi munite di sanzioni capitali, e conseguentemente di tutte le sanzioni minori, ai fini della regolamentazione e conservazione della proprietà, oltre che di impiegare la forza della comunità nell'esecuzione di tali leggi, e nella difesa del bene comune da violazioni esterne; e ciò soltanto nell'interesse pubblico», p.135.

¹⁵⁹ Lasswell H. D., Kaplan A., *Potere e Società*, Etas Kompass. Milano, 1969, p. 99-103.

¹⁶⁰ Dahl R. A., *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1970, traduzione italiana, *Introduzione alla Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 1967.

¹⁶¹ Studio disponibile in Wotton G, *op.cit.*

¹⁶² Per gli indicatori che seguono si veda il precedente volume p.136.

2. Di quale entità è stato lo spostamento o il cambiamento di posizione del soggetto influenzato?
3. Qual è stato il “costo” del cambiamento di decisione del soggetto influenzato.

Wootton, sulla base di un precedente esempio di Dahl, adatta gli indicatori appena presentati ad una normale situazione in cui un gruppo di interesse, definito AP, esercita la propria influenza su tre soggetti, rispettivamente definiti A, B e C; la decisione alla quale si vuole condurre i soggetti viene, invece, definita S. L'esempio riportato riguarda l'aumento degli stipendi scolastici, in cui Green e Thompson, che rappresentano di per sé il gruppo di interesse¹⁶³ AP, devono esercitare la propria influenza sul consiglio scolastico composto a sua volta da tre membri A, B e C. Di seguito si cercherà di riprodurre la seguente situazione mediante l'utilizzo di una tabella:

Soggetto che esercita l'influenza: AP	Soggetto da influenzare	Aumento di stipendio nullo	Aumento di stipendio: 250\$	Aumento di stipendio: 500\$
Green	A B C	A	B	C
Thompson	A B C	A	B	C

Tabella 1.1 : ambito della decisione

La precedente tabella¹⁶⁴ fornisce un quadro semplificato dell'ambito della decisione, in cui i soggetti da influenzare (A, B e C) si trovano su tre posizioni differenti rispetto ai possibili aumenti di stipendio: in particolare, A sembra disposto a lasciare invariato lo stipendio, B è disponibile per un aumento di 250\$, mentre C di 500\$; le precedenti posizioni equivalgono agli aumenti che sin dall'inizio i soggetti sono disposti a concedere.

¹⁶³ Per semplificazione l'autore fa coincidere il gruppo di interesse con due soggetti privati, Ivi p. 137.

¹⁶⁴ Le tabelle riportate sono il risultato di una rielaborazione esclusivamente personale sulla base degli schemi proposti da Graham Wootton in Wootton, *op.cit.*, p. 137, figura 6.

Thompson	Situazione iniziale	Situazione successiva
A	0	0
B	250\$	500\$
C	500\$	500\$

Tabella 1.2 azione di persuasione di Thompson

Green	Situazione iniziale	Situazione successiva
A	0	500\$
B	250\$	500\$
C	500\$	500\$

Tabella 1.3 azione di persuasione di Green

Nella *tabella 1.2* il primo attore, Thompson, non riesce a far cambiare opinione ad A e C che si ritrovano nella stessa situazione di partenza (0;500\$), mentre riesce a convincere B ad aumentare gli stipendi da 250\$ a 500\$. Allo stesso modo, la *tabella 1.3* descrive l'identica situazione per il secondo attore, Green, che non solo riesce a persuadere B – alla stregua di Thompson – ma riesce a far spostare A da 0 fino a 500\$ di aumento.

Elaborando i precedenti dati si può affermare che Green sia più influente di Thompson per due ragioni: in primo luogo per aver convinto più bersagli (A e B), e soprattutto per aver fatto spostare di gran lunga A rispetto alla decisione iniziale. Tuttavia, l'analisi proposta potrebbe presentare dei difetti nella realtà: nonostante i numerosi tentativi di quantificare l'influenza dei gruppi di interesse/pressione, risulta impossibile quantificare un processo politico che coinvolge numerosi attori che vanno dagli stessi gruppi fino ad includere governanti e l'opinione pubblica ¹⁶⁵; come ammesso dallo stesso Dahl, tutti i diversi tentativi di

¹⁶⁵ Mattina L., *op.cit.*, p. 122.

quantificazione si sono rivelati insoddisfacenti¹⁶⁶, poiché sono numerosi i fattori che possono intervenire durante il processo di persuasione.

La questione della quantificazione dell'influenza risulta abbastanza controversa, poiché le ricerche effettuate, specialmente nel XX secolo, hanno tenuto conto dell'analisi di gruppi differenti utilizzando operazionalizzazioni differenti dell'influenza che, di conseguenza, non hanno permesso di effettuare le giuste misurazioni del fenomeno¹⁶⁷. Un ulteriore limite viene rappresentato dall'aver trascurato alcuni fattori, quali le *issue* presentate dai gruppi, la scelta delle tattiche da mettere in atto o la predisposizione del decisore pubblico¹⁶⁸. Quelli citati sono fattori che contribuiscono a determinare quanto un gruppo possa essere considerato più influente rispetto ad un altro ma, al fine di evitare qualsiasi tipo di errore nella ricerca, si è scelto di procedere verso una diversa misurazione dell'influenza dei gruppi di pressione. L'obiettivo sarà, dunque, analizzare quali tra i numerosi gruppi che agiscono nei sistemi presi in considerazione, possano essere ritenuti più influenti rispetto ad altri; il termine influenza sarà concepito in relazione al tipo di interesse che viene tutelato dai vari gruppi, il che comporta una loro distinzione in gruppi economici, gruppi per una causa e gruppi di interesse pubblico.

4.3 Terza variabile: l'accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni.

Dinanzi alla difficoltà di quantificare la variabile dell'influenza dei gruppi di pressione, la letteratura si concentra su un altro elemento quale l'accesso. L'accesso rappresenta il tentativo dei gruppi di entrare in quelle sedi in cui vengono prese le decisioni riguardanti gli argomenti legati ai loro interessi.

Nonostante non risolva il problema relativo all'influenza, la terza variabile considerata potrebbe rappresentare un buon indicatore – ai fini del lavoro – per verificare l'assetto pluralista di un determinato sistema di rappresentanza. Per

¹⁶⁶ In Dahl R. A., *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven, 1961, p. 330-340.

¹⁶⁷ Mattina L., *op.cit.*, p.192.

¹⁶⁸ Baumgartner F. R., Leech B. L., "*Basic interests: The importance of Groups in Politics and in Political Science*", Princeton University Press, Princeton, 1998, p. 35-36, 17-137.

chiarire il concetto, si può sottolineare come un sistema, che non garantisca un'eguale possibilità di accesso a tutti i gruppi esistenti, porterebbe il *policy maker* ad ascoltare «le ragioni di una sola delle parti in causa perché potrebbe persuadersi della bontà dei soli argomenti che gli vengono presentati, in assenza della pluralità di voci che deriverebbe da un accesso aperto a diversi attori»¹⁶⁹. In tal modo, si perderebbe la prima delle caratteristiche richiamate nel precedente paragrafo (4) e, di conseguenza, un sistema di rappresentanza che si presenti in tal modo non può caratterizzarsi come un sistema pluralista.

Possono essere diversi gli aspetti sui quali ci si può focalizzare per analizzare quest'ultima variabile, uno di questi è l'assetto istituzionale di un paese. Nel caso di una democrazia con un potere istituzionale relativamente concentrato presenta possibilità di accesso minori rispetto ad una democrazia federale, in cui il potere è distribuito su diversi livelli (regioni, province e comuni), per cui, è più facile accedere alle diverse sedi decisionali¹⁷⁰.

Il grado di apertura dell'accesso potrebbe anche dipendere «dalle tradizioni e dalle prassi politico-amministrative che governano il funzionamento del *policy making*»¹⁷¹; una situazione propizia per l'azione dei gruppi si verifica nel momento in cui un sistema politico dimostra un elevato grado di interazione tra i rappresentanti dei gruppi di interesse ed i *decision makers*¹⁷².

La differenza nell'apertura verso i gruppi di ciascun sistema politico dipende dal modo in cui quest'ultimo regola il loro accesso alle istituzioni. Questo aspetto viene definito *policy style*, ovvero «l'insieme delle procedure standardizzate che le istituzioni utilizzano abitualmente per fare ed attuare le politiche pubbliche»¹⁷³; l'accesso ai gruppi assume, dunque, sfumature differenti di Stato in Stato, ma

¹⁶⁹ Mattina L., *op.cit.*, p. 123.

¹⁷⁰ Almond G. A., *Research note: A comparative study of interest groups and the political process*, in *American Political Science Review*, 52, 1, p. 270-282, 1958.

¹⁷¹ Mattina L., *op.cit.*, p. 126.

¹⁷² È particolare il caso britannico: secondo alcuni autori può essere ritenuto, insieme agli Stati Uniti, il sistema dei gruppi più persistente fra tutte le democrazie occidentali. Nel Regno Unito infatti i gruppi detengono un ruolo chiave nel processo politico poiché «tutti i dipartimenti governativi dispongono di "liste di consultazione" che includono tutti gli interessi organizzati considerati centrali per l'attuazione soddisfacente della *policy*» in Richardson J. J., *Interest group behaviour in Britain: Continuity and change*, in *Pressure Groups*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p.86-99.

¹⁷³ Richardson J. J., Gustaffson G., Jordan G., *The concept of policy style*, in Richardson J. J., *Policy Styles in Western Europe*, Allen & Unwin, London, 1982, p. 2.

questo sarà un argomento che verrà ampiamente trattato nell'analisi della regolamentazione dei gruppi di pressione adottata dagli Stati oggetto di analisi.

Per effettuare una precisazione nell'immediato, può essere riportato quanto viene spiegato da Liborio Mattina nel suo volume¹⁷⁴. È stato chiarito che ogni sistema attua delle normative più o meno rigide per l'accesso dei gruppi: vi sono dei sistemi che – come sostiene l'Autore – hanno un *policy style reattivo* nel momento in cui le burocrazie pubbliche dipendono in buona parte dalle informazioni provenienti dai gruppi, a differenza di governi centralizzati che non dipendono da questo tipo di servizio, ma che adottano invece un *policy style anticipatorio*. L'Autore, inoltre, preferisce specificare che i precedenti modelli rappresentano solamente degli idealtipi, costruzioni teoriche che sono difficilmente riscontrabili nel mondo reale, ma che risultano essere delle possibili combinazioni delle politiche adottate dalle democrazie liberali¹⁷⁵.

Ciò che interessa – in questa sede – è che generalmente i gruppi hanno una migliore possibilità di accesso alle istituzioni in quei sistemi che presentano un assetto istituzionale di tipo federale, in tal senso il sistema che maggiormente presenta tali caratteristiche è quello degli Stati Uniti, per cui sarà obiettivo della presente analisi verificare se l'Unione Europea garantisca allo stesso modo un accesso istituzionale ai gruppi.

¹⁷⁴ Mattina L., *op.cit.*, p. 127-128.

¹⁷⁵ Nonostante si tratti di tipi ideali, si possono fare delle differenziazioni tra i vari Paesi: ad esempio sono più vicine al *policy reattivo* le democrazie angloamericane (Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda) il cui apparato statale non si dimostra interventista ma più aperto alla formazione dei gruppi e un loro coinvolgimento nel processo di formazione delle politiche pubbliche. Sul polo opposto si colloca la Francia, riconducibile invece al *policy style anticipatorio*, poiché presenta un sistema politico che non fa un ampio ricorso ai gruppi. In una posizione intermedia si trovano le democrazie scandinave dove si favorisce l'apertura verso i gruppi ne ha favorito l'incorporazione istituzionale; *Ibidem*.

CAPITOLO 2

GLI STATI UNITI, IL SISTEMA PLURALISTA PER ANTONOMASIA

2. Introduzione

È stato sottolineato più volte che, nel dibattito ricorrente sul pluralismo, sono molti gli autori che lo considerano un fenomeno tipicamente americano, o che concepiscono la variante statunitense come rappresentativa dell'intero paradigma. Prima di procedere con lo studio delle variabili presentate nel primo capitolo¹⁷⁶, sembrerebbe più corretto specificare a quale forma di pluralismo dei gruppi ci si riferisce nel momento in cui si parla del sistema di rappresentanza degli interessi statunitense.

L'obiettivo principale del pluralismo americano è sostanzialmente l'autogoverno¹⁷⁷: rappresenta una denuncia nei riguardi della classica forma di rappresentanza parlamentare che – come analizzato precedentemente – può portare all'alienazione dell'individuo nella sua posizione di cittadino, un individuo che rimane ancorato ai propri diritti ed obblighi nel momento in cui si rapporta allo Stato¹⁷⁸. L'antidoto per una tale forma di alienazione – ai sensi di tale impostazione ideologica – è una combinazione tra una forma di rappresentanza elettorale ed una rappresentanza funzionale che possa essere più vicina al cittadino.

In base ai precedenti assunti, il pluralismo americano focalizza la propria attenzione «sull'intero spettro degli interessi che si manifestano nella società, e sull'associazione come leva strategica di partecipazione e autoidentificazione. Come non c'è gruppo senza interesse, un interesse può nascere da qualsiasi orientamento, scopo o finalità (che) un aggregato di persone decida di

¹⁷⁶ Le variabili che verranno analizzate in funzione di una prospettiva statunitense, sono state presentate nel primo capitolo, quarto paragrafo.

¹⁷⁷ In Graziano L., *op.cit.*, p.157.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

perseguire»¹⁷⁹; tali motivazioni conducono la società statunitense a scegliere come forma di rappresentanza quella che più si addice alla propria struttura, ovvero i gruppi.

Sebbene il fenomeno dei gruppi di pressione sia presente – in forme differenti – nella maggior parte degli Stati contemporanei, esso « [...] assume un'importanza particolare nel sistema americano [...] in quanto rappresenta il prodotto più immediato di quella mobilità di organizzazione che caratterizza la società americana»¹⁸⁰, e sono le peculiari caratteristiche culturali ed economiche del Paese a rappresentare un terreno abbastanza fertile per l'impetuoso sviluppo di un fenomeno come l'associazionismo.

Considerando la chiave d'interpretazione toquevilliana, l'associazionismo è un punto di forza della società americana che ne determina la sua capacità «[...] di rinnovarsi e di progredire, sia dal punto di vista del cittadino *uti singulus*, sia con riguardo alla comunità nel suo complesso»¹⁸¹; è attraverso l'organizzazione che l'individuo partecipa “civilmente” alla vita politica. La partecipazione alla vita pubblica di ciascun individuo apporta un valor aggiunto, un *quid* attribuibile alle sue capacità, idee ed interessi e ciò comporta la determinazione di «un'etica pubblica fondata sul comune riconoscimento delle individualità per il contributo di ciascuna al bene comune»¹⁸². Da qui, per Tocqueville, si spiega lo stretto collegamento esistente tra associazioni e progresso civile, dove la funzione aggregatrice dell'associazionismo determina una forte coesione sociale.

Sebbene Tocqueville scrivesse in un periodo ben lontano da quello attuale, le sue intuizioni rappresentano il retaggio culturale ereditato dagli Stati Uniti d'America,

¹⁷⁹ Ivi, p. 158.

¹⁸⁰ Mortati C., *Le forme di Governo. Lezioni (1973)*, Cedam, 1996, p. 337.

¹⁸¹ Colavitti G., *op.cit.*, 2005, p. 29, corsivo dell'Autore; prima ancora di esaminare la società americana, Giuseppe Colavitti si focalizza sul concetto di associazione nella forma idealtipica di Stato liberale: è il cittadino ad essere il titolare degli interessi, dunque, l'associazione non è altro che un semplice mezzo temporaneo destinato a sciogliersi una volta raggiunto l'obiettivo. Va sottolineato ancora una volta – come nel primo capitolo – l'aspetto critico di una tale concezione ideologica della rappresentanza: se l'associazionismo ha contribuito al progresso della società americana, non si può escludere il carattere “egoistico” delle associazioni/gruppi che, una volta raggiunti determinati obiettivi, si sostituiscono allo Stato in qualità di numerosi centri di potere. Non è da sottovalutare che una tale situazione si possa essere verificata altrove o in un altro periodo storico. Ivi p. 29-30.

¹⁸² Branchesi J, *op.cit.*, 2007, p.34.

un bagaglio culturale che ha reso possibile la facile instaurazione e convivenza dei gruppi di interesse e di pressione sul suolo statunitense.

Quando si parla di gruppi di pressione, è solito domandarsi se la loro attività possa costituire o meno un rischio per il sistema parlamentare di rappresentanza di «divenire “ostaggio” degli interessi particolari perorati dalle lobby più influenti, con gravi conseguenze sull’effettività dei principi di democrazia ed uguaglianza»¹⁸³; negli Stati Uniti il diritto, garantito dal primo emendamento della Costituzione, di avvalersi di una tale forma di rappresentanza non può essere concepito in sé come un fenomeno negativo¹⁸⁴.

L’intento del seguente lavoro non è quello di “tinger di rosa” l’esistenza e l’azione dei gruppi di pressione, ma si è scelto di porre un certo grado di enfasi sulla cultura sociale e civilistica americana, proprio per comprendere in quale misura il fenomeno dei gruppi emerga in senso positivo e, tutto sommato, utile per il funzionamento del sistema democratico¹⁸⁵.

Gli Stati Uniti d’America «nascono e crescono con un assetto che è necessariamente pluralista date le enormi dimensioni del loro territorio, la dimensione diversa che conseguentemente vi assumono gli interessi sociali, la varietà dei gruppi etnici che concorrono a formare la sua popolazione»¹⁸⁶ pertanto, l’assetto pluralista è parte integrante della federazione di Stati sorta con la Costituzione di Philadelphia del 1787.

Il primo emendamento della Costituzione sancisce il “*right to petition*”¹⁸⁷, diritto che incarna il fondamento del riconoscimento dell’azione dei gruppi di pressione sul sistema governativo americano; nello specifico, la precedente espressione, soggetta a numerosissime interpretazioni, allude al diritto dei «cittadini e (dei)

¹⁸³ Checcoli T., *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell’Unione Europea*, in Quaderni Costituzionali, n. 4, 2006, p. 719-742, p. 719.

¹⁸⁴ Basti pensare alle parole del Presidente John Fitzgerald Kennedy che fa leva su un’interpretazione positiva dell’attività dei lobbisti :«I lobbisti sono quelle persone che per farmi comprendere un problema impiegano dieci minuti e mi lasciano sulla scrivania cinque fogli di carta. Per spiegarmi lo stesso problema i miei collaboratori impiegano tre giorni e dieci pagine.».

¹⁸⁵ Secondo diversi autori un’assenza degli interessi organizzati determinerebbe un cattivo funzionamento del sistema politico americano: Latham E., *Interest groups and political time, Cycles in America*, in *British Journal of Political Science*, 1991; Salisbury R. H., Heinz J. P., Laumann E. O., Nelson R. L., *Who works with whom? Interest groups alliances and opposition*, in *American Political Science Review*, 1987; Berry J., *Lobbying for the people*, Princeton University Press, Princeton, 1977.

¹⁸⁶ Amato G., Clementi F., *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006, p.49.

¹⁸⁷ Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 192.

gruppi di poter appellarsi al governo per un trattamento equo o addirittura speciale. Nel momento in cui viene garantita una *petition* sul governo, così (in egual misura) avverrà per il diritto di pressione»¹⁸⁸; occorre però precisare che la parola “*lobby*”, al momento della stesura della Costituzione, non veniva ancora utilizzata per indicare l’azione di pressione dei gruppi sul decisore pubblico¹⁸⁹. Nonostante l’assenza di un esplicito riferimento costituzionale al “*right to lobby*”, il diritto di influenza ad opera di soggetti privati sugli organi istituzionali ha radici nella fondazione dello stesso ordinamento costituzionale statunitense.

Nel precedente capitolo è stata analizzata la concezione del pluralismo di James Madison che, in qualità di delegato alla Convenzione di Philadelphia, percepiva l’importanza di quei “centri di interessi”¹⁹⁰ la cui presenza era determinante ancor prima della nascita del Paese. Madison precisava che «La più comune e persistente fonte di divisioni è stata la varia e non equa distribuzione della proprietà. Coloro che la detengono e coloro che ne sono privi hanno sempre formato interessi distinti nella società. Coloro che sono creditori e coloro che sono debitori danno luogo ad un’analogia divisione. Un interesse terriero, un interesse mercantile, un interesse finanziario, insieme a molti altri interessi minori, si sviluppano necessariamente nelle nazioni civilizzate e si dividono in classi diverse, che si concretano a volte in sentimenti e in vedute diverse. La regolamentazione di questi vari e contrastanti interessi costituisce il compito principale di una moderna legislazione, e comprende lo spirito di partito e di fazione nel necessario e ordinario funzionamento del governo»¹⁹¹.

Pertanto, al momento dell’ideazione della nuova federazione di stati, occorre regolare il rapporto tra la pluralità di interessi che avrebbe caratterizzato la futura Unione, e le modalità attraverso cui tali interessi si sarebbero rapportati con l’Autorità politica. Dunque, constatata l’impossibilità di poter eliminare un elemento così caratteristico della società americana, l’unica soluzione ragionevole

¹⁸⁸ In dottrina si osserva che il “*right 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», in Rosenthal A., *The Third House: Lobbyist and Lobbying in the States*, Washington Dc, 1993, p. 27., (mia traduzione).

¹⁸⁹ Come precisa Pier Luigi Petrillo, quasi un secolo dopo il termine “*lobby*” verrà utilizzato per «spiegare il comportamento persuasivo di alcuni professionisti verso i deputati del Campidoglio dello Stato di New York ad Albany» in Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 191-192.

¹⁹⁰ James Madison con “*fazioni*” si riferiva agli attuali gruppi di pressione.

¹⁹¹ Hamilton A., Madison J., Jay J., *op.cit.*, Federalist n. 10.

– agli occhi di uno dei padri fondatori – consisteva nell’ «individuare le regole e forme idonee a disciplinare gli effetti della contrapposizione delle fazioni»¹⁹².

Oltre a quanto precedentemente detto, ciò che rende i gruppi di pressione i veri attori della scena politica è il ruolo marginale assunto dai partiti, la cui struttura viene influenzata dalle caratteristiche dello stesso sistema sociale¹⁹³. Indipendentemente dal fatto che si tratti di un sistema prettamente bipartitico, i partiti statunitensi si presentano scarsamente ideologizzati. Tali condizioni determinano una «mancanza di omogeneità ideologica nell’ambito del partito, (che) rende impossibile la formazione d’un indirizzo politico, a livello nazionale, secondo i metodi ed i procedimenti propri, almeno in teoria, dei sistemi costituzionali di tipo europeo»¹⁹⁴. Nelle forme di governo in cui i partiti assolvono una funzione limitata alla competizione elettorale, e successivamente, una volta persa la funzione rappresentativa, sono le lobby che assumono un forte ruolo all’interno del gioco politico.

Le precedenti premesse sono decisive per la comprensione delle antiche radici del “diritto di persuasione” negli Stati Uniti d’America; da qui, sembrerebbe più semplice individuare le ragioni della scelta di tale Paese in qualità di modello rappresentativo del sistema pluralista di rappresentanza.

2.1. Prima variabile: la regolamentazione del lobbying negli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, Paese che rappresenta uno tra i pochi a disporre di una regolamentazione dell’azione dei gruppi di pressione¹⁹⁵, la legge non limita l’attività posta in essere dai gruppi di pressione. Dopo aver abbracciato la definizione di Liborio Mattina secondo cui « il lobbying si deve intendere come

¹⁹² Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 195.

¹⁹³ Come osserva Andrea Pisaneschi in Pisaneschi A., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, nella società statunitense «Esiste una notevole mobilità sociale, non c’è una storia di forte contrapposizione tra borghesia ed operai, i conflitti sociali sono moderatamente ideologizzati» (p. 282) da qui, le influenze che tali caratteristiche hanno sul sistema dei partiti.

¹⁹⁴ Negri G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d’America. Le istituzioni costituzionali*, Nitri-Lischi, Pisa, 1969, p. 349. per approfondire l’argomento si rinvia a Testi A., *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti 1860-1930*, OTTO Editore, Torino, 2000.

¹⁹⁵ Gli altri paesi che dispongono di una regolamentazione sono Canada, Germania e Australia.

l'insieme delle tattiche e strategie con le quali i rappresentanti dei gruppi di interesse— i lobbisti cercano di influenzare a beneficio dei gruppi rappresentati la formazione ed attuazione delle politiche pubbliche»¹⁹⁶, ci si concentrerà sull'evoluzione sulla forma più antica di regolazione della materia.

Il “*right to lobby*”, sebbene non esplicitamente, trovava un suo riconoscimento all'interno della stessa Costituzione di Philadelphia fin dai primi anni della nascita dello Stato federale.

Un primo intervento normativo, risalente al 1876, ha introdotto un registro dei lobbisti; un secondo tentativo di regolare il fenomeno lobbistico è stato realizzato, a livello nazionale, nel 1890 ad opera dello Stato del Massachusetts: si trattava di una legge valida fino al 1946, anno in cui la materia venne definitivamente regolamentata livello federale.

Pertanto si trattava di singoli episodi, degli isolati tentativi di disciplinare la materia a livello nazionale prima dell'entrata in vigore del *Regulation Lobbying Act* del 1946; un altro esempio di legislazione embrionale va rinvenuto in un'altra legge del 1852, approvata dalla *House of Representatives*, in base alla quale alcuni soggetti venivano esclusi dalla possibilità di accedere alla *floor of house*.

Ripercorrendo sommariamente l'evoluzione della regolamentazione del lobbying¹⁹⁷, agli inizi del XX secolo si cominciò a percepire la necessità di focalizzare l'attenzione sulle attività dei gruppi di pressione a Washington¹⁹⁸: prima del 1913, l'attenzione del Congresso o dei vari Stati verso l'attività dei gruppi di pressione risultava essere abbastanza fugace. Nel decennio successivo il fenomeno della rappresentanza degli interessi, ad opera di soggetti privati, ha visto un progressivo aumento della sua influenza, tanto da condurre in alcuni casi

¹⁹⁶ In Mattina L., *op.cit.*, p.154.

¹⁹⁷ Per la ricostruzione della regolamentazione si veda Pollok J. K., *The Regulation of lobby*, in *The American Political Science Review*, vol. 21, n.2, University of Michigan, 1927, oppure Zeller B., *American Government and Politics: the Federal Regulation of Lobbying Act*, in *the American Political Science Review*, vol.42, n.2, Brooklyn College, 1948, p. 239-271.

¹⁹⁸ Si guardi nello specifico Hearings, House Judiciary Committee, 63° Congresso, 2° Sessione; oppure House Report, n°570, 63° Congresso, 2° Sessione. Nello specifico, durante le ore di chiusura del 69° Congresso, il Senato ha predisposto una speciale commissione avente il compito di realizzare delle indagini sulle attività dei gruppi di pressione a Washington; sull'episodio in particolare James Pollok scrive «the Senate authorized an investigation of the lobbying which is alleged to have taken place in connection with the passage of the McFadden banking bill» in Pollok J. K., *op.cit.*, p. 336.

a definire i gruppi di pressione “*the third house*”¹⁹⁹ del Congresso. Da quel momento in poi, l’interesse del Congresso si concentrò sull’attività dei gruppi di pressione e sugli effetti della loro influenza in ambito istituzionale: presero così avvio una serie di *investigations*, vere e proprie denunce per mezzo delle quali vennero svolte delle specifiche inchieste.

Le prime inchieste ufficiali, predisposte dal Senato, risalgono al 1913 anno in cui si intendeva indagare sulla pesante attività di pressione svolta contro l’*Underwood Tariff Bill*²⁰⁰ : in particolare, le maggiori perplessità scaturivano dall’attività lobbistica della *National Association of Manufacturers* (NAM), associazione che era in possesso di un ufficio all’interno della stessa sede della Camera ed aveva la facoltà di accedere direttamente alle conversazioni dei membri della Camera dei Rappresentanti²⁰¹ . Un successivo tentativo di regolamentazione risale invece al 1935 in seguito alle audizioni del senatore Hugo Black, il quale presentò una proposta di legge in base alla quale veniva prevista la registrazione di tutti quei soggetti che intendessero influenzare l’attività istituzionale, la dichiarazione degli interessi di cui si facessero portatori, e delle spese necessarie per portare avanti le loro attività; tale proposta venne approvata in Senato ma bocciata dalla Camera dei Rappresentanti.

In generale, fino al 1927, erano solo trentadue gli Stati²⁰² che possedevano un’attenta regolamentazione in materia e, nonostante le singole normative presentassero delle impostazioni differenti, gli ambiti di comune intervento

¹⁹⁹ Cohen D., *Lobbying the Congress*, Relazione presentata al Seminario USIA per funzionari cinesi, 11-23 aprile 1988. I gruppi di pressione vengono definiti come una terza camera all’interno del Congresso per la loro influenza nel processo decisionale; allo stesso modo Negri G., *op.cit.*, p. 110., in nota 188 scrive di una «surrogazione di una terza Assemblea legislativa [...] il gruppo di pressione adempirebbe, pertanto [...] alla funzione di provvedere a questa esigenza di rappresentanza funzionale, ed il lobbying servirebbe ad esprimere e a rendere ad unità le pubbliche opinioni che sono formate dalle molte minoranze d’America».

²⁰⁰ Provvedimento approvato nel 1913, il cui obiettivo riguardava l’abolizione delle tariffe doganali.

²⁰¹ Ceccholi T., *op.cit.*, p.723.

²⁰² In ordine alfabetico: Alabama, Arizona, California, Connecticut, Florida, Georgia, Idaho, Indiana, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, New Hampshire, New York, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Rhode Island, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Virginia, West Virginia ed infine Wisconsin. Per i dati riportati si veda Pollok J. K., *op.cit.*, p. 337.

risultavano essere principalmente tre: la richiesta di registrazione, il rendiconto delle risorse finanziarie ed infine la proibizione di eventuali compensi²⁰³.

L'assenza di una legislazione uniforme tra gli Stati membri della federazione, insieme alla difficoltà di una legislazione settoriale²⁰⁴ in materia rientrano fra le cause che hanno portato alla ricerca di unificare l'intero quadro normativo.

Il primo successo nella predisposizione di una legislazione generale sulla lobby si ebbe con il *Federal Regulation Lobbying Act* del 1946 e successivamente con il *Lobbying Disclosure Act* del 1995 di cui si tratterà nei paragrafi successivi.

2.1.1. Il Federal Regulation Lobbying Act (1946)

Il *Federal Regulation Lobbying Act* del 1946, fa parte del titolo III del più generale provvedimento legislativo *Legislative Reorganization Act* del 1946 e, come accennato in precedenza, costituisce il primo tentativo di uniformare la legislazione statunitense in materia di lobbying. Tale provvedimento sembrava un compromesso tra le precedenti proposte legislative, tuttavia la sua applicazione si è rivelata abbastanza controversa e problematica²⁰⁵ e sulla questione è stata chiamata a giudicare la stessa Corte Suprema americana nel 1954.

La legge sanciva l'obbligo, per coloro i quali avessero l'intenzione di esercitare un'attività di influenza nel processo legislativo, di «registrarsi presso un apposito Albo, tenuto dai Segretari generali di entrambe le Camere, di prestare giuramento indicando i propri dati personali, gli interessi tutelati, le somme di denaro ricevute o consegnate, di inviare una relazione trimestrale al Segretariato generale di ciascuna Camera con l'indicazione dei contatti avuti e del denaro speso e ricevuto.»²⁰⁶. La legge, inoltre, all'art. 307, forniva una sommaria definizione di lobbista, facendovi rientrare coloro i quali influenzassero, in maniera diretta o

²⁰³ La scelta di tutelare un aspetto rispetto ad un altro (o tutti e tre i campi di intervento) varia di Stato in Stato: si è scelto di sottolineare tale aspetto al fine di far notare come la regolamentazione non fosse uniforme prima della sua definitiva istituzionalizzazione a livello federale.

²⁰⁴ La legislazione, in particolare, poneva delle restrizioni su alcuni gruppi di attori di cui si voleva contenere l'azione di lobbying: le imprese di pubblica utilità (specialmente quelle elettriche), limiti sulla "propaganda politica" rappresentanti di interessi stranieri (una misura adottata principalmente in funzione anti-nazista e anti-fascista nel 1938) o limiti posti sulle agenzie federali nell'esercitare pressione sul Governo utilizzando fondi stanziati dal Congresso. Sul punto Graziano L., *op.cit.*, p. 127-128.

²⁰⁵ Le disposizioni più problematiche coincidevano con l'art. 305, 307 e 308.

²⁰⁶ Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 229.

indiretta, «l'approvazione o la reiezione di un provvedimento da parte del Congresso»²⁰⁷. Gli altri obblighi, previsti dal *Federal Regulation Lobbying Act*, riguardavano la rivelazione dei nomi ed indirizzi di coloro i quali avessero contribuito all'attività di lobbying con contributi pari almeno a 500 dollari, ed i nomi di coloro che avessero ricevuto delle somme di denaro (superiori ai 10 dollari) per la loro attività di lobbying. I vincoli, fino ad ora descritti, non erano previsti per alcune categorie di individui: erano esenti da tali oneri coloro che saltuariamente venivano auditi dalle Commissioni, oppure i giornalisti nello svolgimento della loro professione²⁰⁸, o ancora, i pubblici ufficiali nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nel caso di una violazione delle disposizioni, erano previste alcune sanzioni che variavano da una multa di 5000 dollari o al massimo 20 mesi di reclusione, con aggiunta della radiazione dall'Albo del soggetto che aveva commesso la violazione.

Nonostante il mondo dei lobbisti venne esposto sotto i riflettori della società civile ed un numero abbastanza corposo di professionisti riuscì ad acquisire un certo grado di visibilità²⁰⁹, il *Federal Regulation Lobbying Act* non produsse i risultati sperati e, ad opinione di alcuni autori, gli effetti prodotti dalla legge furono pressoché insufficienti.

Sono diverse le cause che hanno condotto la legge a non sortire gli effetti sperati: in primo luogo, per ciò che riguarda l'applicazione delle sanzioni, mancavano degli stretti collegamenti tra il *Clerk of the House* ed il *Secretary of the Senate* con il *Department of Justice*, una mancanza tale da non permettere l'attribuzione delle dovute sanzioni ai rispettivi violatori; in particolare, entrambe le cariche non godevano della facoltà di controllare le dichiarazioni dei lobbisti. In secondo luogo, le disposizioni del *Federal Regulation Lobbying Act*, ed in particolare –

²⁰⁷ Ivi, p. 230.

²⁰⁸ Sul punto Ceccholi T., *op.cit.*, p.724, nota 14 «[...] i giornali, qualora la loro attività di lobbying non venisse svolta al di là delle pagine del quotidiano stesso», oppure Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 230 «Vi erano però varie eccezioni all'obbligo di registrarsi: non erano tenuti a farlo [...] i giornali che, nel normale svolgimento della propria attività, pubblicavano articoli, editoriali, commenti che, direttamente o indirettamente, sollecitassero l'approvazione o la reiezione di un provvedimento in discussione presso una delle Camere».

²⁰⁹ Nonostante risultassero noti circa 4000 professionisti, le registrazioni ufficiali ed i resoconti dei fondi di loro possesso risultavano essere inferiori rispetto al numero effettivo dei lobbisti in circolazione; per i dati riportati si veda Lunenburg W.V., *The Lobbying manual. A compliance guide for lawyers and lobbyists*, American Bar Association, seconda edizione, 1998.

come accennato – gli art. 305, 307 e 308, avrebbero violato lo stesso “*right to petition*” sancito dal primo emendamento della Costituzione. Un’altra motivazione veniva riconosciuta nell’incompletezza della definizione di attività di lobbying, la quale veniva concepita «[...] come volta ad influenzare la potestà legislativa del Congresso, ignorando completamente il potere esecutivo e l’amministrazione.»²¹⁰, non includendo, nell’annovero dei possibili “rapporti di influenza”, gli incontri che avvenivano tra lobbisti e individui che non ricoprivano la carica di parlamentare. Il quarto ed ultimo punto coincide con l’esclusione dall’obbligo di registrazione delle organizzazioni all’interno delle quali operavano i lobbisti, infatti, era una prerogativa esclusiva del lobbista l’iscrizione presso un apposito Albo.

Il caso venne affidato alla Corte Suprema, la quale rese nota la propria decisione con la celebre sentenza “*United States v. Harris*²¹¹”. La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma, si espresse affermando: «Al giorno d’oggi, la complessità del sistema legislativo è tale che non è possibile che i singoli membri del Congresso tengano conto di ogni singola pressione a cui sono sottoposti. Tuttavia, il modello americano ideale di governo tramite rappresentanti eletti dal popolo dipende in larga misura dalla abilità dei medesimi rappresentanti di valutare appropriatamente queste pressioni. D’altra parte, la voce del popolo può con estrema facilità essere messa a tacere dalla ben più forte voce dei gruppi di interesse particolari alla ricerca di trattamenti favorevoli celati dietro la ricerca del bene comune. Questo è l’aspetto negativo che il *Lobbying Act* è deputato a prevenire»²¹².

La decisione venne presa dalla Corte in base ad una votazione a favore di cinque giudici e con l’opposizione di tre²¹³, ma la vera peculiarità della decisione è che il riconoscimento della costituzionalità delle legge del 1946 avvenne riscrivendone i

²¹⁰ Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 231.

²¹¹ Robert Harris, celebre lobbista e leader della *National Farm Committee*, svolse la propria attività di influenza sul Congresso, insieme ad un gruppo di colleghi, utilizzando ingenti somme di denaro venendo meno all’obbligo di “*disclosure*”. Sul punto Ceccholi T., *op.cit.*, p.725, nota 16. I difensori del ricorrente ritenevano incostituzionale la legge per diverse ragioni: la violazione, secondo l’opinione del ricorrente, del *Due process of law* per l’eccessiva vaghezza delle disposizioni della legge ed il contrasto con il “*right to petition*”.

²¹² Corte Suprema degli Stati Uniti, *United States v. Harris*, traduzione a cura di Checchi T., *op.cit.*, p. 722.

²¹³ I giudici che si erano opposti erano Douglas, Jackson e Black, Ivi, p. 726, nota 17.

contenuti ritenuti poco chiari. Come analizzato in precedenza, si trattava di particolari aspetti delle disposizioni che potessero far pensare ad un vizio di costituzionalità delle relative disposizioni, e la Corte risolse la questione apportando le dovute modifiche. Innanzitutto viene chiarita la figura del lobbista e la relativa attività di pressione: venivano considerati tali – e dunque soggetti all’obbligo di iscrizione nell’apposito registro – coloro che riceversero dei contributi al fine di influenzare unicamente il Congresso nell’iter legislativo, e la loro influenza doveva consistere in un contatto diretto con i parlamentari; nonostante le dovute precisazioni, ad opera della Corte, quello della registrazione rimase un aspetto abbastanza controverso: rimanevano definitivamente esenti dall’obbligo di registrazione «[...] quei soggetti il cui scopo principale non era l’attività di lobby, nonché per i lobbisti che premevano per ottenere l’emanazione di atti non legislativi, o per influenzare l’esecutivo, i funzionari, gli assistenti dei parlamentari o anche le agenzie amministrative indipendenti»²¹⁴; pertanto, non tutti i portatori di interessi, che avessero svolto un’attività di pressione, sarebbero comparsi nell’Albo ufficiale.

Il secondo punto abbastanza controverso concerneva la presunta violazione del primo emendamento, obiezione che venne risolta dalla Corte ribadendo l’imprescindibilità del *right to petition* e la necessità di una maggiore trasparenza in questo settore²¹⁵.

Dalla decisione della Corte si evince la volontà di controllare la portata di un diritto costituzionalmente garantito, evitando, pertanto, che l’attività dei gruppi di pressione sfociasse in un’attività illecita; tuttavia, pur avendo escluso l’illegittimità costituzionale della legge, risultava ancora la presenza di aspetti controversi della stessa che ne limitavano una più completa e corretta applicazione. Sarà solo con una più efficace riforma legislativa, il *Lobbying*

²¹⁴ Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 233; l’aspetto particolare della decisione della Corte, come evidenziato dall’Autore, è che l’applicazione della legge del 1946 nei riguardi di alcune categorie di soggetti comportava una manifestazione non veritiera del mondo della lobby; con una definizione così selettiva alcune grandi associazioni, come la *National Association Manufactures* svolgevano attività di pressione pur non essendo registrate all’albo dei lobbisti.

²¹⁵ Ibidem. L’Autore, in particolare, sottolinea come una maggiore trasparenza in materia di lobbying possa permettere a tutti i cittadini di usufruire del “*right to petition*” e, soprattutto, una migliore regolamentazione del fenomeno possa evitare che l’esercizio della funzione di rappresentanza venga “monopolizzato” dai gruppi di pressione più influenti. Del resto, se così non fosse, verrebbe a mancare quella “sana” competizione appartenente all’interpretazione pluralista.

Disclosure Act del 1995, che le questioni lasciate in sospeso dalla precedente normativa lasceranno spazio a nuove soluzioni in materia.

2.1.2. Il Lobbying Disclosure Act (1995)

Verso la fine degli anni Settanta si fece sempre più necessaria l'esigenza di un miglioramento dell'allora inefficace legislazione del 1946. La consapevolezza dell'assenza di un effettivo controllo in materia di lobbying ha dato alla luce una serie di nuovi tentativi, volti a colmare le lacune del *Federal Regulation Lobbying Act*. Durante gli anni dell'amministrazione Clinton (1993-2001), lo stesso Presidente predispose un nuovo progetto di legge, bocciato dopo un lungo iter di discussione, con l'intento di ampliare la categoria di lobbista indicata dalla precedente norma: nello specifico, il nuovo disegno di legge richiedeva un obbligo di comunicazione, da parte dei lobbisti, di qualsiasi tipo di influenza esercitata sul processo di *decisionmaking*.

Nonostante la bocciatura della proposta, nel giugno del 1995, venne presentato un nuovo disegno di legge²¹⁶ più vincolante ed incisivo, con la finalità di abrogare definitivamente il *Lobbying Act* del 1946. Il 30 dicembre del 1995 entrava in vigore, così, il tanto atteso *Lobbying Disclosure Act*, di cui si ritiene opportuno sottolineare alcuni punti.

Particolare attenzione va rivolta al principio ispiratore che si cela dietro la legge: nella parte introduttiva – art. 1, 2 e 3 – viene svelata l'essenza dell'intero *Lobbying Disclosure Act*, ovvero la volontà di voler mostrare l'operato dei lobbisti e le modalità attraverso cui viene influenzato il decisore pubblico²¹⁷, evidenziando al tempo stesso il fallimento della normativa precedente²¹⁸.

²¹⁶ Per la ricostruzione dell'iter normativo si veda Petrillo P.L., *op.cit.*; nel giugno del 1995 venne presentato nuovamente, su incitazione dello stesso Presidente Clinton, un nuovo disegno di legge – l'H R. n. 2564 – con l'obiettivo di abrogare definitivamente la legge del 1946.

²¹⁷ «[...] *the efforts of paid lobbyists to influence the public decisionmaking process in both the legislative and executive branches of the Federal Government*» in particolare ci si riferisce all'influenza dei lobbisti che operano dietro compenso nel processo di *decisionmaking* sia per quanto riguarda l'ambito legislativo che esecutivo. *Lobbying Disclosure Act, Findings*, Sec 2,1, 1995.

²¹⁸: «[...] *have been ineffective because of unclear statutory language, weak administrative and enforcement provisions, and an absence of clear guidance as to who is required to register and what they are required to disclose*» *Lobbying Disclosure Act, Findings*, Sec 2, 2, 1995. Secondo quanto previsto dalla legge, le cause che hanno reso inefficace la legge del 1946 risiedevano principalmente – riprendendo quanto già detto nel precedente paragrafo – nell'ambiguità del

Lo scopo di raggiungere un maggiore controllo sul fenomeno del lobbying non poteva non prendere le mosse da una migliore definizione sulla figura professionale dei lobbisti: la legge del 1995, per l'appunto, fornisce una specificazione su una così ambigua figura professionale, almeno fino ad allora. Il lobbista, ai sensi della nuova legge, è colui che riceve dei compensi o si trova ad essere alle dipendenze di qualcuno per svolgere determinati servizi che riguardino i "lobbying contacts". La differenza sostanziale del *Disclosure Act*, rispetto alla legge del 1946, risiede sull'ambito di applicazione: la legge si applica, infatti, non solo ai lobbisti o alle organizzazioni che svolgono un'attività di lobbying, ma anche «a tutti coloro che, impiegati o comunque stipendiati da un cliente in denaro o altra forma, utilizzano il 20 per cento del proprio tempo di lavoro per attività di lobby (compresa, quindi, la preparazione della documentazione), nell'interesse di quel cliente, in un tempo di sei mesi.»²¹⁹ Per "contatto lobbistico" si intende, secondo quanto disposto dall'articolo 3 comma 8, qualsiasi comunicazione orale o scritta (comprese le comunicazioni elettroniche) rivolta a pubblici ufficiali, che appartengano ad un ufficio esecutivo o legislativo, e svolta per conto di un cliente²²⁰. In tal modo, la legge riesce non solo a far chiarezza sulla definizione di

linguaggio utilizzato, la debolezza delle disposizioni amministrative, e l'assenza di adeguate indicazioni sulle modalità di registrazione e sul contenuto della stessa. Inoltre, all'Art. 3, n. 2, viene specificato che una maggiore trasparenza sulla materia avrebbe potuto incrementare la fiducia dell'opinione pubblica sull'integrità del Governo.

²¹⁹ Petrillo P. L., *op.cit.*, p. 235-236. L'Autore aggiunge «Tuttavia non sussiste l'obbligo di registrazione per quei soggetti che prevedono di ricevere, in un periodo di sei mesi, meno di 5000 dollari dal proprio cliente, ovvero per quelle organizzazioni che prevedono di affidare al proprio lobbista un budget pari o inferiore ai 20.000 dollari ogni sei mesi.»; *ibidem*, nota 582.

²²⁰ L'articolo specifica il contenuto della comunicazione: esso deve riguardare «(i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals); (ii) formulation, modification, or adoption of Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy of position of the United States Government; (iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award or administration of a Federal contract, grant loan, permit or license); or (iv) the nomination or confirm of a person for a position subject to confirmation by the Senate»; *Lobbying Disclosure Act, Definitions, Sec. 3, 7, 1995*. La legge esclude esplicitamente dalla definizione di *lobbying contacts* quelle comunicazioni effettuate da una carica politica nell'esercizio delle proprie funzioni; dal rappresentante di un mezzo di comunicazione; quelle comunicazioni che vengono trasmesse attraverso mezzi di comunicazioni di massa oppure mediante pubblicazioni volte al pubblico; quelle comunicazioni trasmesse dai partiti politici o Governi stranieri (nel rispetto del *Foreign Agents Registration Act* del 1938); comunicazioni che non siano frutto di obiettivi di influenza sugli organi istituzionali o che vengano utilizzate come testimonianza per l'avvio di un procedimento di indagine; infine, restano escluse dalla definizione di attività di pressione le *grassroots activities* o l'avvio di campagne da parte dei mezzi di comunicazione.

lobbista, ma anche sul suo *modus operandi*²²¹.

La nuova norma, inoltre, definisce le altre figure che vengono coinvolte nel processo di persuasione. Il *Client* viene definito come quella persona (o *entity*) che, dietro un compenso monetario o un altro mezzo di pagamento, incarica il lobbista di condurre un'attività di pressione per proprio conto. Con “*covered executive branch official*” la legge si riferisce al Presidente federale, il vice presidente, qualsiasi impiegato dell'Ufficio esecutivo, qualsiasi impiegato (di livello I, II, III, IV, V) che opera nell' “*Executive Schedule*”, membri dei Servizi militari (in base all'art. 201 del titolo 37 del Codice degli Stati Uniti) ed infine, qualsiasi impiegato «che serve in un incarico di natura confidenziale e che determini, decida o consigli politiche pubbliche»²²². Con “*covered legislative branch official*” la legge intende: i membri del Congresso, pubblici ufficiali eletti di entrambe le camere, impiegati dello staff del Congresso, impiegati di una Commissione, leader della Camera o del Senato, impiegato in un gruppo di lavoro predisposto per la fornitura di servizi legislativi o servizi di supporto per i membri del Congresso²²³.

Una volta definiti i protagonisti dell'attività di lobbying, la normativa individua i requisiti necessari per la registrazione, definendone le tempistiche, le modalità e conseguenze in caso di mancato adempimento. La registrazione deve essere effettuata presso l'Albo pubblico, tenuto dal Segretariato generale della Camera e del Senato, rendendo note le seguenti informazioni: generalità, recapito personale e recapito della propria società, descrizione dell'attività svolta, e le stesse informazioni vengono richieste con riferimento al cliente. Le precedenti indicazioni valgono anche per quegli enti o società che, diversi dal cliente dichiarato, abbiano corrisposto al lobbista negli ultimi sei mesi dei versamenti per un ammontare superiore a 10.000 dollari; inoltre, l'organizzazione è tenuta a

²²¹ All'art. 4 comma 1 viene disposto l'obbligo per il lobbista (o l'organizzazione in cui lavora) di segnalare e registrare presso un documento che deve essere spedito entro 45 giorni al Segretariato della Camera o del Senato. La legge del 1995 si impegna a migliorare il sistema di trasparenza in materia di lobbying, infatti, per tali ragioni, il documento verrà reso pubblico in modo tale da rendere noti non solo i soggetti che coinvolti nell'attività di pressione, ma anche il suo contenuto. Il resoconto dell'incontro, secondo l'art. 5, deve essere dettagliato e deve contenere ogni questione posta dal lobbista in merito alle leggi o disegni di legge che costituiscono l'oggetto della contestazione.

²²² art. 2 comma 3 del *Lobbying Disclosure Act* 1995 a cura di Petrillo P. L., *op.cit.*, p. 235.

²²³ Per le definizioni riportate si rimanda all'art. 3 comma 2, 3 e 4 della stessa norma.

dichiarare i soggetti che svolgano un'attività di lobbying all'interno della propria struttura e se, nei due anni precedenti all'iscrizione, quest'ultimi abbiano svolto incarichi pubblici.

L'ultimo aspetto – sul quale si ritiene opportuno soffermarsi – riguarda le differenze tra la legge del 1995 e la precedente norma. Si tratta di un tentativo, da parte del legislatore del 1995, di fornire informazioni più accurate rispetto all'attività di lobbying e chi la compie: si nota un'evoluzione della definizione di lobbista che comprende anche chi organizza l'attività di pressione, e non solo su coloro che materialmente incontrano i pubblici ufficiali.

L'intento della nuova riforma è stato quello di rendere maggiormente visibile il fenomeno delle lobby – rendendo più chiara la concezione del loro rapporto con i decisori pubblici – in modo tale da incentivarne l'attività e al tempo stesso evitare che si possano trasformare in un fenomeno degenerativo.

Ciò che cambia è la riduzione delle sanzioni previste dal legislatore del 1946: non vengono previste né la reclusione in caso di violazione delle disposizioni *Disclosure Act*, né la radiazione dall'Albo o l'interdizione dai pubblici ufficiali²²⁴.

L'orientamento del legislatore statunitense può sembrare abbastanza permissivo da questo punto di vista, ma al tempo stesso occorre sottolineare che in linea generale – così come avviene nel Regno Unito – ciò che si rivela fondamentale in materia nell'eventualità di un comportamento illecito, è la “sanzione sociale”²²⁵.

Il principio ispiratore dell'intera legislazione ha mirato verso un miglioramento della trasparenza e di pubblicizzazione dell'operato dei lobbisti. Negli Stati Uniti, per quando le lobby possano aver assunto altrove un'immagine sinistra, l'attività dei gruppi di pressione è posta sotto la “protezione” della Costituzione, trattandosi dell'esercizio di valori fondamentali, quali il diritto di associazione e petizione, che riescono a favorire un funzionale scambio di informazioni tra il Governo e cittadini.

²²⁴ Il compito di rilevare le violazioni spetta al Segretariato di entrambe le camere che provvedono a richiamare i presunti violatori per avere dei chiarimenti al riguardo. Se entro un periodo di 60 giorni quest'ultimi non provvedano a comunicare i dovuti chiarimenti, viene informato il Procuratore Generale del *District of Columbia* il quale può applicare una sanzione pari a 50.000 dollari.

²²⁵ Petrillo P. L., *op.cit.*, p. 238.

2.1.3. *l'Honest Leadership and Open Government Act (2007)*

Per quanto le novità introdotte dal *Lobbying Disclosure Act* potessero far pensare di aver raggiunto un risultato pareto-ottimale, è con il verificarsi dello scandalo Abramoff²²⁶ che la legislazione statunitense si muove verso un'ulteriore evoluzione. Successivamente ad uno scandalo di così grande portata, un episodio che ha coinvolto – conducendo entrambi alle dimissioni – il leader dei repubblicani, Tom De Lay, ed il portavoce del medesimo partito, Dennis Hastert, l'opinione pubblica si è dimostrata abbastanza delusa per la Tangentopoli verificatasi a Washington.

Non sono mancate, così, varie proposte di riformare il *Lobbying Disclosure Act* del 1995 e le regole di condotta per coloro che ricoprissero una carica pubblica. Nel 2007 entra in vigore l' *Honest Leadership, Open Government Act*, una norma che impone una maggiore trasparenza in materia di lobbying, i cui tratti più importanti possono essere riassunti così di seguito²²⁷:

1. Divieto di ricevere o di fare regali a parlamentari o ad eventuali collaboratori; in base alla vicenda Abramoff, ciò che viene espressamente vietato dal nuovo disegno di legge riguarda il divieto di offrire o rimborsare cene, pranzi, viaggi con una durata superiore ad un giorno, vacanze, biglietti sportivi.

²²⁶ Jack Abramoff è stato uno dei lobbisti più influenti d'America che, tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006, finì al centro di un'inchiesta per i reati di truffa, corruzione ed evasione fiscale. L'episodio dello scandalo riguarda il caso delle presidenziali del 2000 e del 2004, occasioni in cui era riuscito a raccogliere circa 80 milioni di dollari (ricevuti dalla comunità indiana del Coushatta). Di questi fondi accumulati, una parte (pari a 2 milioni di dollari) sarebbe stata devoluta per creare dei PAC's a sostegno dell'allora candidato George Bush. Nel Marzo del 2006 Abramoff confessò di avere utilizzato diversamente una parte di quei fondi, ed in particolare, l'impiego di 200.000 dollari per l'acquisto di regali ed emolumenti a deputati e senatori repubblicani. Abramoff venne condannato a cinque anni e dieci mesi di reclusione, e al risarcimento di 21 milioni di dollari. Per ulteriori approfondimenti sullo scandalo Abramoff e altri casi di corruzione politica si veda Kaiser R.G., *So Damn much money. The Triumph of Lobbying and the Corrosion of American Government*, Alfred A. Knopf, New York, 2009; oppure per un quadro generale sulla corruzione negli Stati Uniti si rinvia a Etzioni A., *Political Corruption in the United States: A Design Draft*, in *Political Science & Politic*, vol. 47, issue 1, George Washington University, 2014.

²²⁷ Quella che segue è una rassegna di alcuni aspetti dell'*Honest Leadership and Open Government Act (2007)*; per l'analisi degli aspetti presentati si veda Petrillo P.L., *op.cit.*, p.239-243, invece per un maggiore approfondimento si veda il testo completo si rimanda al "U. S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE" o al link <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/content-detail.html>.

2. Allo stesso modo per i lobbisti varia il termine di presentazione del rapporto da sei a quattro mesi.
3. Nel caso dei contributi elettorali – come nel caso dei PAC's, o contributi devoluti a senatori, deputati o comitati elettorali –, la legge prevede un sistema di rendicontazione molto più rigido rispetto alla normativa del 1995; secondo la nuova legge i soggetti appena elencati hanno l'obbligo di segnalare ogni contributo ricevuto e che quest'ultimo non superi la soglia di 15.000 a semestre.
4. Il quarto punto concerne le sanzioni in caso di violazione: se il *Lobbying Disclosure Act* del 1995 aveva dimostrato una certa "tolleranza" in caso di violazione delle disposizioni, con la nuova riforma viene introdotta, in caso di trasgressione, una pena fino a 15 anni di reclusione con l'aggiunta dell'interdizione dai pubblici uffici.
5. Introduzione del divieto di stipulazione di un contratto di lobbying con familiari, coniugi o partner dei funzionari pubblici.
6. Infine, viene posto un limite al fenomeno delle c.d. "*revolving doors*"²²⁸ – o della porte girevoli – in base al quale sia i deputati che i senatori non possono svolgere attività di lobbying per un periodo stabilito a partire dal termine del proprio mandato²²⁹.

Dopo aver esposto le precedenti modifiche, è facilmente intuibile la volontà del legislatore di porre un freno ai fenomeni distorsivi fino ad allora verificatisi. Il caso Abramoff ha dato il via alla c.d. "caccia al lobbista"²³⁰, in quanto non si

²²⁸ Negli Stati Uniti il meccanismo della "*revolving door*" equivale ad un sistema di reclutamento dei lobbisti che si manifesta costante nel tempo. Come risulta evidente, dal corso dell'evoluzione della regolamentazione della materia, è stato più volte chiaro il tentativo da parte del legislatore di limitare la portata di tale fenomeno. Nella maggior parte dei casi si verifica che «I lobbisti provenienti dai ranghi dello staff burocratico che ha coadiuvato al governo e in parlamento il partito perdente viene sostituito con ex funzionari governativi affini al partito uscito vincitore dalle urne che offrono ai clienti delle agenzie lobbistiche l'opportunità di poter contare su collaudate connessioni personali con i nuovi inquilini alloggiati alle stanze del potere», Mattina L., *op.cit.*, p. 163.

²²⁹ Per i deputati il periodo equivale ad un anno, mentre per i senatori due anni.

²³⁰ Alberto Flores D'Arcais nell'articolo *Lobby, negli USA scandali a raffica ma è nel Dna del Paese* sottolinea il lato "oscuro" delle lobby. Nel momento in cui si incontrano due mondi come membri del governo o impiegati pubblici e coloro che operano nell'ambito delle *public relations* manifestano i confini del «lobbismo "buono" (e assolutamente legale) e il mondo "grigio" del sottobosco politico affaristico che, ogni tanto, sfocia in un grande scandalo come quello di Abramoff.». In Flores D'Arcais A., *Lobby, negli USA scandali a raffica ma è nel Dna del Paese*, www.lobbyingitalia.com, pubblicato su World il 16/03/2015.

trattava di un fenomeno isolato ma ha dato prova della volontà di contenere il fenomeno lobbistico evitando di ledere il “*right to petition*”, diritto che – come più volte sottolineato – si ritrova ad essere ben radicato nella cultura dei cittadini americani.

2.1.4 il *Recovery Act Lobbying Rules* (2009)

Il 2008 rappresenta un anno in cui i tentativi di rendere ancor più trasparente l’attività dei gruppi di pressione sembrano non essersi arrestati. Al centro degli interessi della nuova amministrazione Obama, si ripresenta «il tema della trasparenza dei titolari di cariche pubbliche ed elettive, e dell’eticità delle loro relazioni con i portatori di interessi particolari [...] come lo era stato per la presidenza di George Bush senior»²³¹. Infatti è ad opera del nuovo Presidente che vengono predisposte le nuove regole di trasparenza per i membri del Congresso ed i dipendenti pubblici²³². Con i nuovi provvedimenti viene affermato l’intento di garantire la massima trasparenza dell’attività lobbistica e apportare nuovi limiti al fenomeno della “*revolving door*” .

Pertanto, all’interno del *Recovery Act*²³³ vengono inserite nuove regole, le c.d. *Lobbying Rules*, in base alle quali tutte le comunicazioni dei lobbisti – orali o scritte e relative a programmi del *Recovery Act* – debbano essere rese pubbliche su internet. Vengono apportate ulteriori modifiche volte alla limitazione della “*revolving door*”, delle variazioni in base alle quali i lobbisti già registrati presso l’Albo ufficiale non possano ricoprire dei ruoli all’interno di comitati o commissioni del governo.

2.1.5. *Presidenziali 2016: nuove proposte di regolamentazione del Lobbying*

La “caccia al lobbista” – poco prima menzionata – sembrerebbe non essersi ancora arrestata, poiché è nelle intenzioni dei candidati alle elezioni presidenziali del 2016 introdurre alcune modifiche nella regolamentazione del lobbying.

²³¹ Petrillo P.L., *op.cit.*, p.242; l’Autore rimanda anche a Clementi F., *L’etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d’insieme*, in Merloni F., Cavallo Perin R., *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009.

²³² La materia viene regolata dall’*Executive Order* n. 13490 del 21 gennaio del 2009.

²³³ Il *Recovery Act* è un piano per favorire la crescita economica del Paese.

Hilary Clinton, ad esempio, ha reso chiara la propria intenzione di appoggiare le nuove proposte di attenuazione del meccanismo delle “*revolving doors*”. Secondo la Clinton ed il Senatore Tammy Baldwin «*the American people need to be able to trust that every single person in Washington – from the President of the United States all the way down to agency employees – is putting the interests of the people first*» pertanto, ciò di cui si necessita è attuare una serie di provvedimenti al fine di aumentare la fiducia del popolo americano sulle istituzioni – che si è andata via via erodendo dopo i fenomeni di corruzione verificatisi – e attenuare l’influenza dei gruppi di pressione sul settore pubblico.

La stessa situazione vale per i gli altri candidati: Jeb Bush, posto che il suo orientamento sia chiaramente contro i gruppi di pressione o i lobbisti in generale, sottolinea che il Congresso e la stessa Presidenza siano messi sotto scacco dalle lobby di Washington; una medesima visione appartiene a Donald Trump, altro candidato, il quale afferma di avere rifiutato una donazione da parte di un lobbista poiché non intende avere legami a particolari interessi.²³⁴

Ciò che resta da domandarsi è se, viste le idee degli attuali candidati alle presidenziali, il ruolo dei gruppi di pressione e l’influenza esercitata dalle lobby potrà ancora assumere un ruolo fondamentale all’interno del processo decisionale statunitense.

2.2. Seconda variabile: l’influenza dei gruppi di pressione negli Stati Uniti

Come è stato accennato nel primo capitolo, sono stati diversi i tentativi di misurazione dell’influenza esercitata dai gruppi di pressione sui decisori pubblici. Per definire influente un gruppo rispetto ad un altro, la sua attività di pressione, portata avanti attraverso il lobbying, deve rivelarsi realmente efficace ed in grado di condizionare il decisore pubblico. Tuttavia, la variabile dell’influenza è condizionata, a sua volta, da una serie di fattori che, correlati tra loro, incidono su di essa limitando la capacità dei gruppi di condizionare il *policy making*.

²³⁴ Per le dichiarazioni dei diversi candidati si consiglia l’interessante articolo di Gatto G., *USA 2016, tanti candidati, un unico obiettivo: i lobbisti*, www.lobbyingitalia.com, pubblicato su World il 01/09/2015.

Nel precedente capitolo è stato sottolineato l'aspetto controverso della misurazione e quantificazione dell'influenza, ma negli anni Novanta, negli Stati Uniti, questa difficoltà è stata superata, in parte, grazie al miglioramento della qualità e della quantità dei dati da utilizzare. Tale miglioramento delle fonti, utilizzabili per avviare una ricerca sulla materia, si deve all'introduzione della nuova regolamentazione sul lobbying, un tipo di legislazione – come dimostrato – che ha introdotto delle più attente e rigide disposizioni sul controllo dell'attività dei gruppi. Le ricerche si sono concentrate principalmente sulla verifica, considerata l'incertezza e l'imprevedibilità del processo di lobbying, di quali gruppi riescano ad ottenere più risultati rispetto ad altri. La domanda di ricerca è abbastanza semplice, per cui ci si concentrerà, attraverso l'analisi di alcuni dati, su quali siano i gruppi di pressione più attivi nel processo di *decisionmaking*.

Al riguardo, l'ideologia pluralista si divide in due opposti orientamenti: da una parte, si rinviene il pluralismo classico di Truman e Dahl, secondo i quali viene riconosciuta una maggiore influenza e partecipazione dei gruppi di pressione economici, ma, contestualmente, evidenziano la grande capacità del sistema americano di aprirsi alla numerosità di interessi che animano la società civile americana; di diversa opinione godono i pluralisti critici, i quali ammettono la superiore capacità dei gruppi imprenditoriali nell'influenzare il decisore pubblico. Dai risultati di alcune analisi condotte attorno agli anni Trenta²³⁵, i gruppi di pressione economici riuscivano ad essere talmente persuasori – specialmente quelli che rappresentavano le grandi imprese – da far pensare di essere gli artefici del contenuto delle leggi. Attorno agli anni Sessanta, seguono nuove riflessioni – alle quali giunge lo stesso Dahl – attorno al ruolo della c.d. *business community* nel processo di *decisionmaking* rilevano le cause del ruolo predominante di quei gruppi appartenenti alle categorie economiche. Nelle economie di mercato le grandi imprese sembravano svolgere delle fondamentali funzioni pubbliche, proprio per la loro abilità nella programmazione della distribuzione produttiva. Secondo Dahl, i gruppi economici non sono da

²³⁵ Le ricerche cui si fa riferimento riguardano Crawford, *The Pressure Boys: The inside Story of Lobbying in America*, J. Messner, New York, 1939 ; Odegard P. H., *Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League*, Columbia University Press, New York, 1928; Schattschneider E. E., *Politics, Pressures and the Tariff*, Prentice Hall, New York, 1935; Zeller B., *Pressure Politics in New York*, Prentice Hall, New York, 1937.

considerarsi alla stregua dei gruppi di pressione, ma la loro influenza condiziona il processo democratico impedendo a tutti i cittadini di avere eguali possibilità di partecipazione e, di conseguenza, offuscare le richieste provenienti dagli altri gruppi di interesse²³⁶.

Nonostante la società statunitense si sia mostrata la più propensa nel promuovere quelle manifestazioni di partecipazione alla vita collettiva quali, ad esempio, l'associazionismo, le organizzazioni religiose o i gruppi di interesse, è stata riscontrata una lieve contrazione nella dinamicità della collettività, elemento distintivo degli Stati Uniti d'America. La vitalità di quella società civile, tanto amata da Tocqueville, non trova più una propria corrispondenza nella sfera politica.

Le ragioni di tale cambiamento derivano proprio dal fatto che i gruppi di pressione "meno influenti", ossia quei gruppi portatori dei più svariati interessi della popolazione, vengono sovrastati dal maggiore grado di influenza che caratterizza i gruppi di interesse economici. Queste discriminazioni hanno portato, già negli anni Sessanta, a considerare «la politica dei gruppi di pressione [...] un processo selettivo inadatto a servire interessi diffusi. Il sistema è squilibrato e sbilanciato in favore di una frazione della minoranza»²³⁷. Tra gli anni Sessanta ed Ottanta, tale fenomeno non ha cessato di arrestarsi e circa i tre quarti dei gruppi di pressione attivi a Washington si facevano portatori di interessi di carattere economico²³⁸.

La situazione sembra ripresentarsi in egual misura durante il XXI secolo: i risultati delle ricerche²³⁹ condotte a Washington, a partire dal 2000, dimostrano un aumento significativo della proliferazione dei gruppi di pressione ma, al tempo stesso, una predominanza dei gruppi economici rispetto agli altri.

²³⁶ Dahl R. A., *La Democrazia economica*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 90-91.

²³⁷ Schattschneider E. E., *Il Popolo semi-sovrano. Un'interpretazione realistica della democrazia in America*, traduzione a cura di Mignone A., Ecg, Genova, 1998, p. 82.

²³⁸ I dati sui ai quali si fa riferimento provengono dalle seguenti ricerche: Walker J. L., *The origins and maintenance of interests groups in America*, in *American Political Science Review*, 77, 2, p. 390-406, 1983; Schlozman K. L., Tierney J. T., *Organized Interests and American Democracy*, Harper & Row, 1986.

²³⁹ Per i dati che seguiranno si rimanda a Schlozman K. L., Verba S., Brady H. E., Jones P. E., Burch T., *Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of the Organized Interests System*, in American Science Association, Boston, 2008.

Per rendere più chiaro, agli occhi del lettore, il quadro generico dei gruppi di pressione in attività tra il 1981 e il 2006, si è scelto di riportare la seguente tabella.

TIPI DI GRUPPO		1981	1991	2001	2006	Incremento assoluto 1981-2006
Gruppi economici	Imprese	45,9	33,8	34,9	36,1	1.898
	Commercio e associazioni imprenditoriali	15,5	14,8	13,2	10,7	429
	Associazioni occupazionali	8,1	8,6	6,8	5,2	172
	Sindacati	1,6	1,5	1,0	0,8	0
Gruppi istituzionali	Istruzione	1,6	3,0	4,2	5,4	643
	Sanità	0,9	2,4	3,5	4,4	547
	Governi statali e locali	5,1	7,0	10,4	11,8	1.292
Gruppi per una causa	Interesse pubblico	3,8	4,8	4,5	4,1	313
	Identitari	2,7	3,5	3,8	3,8	347
	Assistenza sociale o sostegno agli indigenti	0,5	0,7	0,8	0,9	95
	Stranieri	8,7	10,2	7,8	6,5	315
	Altri	4,3	7,0	7,7	8,6	896
	Sconosciuti	1,3	2,7	1,4	1,7	148
Totale (%)		100	100	100	100	
Totale (N.)		6.681	7.925	11.653	13.776	7.095

Tabella 2.1: I gruppi di interesse attivi a Washington tra il 1981 e il 2006 (%).

Ciò che occorre specificare, prima di procedere nella descrizione della tabella, è che per la sezione “imprese” Schlozman include: le imprese statunitensi, le filiali statunitensi di imprese straniere ed imprese di professionisti come gli studi legali o studi di consulenza; per “gruppi identitari” si fa riferimento a quelle organizzazioni di gruppi razziali, di orientamento sessuale, di anziani o donne ed organizzazioni etniche; alla voce “assistenza sociale o sostegno agli indigenti” vengono incluse associazioni non-profit e associazioni che si occupano della tutela dei bisogni umani.

La tabella riportata²⁴⁰ conferma l’aumento significativo del numero totale dei gruppi di interesse nell’arco temporale tra il 1981 e il 2006: nel periodo considerato, i gruppi di pressione aumentano da 6.681 a 13.776. Sono gli anni delle riforme della regolamentazione del lobbying. Pertanto, ad una più attenta normativa, che volge la propria attenzione sulla registrazione dei lobbisti e sul loro operato, segue un aumento significativo delle registrazioni. Dai dati si evince che nel periodo tra il 1981 ed il 1991 – anni in cui era ancora in vigore il *Federal Regulation Lobbying Act* del 1946 – i gruppi fino ad allora presenti erano pressoché la metà rispetto al 2006.

Ma non è tanto questo il dato significativo, poiché ciò che si vuole evidenziare è il netto squilibrio in favore dei gruppi economici: infatti, dal 1981 al 2006 sono i gruppi più presenti sulla scena politica, considerando il 45,9% registrato nel 1981 ed il 36,1% nel 2006. Al tempo stesso, altre categorie di gruppi, come i gruppi istituzionali (specialmente i governi statali e locali con una percentuale del 5,4%) hanno dimostrato di possedere una modesta capacità di pressione sul Congresso.

Tuttavia, anche in questa sede, non si è in grado di generalizzare per giungere a una determinazione esatta della quantificazione dell’influenza. Al tempo stesso, le altre ricerche svolte negli Stati della federazione sono state condotte utilizzando tecniche e basi metodologiche differenti. La differenza di priorità sulle *issues* varia a seconda che si tratti di Governo federale o locale: le diverse prerogative giurisdizionali, infatti, determinano la differenza di accesso e partecipazione dei

²⁴⁰ In Mattina L., *op.cit.*, p. 203, tabella 10.1; l’autore propone la tabella la cui fonte deriva dall’adattamento di Schlozman in Schlozman K. L., Verba S., Brady H. E., Jones P. E., Burch T., *op.cit.*

vari gruppi al processo decisionale. Nel caso dei poteri locali, ad esempio, la gamma di *issues* è più ristretta rispetto alle priorità di Washington. Quanto appena detto viene sottolineato dai risultati di una ricerca²⁴¹ condotta attorno al 2006, uno studio che ha utilizzato come campioni otto comuni del Massachusetts. I campioni esaminati presentavano delle caratteristiche differenti in base alla loro estensione urbana e le loro caratteristiche sociali ed economiche. Dai risultati dello studio, è stato rilevato che, in un così ristretto numero di comuni, sono i gruppi istituzionali a prevalere rispetto ad altri sull'arena politica. Per non tralasciare lo scopo del presente lavoro, ciò su cui ci si focalizzerà – data la comparazione con il sistema di rappresentanza degli interessi a livello europeo – sarà l'influenza del lobbying a livello federale.

Finora l'unico dato certo è che, fino al 2006, a Washington, la *business community* ha dominato sulle altre categorie di gruppi di pressione. Per tradurre una tale presenza in una maggiore influenza, occorrerebbe esaminare il loro comportamento ed i risultati dei loro sforzi.

Si è scelto di procedere con l'approccio utilizzato da Baumgartner e Leech²⁴², i quali – a seguito dell'introduzione del Lobbying Disclosure Act 1995 – hanno approfittato dell'ampia mole di informazioni proveniente dai gruppi di pressione, al fine di condurre uno studio sui mezzi utilizzati da quest'ultimi per cercare di decifrarne l'influenza.

TIPO DI GRUPPO	GRUPPI REGISTRATI		RAPPORTI PRESENTATI		ISSUE MENZIONATE NEI RAPPORTI	
	N.	%	N.	%	N	%
Imprese	2.548	43	9.145	46	21.055	42
Associazioni imprenditoriali	948	16	3.443	18	9.704	20

²⁴¹ La ricerca è stata svolta da Jeffrey Berry e colleghi, consultabile presso Berry J. M., Portney K. E., Liss R., Simoncelli J., Berger L., *Power and Interests Groups in City Politics*, rapporto presentato in occasione del meeteng annuale dell'American Science Association, Philadelphia, 2006.

²⁴² In Baumgartner F. R., Leech B. L., *Interests niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics*, in *Journal of Politics*, v.63, 4, p. 1191-1213, 2001.

Associazioni professionali	336	6	1.190	6	3.700	7
Sindacati	60	1	348	2	1.254	3
Gruppi non-profit e di cittadini	552	9	1.641	8	4.969	10
Organizzazioni governative	706	12	1.934	10	4.094	10
Istituzioni	450	8	1.427	7	3.485	7
Sconosciuti	317	5	564	3	1.257	3
Totale	5.917	100	19.692	100	49.518	100

Tabella 2.2: Gruppi e lobbying a Washington (1996)²⁴³.

Naturalmente, se si volessero comparare le precedenti cifre con la *tabella 2*. In non viene riscontrata alcuna corrispondenza nel numero dei gruppi attivi, poiché sono stati utilizzati dei criteri di rilevazione differenti. Nonostante si presenti un diverso risultato nel numero totale dei gruppi, anche la *tabella 2.2* giunge alle stesse conclusioni: i dati confermano una maggiore presenza di gruppi economici (65%)²⁴⁴ ed il loro maggiore impegno, se si considera che il totale dei rapporti presentati da questi ultimi equivale al 66%²⁴⁵ del totale dei rapporti redatti nel 1996. L'ultimo dato sul quale occorre soffermarsi è la vasta mole di *issues* su cui si è basata l'attività della *business community*: con un totale di 21.055 *issues*, sono le Imprese ad avere il primato per essersi impegnate su un numero maggiore di materie rispetto al resto dei gruppi, ovvero poco meno della metà rispetto al totale delle materie menzionate nei rapporti (49.518). Considerando i valori in

²⁴³ Adattamento di Baumgartner e Leech in Mattina L., *op.cit.*, p.207, tabella 10.2, fonte: Baumgartner F. R., Leech B. L., *Interests niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics*, in *Journal of Politics*, v.63, 4, p. 1191-1213, 2001.

²⁴⁴ Sommando il numero dei gruppi registrati in percentuale si ottiene un risultato di 65% per i gruppi economici (Imprese, Associazioni imprenditoriali di categoria e Associazioni professionali).

²⁴⁵ Rispettivamente: Imprese 46%, Associazioni imprenditoriali di categoria 18% e Associazioni professionali 6%.

percentuale, invece, i gruppi economici si sono prodigati nel rappresentare il 69%²⁴⁶ degli interessi totali.

TIPO DI GRUPPO	NUMERO DI GRUPPI²⁴⁷	SPESA MEDIA	SPESA AGGREGATA	SPESA IN %
Imprese	543	849.197	461.113.715	56
Associazioni imprenditoriali	305	588.619	179.528.900	22
Associazioni professionali	128	464.865	59.502.776	7
Sindacati	38	407.869	15.499.041	2
Gruppi non-profit e di cittadini	191	369.410	70.557.318	9
Organizzazioni governative	20	135.694	2.713.895	0,3
Istituzioni	95	289.153	22.304.658	3
Sconosciuti	36	320.707	11.545.481	1
Totale	1356	606.759	822.765.784	100

Tabella 2.3: Spesa sostenuta dai gruppi attivi a Washington per le attività di lobbying (1996)²⁴⁸.

Procedendo con lo stesso ragionamento sulle spese impiegate dai vari gruppi nell'attività di lobbying, il risultato a cui si giunge demarca ancor di più le conclusioni precedenti. I dati raccolti da Baumgartner e Leech dimostrano che i gruppi imprenditoriali, così come le associazioni professionali, hanno investito una maggiore quantità di capitali nell'attività di lobbying. Gli investimenti ammontano ad un 86% rispetto al totale, un dato che non provoca stupore considerando le osservazioni precedenti. Rimane evidente che, in questo contesto,

²⁴⁶ Rispettivamente: Imprese 42%, Associazioni imprenditoriali di categoria 20% e Associazioni professionali 7%.

²⁴⁷ Nella sezione "numero di gruppi" non vengono incluse le spese per l'assunzione di lobbisti esterni. Vengono considerate le organizzazioni che hanno utilizzato lobbisti interni e che per le loro prestazioni abbiano speso almeno 20.500 dollari.

²⁴⁸ Adattamento di Baumgartner e Leech in Mattina L., *op.cit.*, p.207, tabella 10.3, fonte: Baumgartner F. R., Leech B. L., *Interests niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics*, in *Journal of Politics*, v.63, 4, p. 1191-1213, 2001.

i gruppi no-profit e le organizzazioni governative – così come i sindacati – fanno fatica a prevalere sul resto dei gruppi.

La rassegna di dati che si è scelto di riportare è servita principalmente a dimostrare che, nell’arco temporale considerato, risulta abbastanza evidente uno squilibrio nel processo di lobbying a Capitol Hill; i vari riscontri empirici forniscono, inoltre, un’importante testimonianza di una mancanza di egualità nei *lobbying contacts* tra i gruppi di pressione ed i *decision makers*.

Avendo constatato la maggiore influenza che i gruppi di pressione economici sono riusciti ad esercitare sulla politica americana fino al 2001, risulta interessante analizzare, mediante l’apporto di altre variabili, lo stesso fenomeno nel biennio 2014-2015.

ANNO 2014		ANNO 2015	
LOBBYING CLIENT	TOTAL (\$)	LOBBYING CLIENT	TOTAL (\$)
US Chamber of Commerce	124.080.00	US Chamber of Commerce	42.870.000
National Assn of Realtors	55.057.053	American Medical Assn	19.500.000
Blue Cross/ Blue Shield	22.218.774	National Assn of Realtors	15.940.707
American Hospital Assn	20.773.146	General Eletric	13.210.000
American Medical Assn	19.650.000	Boeing Co	13.198.000
National Assn Of Broadcaster	18.440.000	Blue Cross/ Blue Shield	11.216.011
National Cable % Telecommunication Assn	17.460.000	Business Rountable	10.910.000
Comcast Corp	17.020.000	American Hospital Assn	10.714.332
Google Inc	16.830.000	Pharmaceutical Rsrch % Mfrs of America	10.295.000
Boeing Co	16.800.000	Google Inc	9.720.000

Tabella 2.4: I Top Spenders in lobbying tra il 2014-2015.

I dati riportati nella tabella 2.4²⁴⁹ confermano quanto è stato detto in precedenza: a parte qualche eccezione – come, ad esempio, la American Hospital Assn e American Medical Assn – gli altri soggetti fanno parte della *business community*. Pertanto, anche in questo caso, le *issues* che vengono riportate dinanzi al decisore pubblico riguardano, per la maggior parte, ambiti economici; altra precisazione è la differenza di capitali investiti in attività di pressione a distanza di un anno.

Dunque, – lungi dal fare qualsiasi tipo di generalizzazione – i dati empirici che sono stati analizzati conducono alla conclusione che a Capitol Hill sono i gruppi economici che sembrano esercitare una maggiore influenza e che investono maggiori risorse rispetto a quanto fanno gli altri gruppi. I gruppi meno influenti, ovvero quelli che sono portatori di interessi riguardo l’ottenimento di beni indivisibili, condivisione di specifici ideali o opinioni, «sono danneggiati dal problema del *free rider* e della minore disponibilità di risorse»²⁵⁰. Da qui deriva la loro inferiorità numerica, il basso livello del loro impegno e, di conseguenza, la loro bassa influenza sul processo decisionale.

In generale, nonostante le differenze di influenza tra i vari gruppi, in termini di spese ed impegno, non si può non ammettere che il sistema statunitense sia abbastanza permeato dalla cultura pluralista dei gruppi. I dati empirici dimostrano che, sia a livello federale che locale, sono numerosi i gruppi di pressione che agiscono in virtù dei *cleavages* di interessi presenti in territorio statunitense.

Il *Center for Responsive Politics* fornisce un quadro dettagliato dei gruppi di interesse attivi a Washington: in particolare, il Centro utilizza un sistema gerarchico di classificazione, in base al quale i gruppi di interesse, operanti nell’ambito delle *public policy* e delle elezioni, vengono suddivisi in tredici macro-settori. In ordine alfabetico i settori riguardano: l’*Agribusiness*, *Communications/Electronics*, *Construction*, *Defense*, *Energy & Natural Resources*, *Finance- Insurance & Real Estate*, *Health*, *Ideological/Single-Isuue*, *Labor*, *Lawyer & Lobbyist*, *Misc Business*, *Other*, *Transportation*²⁵¹. Ogni macro-

²⁴⁹ Fonte: www.opensecrets.org; si è scelto di riportare solamente i primi dieci *lobbying client*, per un maggiore approfondimento si rimanda al sito.

²⁵⁰ Mattina L., *op.cit.*, p.209.

²⁵¹ Fonte: www.opensecrets.org alla sezione *How We classify contributions*.

settore è composto da oltre 400 compagnie, gruppi o associazioni e la suddivisione in macro-settori funge solamente da strumento per facilitare la sintesi e l'operazionalizzazione dei dati. Di seguito verrà riportato un grafico concernente le totali spese provenienti dai singoli settori tra il 2013 ed il 2014.

RANK	SETTORI	SPESA TOTALE	CONTRIBUTI AI PARTITI E CANDIDATI	DEMS	REPUBS	OUTSIDE SPENDING GROUPS
		(\$)	(\$)	(%)	(%)	(\$)
1	Finance/Insur/RealEst	507.293.955	344.462.927	37,4%	62,4%	162.831.028
2	Ideology/Single-Issue	352.307.982	234.117.472	50,1%	49,7%	118.190.510
3	Other	269.772.347	233.142.184	53,3%	46,3%	36.630.163
4	Misc Business	228.470.048	181.637.580	38,2%	61,5%	46.832.468
5	Lawers & Lobbyists	151.364.481	140.347.046	65,2%	34,6%	11.017.435
6	Health	141.183.350	131.294.451	43,0%	56,8 %	9.888.899
7	Labor	140.673.002	60.569.731	88,9%	10,9%	80.103.237
8	Communic/Electronics	116.180.306	90.669.840	59,9%	39,8%	25.510.466
9	Energy/Nat Resource	114.892.278	88.722.472	21,0%	79,0%	26.169.806
10	Agribusiness	76.802.912	64.138.661	24,9%	74,7%	12.664.251
11	Construction	67.453.027	59.761.486	28,4%	71,4%	7.691.541
12	Transportation	60.893.210	56.552.762	28,3%	71,6%	4.340.448
13	Defense	25.312.610	25.228.585	40,1%	59,8%	84.025

Tabella 2.5: Top Contributors 2013-2014.²⁵²

²⁵² Fonte: www.opensecrets.org ; i dati si basano su contributi (da 200\$ in su) provenienti dei PACs o da contributi individuali nei confronti dei candidati alle elezioni; vengono mostrati anche le gli altri investimenti effettuati dai gruppi in questione.

I precedenti dati mostrano le spese totali provenienti dai tredici macro-settori in cui sono stati suddivisi i gruppi di interesse. Lo scopo – in questo caso – non è quello di evidenziare la vasta mole di investimenti predisposta da ogni settore ma, piuttosto, si intende porre l'accento sulla pluralità di soggetti che concorrono nell'ambito delle *public policy*, considerato che ogni singolo settore comprende, mediamente, un numero di 100/400 soggetti²⁵³.

Pertanto, la grande varietà di gruppi di interesse operanti a Washington non fa altro che confermare quanto il sistema di rappresentanza di interessi statunitense rappresenti perfettamente l'archetipo pluralista.

2.3 Terza variabile: l'accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni

Più volte si è cercato di sottolineare la difficoltà di operazionalizzazione e generalizzazione della variabile "influenza". Ciononostante, nel presente lavoro, si è cercato di applicarle un diverso valore e significato: si è trattato di analizzare, nel sistema politico statunitense, quali tipi di gruppi si possano considerare più influenti rispetto ad altri, traducendo l'influenza in termini di attività, spese ed *issues* rappresentate dai gruppi di pressione.

I vari tentativi di giungere a delle generalizzazioni valide – in termini di influenza – per tutti i sistemi di rappresentanza si sono dimostrati poco soddisfacenti infatti, l'obiettivo della letteratura in materia si è spostato sull'accesso dei gruppi di pressione alle sedi in cui vengono prese le decisioni sulle materie di loro interesse. L'egualità in termini di accesso è uno dei requisiti fondanti di un sistema di rappresentanza pluralista e, in base ad un'attenta analisi di tale variabile, l'intento sarà quello di verificare se, in entrambi i casi scelti per il suddetto lavoro – quali Stati Uniti ed Unione Europea – si possa realmente parlare di pluralismo dei gruppi di pressione.

La variabile dell'accesso alle istituzioni è strettamente correlata all'assetto istituzionale di un paese: nel caso degli Stati Uniti, ci si ritrova dinanzi ad un

²⁵³ Per un maggiore approfondimento della lista dei soggetti operanti nei tredici macro-settori si rimanda al sito www.opensecrets.org.

sistema politico caratterizzato da una struttura federale e, date le caratteristiche ad esso attribuibili, è un sistema che garantisce una maggiore quantità e qualità di accesso ai gruppi di pressione rispetto ad altri assetti istituzionali²⁵⁴.

Gli Stati Uniti rappresentano il prototipo dello stato federale, caratterizzato dalla presenza di alcuni istituti giuridici che riescono a testimoniare lo stretto rapporto che lega il Congresso ai gruppi di pressione. Le Camere del Congresso sono state ideate in modo tale da essere composte da commissioni – che prendono il nome di *Standing Committee* – predisposte per ogni materia specifica, alle quali spetta il ruolo di “vigilare” sull’azione del Governo; nell’eventualità, possono essere istituite delle commissioni speciali – le *select committee* – composte da esperti chiamati ad occuparsi di specifiche materie. Oltre a quelle appena menzionate, vi sono delle specifiche commissioni d’inchiesta – *Investigation Committes* – o quelle commissioni – le *Indipendent Regulatory Commissions* – composte da soggetti scelti direttamente dal Presidente federale, cui vengono riconosciuti poteri legislativi e giurisdizionali²⁵⁵.

Inoltre, l’aspetto che si intende sottolineare è l’assenza di una reale contrapposizione fra i due partiti all’interno delle Assemblee di Camera e Senato. Lo scontro tra maggioranza e minoranza non avviene in maniera così esplicita alla stregua di altri sistemi politici (come nel caso dell’Europa) ma, l’unico momento di scontro reale tra le due opposte fazioni si ha durante le campagne elettorali per l’elezione del Presidente degli Stati Uniti d’America. La mancanza di un’ideologia di partito – come accennato nell’introduzione – deriva proprio da motivazioni strettamente legate alla storia del Paese e, ad oggi, la perdita di potere da parte dei partiti ha lasciato spazio ai singoli membri del Congresso, il cui ruolo non è da sottovalutare in occasione dell’obiettivo della ricerca. Il sistema politico americano si caratterizza per essere un insieme di accordi ed un continuo “gioco” tra compromessi. Oltre alla manifestazione di un così articolato processo dialettico che avviene tra il Presidente ed il Congresso, ciò che si intende mettere

²⁵⁴ Nel primo capitolo è stata descritta la variante opposta all’assetto federale; una democrazia con un assetto concentrato possiede un numero di possibilità di accesso inferiore rispetto alla democrazia federale.

²⁵⁵ Petrillo P. L., *op.cit.*, p. 201.

in risalto è il rapporto degli Organi di Governo con quei gruppi che rappresentano le «componenti politiche espressione di interessi particolari»²⁵⁶.

È in questo contesto che i gruppi di pressione svolgono un ruolo determinante: la “debolezza” e l’assenza di coesione dei partiti, l’attenta separazione di poteri tra Presidenza e Congresso²⁵⁷ e l’ampio potere che viene conferito alle Commissioni parlamentari sono tutti elementi che rappresentano un terreno fertile per l’azione dei gruppi di pressione. In particolare, è determinante il tentativo dei gruppi di accedere alle commissioni attraverso «l’iniziativa individuale dei rappresentanti o senatori sostenuti durante la campagna elettorale»²⁵⁸, di cui si tratterà di seguito.

2.3.1. L’apertura dell’accesso: la partecipazione dei gruppi di pressione alle “hearings”

Il ruolo dei gruppi di pressione e gli sviluppi della loro attività di lobbying derivano da una specifica cultura politica che vede il coinvolgimento della società e delle associazioni di interessi che la caratterizzano: si parla di una sorta di «cultura della responsabilità maturata in un contesto di rapporti fra società e Stato che sono di continuità e contiguità più che di radicale distinzione come in Europa»²⁵⁹. Nel corso della storia, il Governo centrale ha preferito intraprendere la via della c.d. amministrazione indiretta secondo cui «Washington non ha cercato di applicare le sue politiche direttamente alla popolazione [...] ha preferito agire attraverso organizzazioni intermedie – governi statali, comuni, agenzie terze, consulenti, appaltatori e molte altre»²⁶⁰. Una tale frammentazione e decentramento dell’amministrazione ha contribuito ad una crescita delle lobby e del loro ruolo in ambito amministrativo e politico.

²⁵⁶ Ivi, p. 206-207.

²⁵⁷ Si parla anche di “governo separato” in Fabbrini S., *Le istituzioni dell’Unione Europea in prospettiva comparata* in *Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2002, p. 3-37.

²⁵⁸ Mattina L., *op.cit.*, p.125.

²⁵⁹ Graziano L., *op.cit.*, p. 50; interessante è la ricostruzione dell’Autore circa la politicizzazione della burocrazia. Graziano esamina l’evoluzione dei rapporti tra le associazioni e l’Esecutivo guardando tali elementi dietro lo specchio del lobbying: riportando una dichiarazione di un lobbista operante presso NASULGC, secondo cui «con l’Esecutivo tendiamo ad agire come partner e andare insieme al Congresso» per sottolineare la compartecipazione tra gli Organi dell’Esecutivo e i rappresentanti degli interessi particolari.

²⁶⁰ Hecló H., *Issue Networks and the Executive Establishment*, in King A., “*The New American Political System*”, American Enterprise Institute, Washington (DC), 1978, p. 92.

Quanto alle Commissioni, come accennato, esse svolgono un ruolo determinante nel sistema statunitense per il potere che detengono nella fase preparatoria di ogni provvedimento. In particolare, sono le udienze pubbliche o “*public hearings*” il momento in cui viene data voce alle proposte dei rappresentanti degli interessi della società in modo che tale possibilità di «esporre i loro punti di vista davanti ad una commissione parlamentare dichiara (dichiari) la volontà del sistema di rispettare il principio dialettico come uno dei cardini del processo democratico»²⁶¹.

Le audizioni sono, pertanto, uno strumento di rilevante importanza per le acquisizioni delle informazioni necessarie sul provvedimento sul quale si vuole procedere. In base al momento in cui si svolgono, le *hearings* si distinguono in due tipologie: le *legislative hearings*, che avvengono durante la fase istruttoria di un provvedimento, hanno la finalità di recepire il maggior numero di informazioni coinvolgendo quei soggetti che subiranno gli effetti delle norme in questione; la seconda tipologia è rappresentata dalle *oversight hearings*, le quali vengono indette nel momento in cui si ravvisino alcuni problemi circa gli effetti delle norme già in vigore²⁶².

Tutti i portatori di interesse – iscritti all’Albo ufficiale – hanno la possibilità di partecipare alle udienze secondo quanto disposto sul regolamento della Camera all’art. 11 lettera g) secondo cui, salvo diversa disposizione, le *hearings* sono pubbliche²⁶³ e vengono preannunciate con una settimana di anticipo. I portatori di interessi, avvisati dell’udienza tramite l’invio di e-mail, hanno la possibilità di esporre le proprie richieste in un tempo massimo di cinque minuti e in seguito dovranno rispondere alle domande provenienti dai membri della commissione. Conclusa questa fase delle audizioni, le commissioni provvedono ad applicare o meno delle modifiche alle leggi oggetto dell’audizione.

In conclusione, si evince che la partecipazione dei gruppi di pressione al processo di *decisionmaking* avviene in modo tale da garantire un’eguale possibilità a tutti i portatori di interesse che, riconosciuti ufficialmente, hanno la possibilità di poter

²⁶¹ Fotia M., *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, Bari, 1997, p.149.

²⁶² Petrillo P. L., *op.cit.*, p.208-209.

²⁶³ Viene prevista la possibilità di seguire le *hearings* in diretta tramite il sito ufficiale della Camera.

partecipare al processo decisionale e, contestualmente, il sistema riesce a garantire un alto livello di trasparenza riguardo al contenuto degli incontri e l'esposizione delle *issues* da parte dei lobbisti.

2.3.2. Il “value shopping” ed il finanziamento della politica

Gli studi condotti negli Stati Uniti hanno mostrato che la struttura istituzionale del Paese ed il relativo grado di apertura «incoraggia(no) i gruppi a “comprarsi” il luogo di *policy* (un ministero, una commissione parlamentare, un tribunale, un ente locale) che ritengono più adatto per far conoscere le loro richieste e presentare proposte di *policy alternative*»²⁶⁴. L'affermazione di Liborio Mattina potrebbe sembrare talmente audace da lasciare trasparire una parvenza di corruzione a Capitol Hill. Tuttavia, la regolamentazione statunitense in materia – come ampiamente spiegato nel relativo capitolo – si è mostrata abbastanza attenta, tanto da condurre il legislatore a ritornare più volte sulla legislazione dello stesso argomento.

Le parole di Mattina vengono rivolte principalmente al finanziamento della politica, sul quale ha avuto luogo un lungo processo di riforme legislative fino ad arrivare al 1971, anno in cui il legislatore ha predisposto una legge organica in materia. Prima di quell'anno, diversi episodi hanno reso chiara la necessità di una specifica norma in materia come, ad esempio, le accuse rivolte al Presidente Roosevelt di avere percepito somme di denaro da varie industrie.

In base alle disposizioni del *Federal Campaign Act* del 1971 ogni cittadino o associazione ha il diritto di formare i c.d. *Political Action Committees* (PACs), in base ai quali vengono raccolti i fondi per sostenere la campagna elettorale di quei candidati che possano occuparsi delle loro *issues* all'interno dei propri programmi. Dunque, i PACs sono dei gruppi di raccolta fondi e, per essere riconosciuta come tale, un'organizzazione deve aver raccolto contributi da almeno quindici donatori e distribuiti ad almeno cinque candidati alle elezioni del Congresso o alla Presidenza.

Inizialmente, la legge – oltre a predisporre la massima trasparenza sui finanziamenti elettorali – poneva dei limiti sui contributi individuali e sui fondi

²⁶⁴ Mattina L., *op.cit.*, p.125.

erogati dai PACs. La questione venne portata dinanzi alla Corte Suprema che, nel caso *Buckley v. Valeo*²⁶⁵, dichiarò i limiti fissati dalla norma incostituzionali, in quanto limitativi della libertà dei cittadini di «manifestare il proprio pensiero in modo illimitato»²⁶⁶. Una volta modificata la norma da parte del Congresso, sono state introdotte delle disposizioni volte a specificare la differenza tra «*hard e soft money*, ovvero tra i finanziamenti diretti al candidato o al suo partito e contributi diretti e non diretti a specifici candidati ed utilizzabili anche al di fuori del periodo elettorale, ponendo dei limiti esclusivamente per i primi»²⁶⁷.

A seguito delle precedenti modifiche vi erano tuttavia alcune “lacune” – o per utilizzare un linguaggio giuridico, “vuoti normativi” – che conducevano a libere interpretazioni delle disposizioni della legge. Così, nel 2002, il Congresso ha approvato il *Bipartisan Campaign Reform Act*. Con la nuova legge vengono predisposti nuovi limiti, vietando le prima menzionate *soft money* nelle elezioni federali e introducendo un limite di 10.000 dollari per le elezioni locali. Inoltre, vengono distinte due tipologie di campagne elettorali: da una parte, la *campaigning communication* che viene realizzata dagli stessi candidati; in secondo luogo – punto su cui si sono sollevate le più aspre questioni – le *electioneering communication* che vengono realizzate da terzi per sostenere il programma del candidato con un massimo di spesa²⁶⁸.

²⁶⁵ il Senatore James L. Buckley sollevava una questione di costituzionalità in relazione al primo emendamento, questione che si concluse con la decisione della Corte Suprema nel 1976.

²⁶⁶ Inoltre la Corte aggiunge «è come essere liberi di andare con la propria macchina dove si vuole ma avendo a disposizione non più di un pieno di benzina» in Petrillo P.L., op.cit., p.218, fonte Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in Quaderni dell'Osservatorio Elettorale, 2004, p.20.

²⁶⁷ Petrillo., op.cit., p.219; l'Autore specifica in nota che, come rivelatosi dall'analisi condotta dal Congressional Research Service, la *soft money* «was generally raised and spent outside of federal regulation» poiché «not spent directly for against specific federal candidate», in *Constitutional and Legal Issue of Soft Money*, The Library of Congress, 2004.

²⁶⁸ Le *electioneering communication* vengono, inoltre, espressamente vietate dalla legge nei trenta giorni che precedono le primarie e nei sessanta che precedono le elezioni generali. Le modifiche introdotte dal Congresso vennero contestate nuovamente, con la differenza che, in quest'ultima occasione, la Corte Suprema ha ritenuto accettabili i limiti posti in sede di campagna elettorale. Le ragioni del cambiamento di orientamento ad opera della Corte vanno ricercate nella volontà di ostacolare la corruzione politica. In assenza di limiti sui contributi verso i candidati, si sarebbe venuto a creare un circolo di corruzione che avrebbe portato alla degenerazione del sistema politico statunitense.

Le “lacune” giurisprudenziali²⁶⁹ hanno contribuito ad alimentare la proliferazione dei PACs, tanto da renderli uno degli strumenti più efficaci per l’attività di influenza dei gruppi di pressione. Quelli rappresentati in tabella sono i PACs che hanno raccolto un’ingente quantità di fondi per le imminenti elezioni presidenziali²⁷⁰.

PAC NAME	CONTRIBUTI TOTALI (\$)
Honeywell Intrnational	1.079.497
AT&T Inc	753.000
Lockheed Martin	751.000
Northrop Grumman	729.000
Boeing Co	687.000
American Crystal Sugar	632.000
Credit Union National Assn	628.000
National Beer Wholesalers Assn	612.000
National Rural Electric Cooperative Assn	599.000
New York Life Insurance	593.000
Home Depot	543.000

Tabella 2.6: Top PACs giving to Candidates 2015-2016.

I dati relativi ai finanziamenti sono reperibili sul sito della *Federal Election Commission*, a testimonianza del fatto che qualsiasi cittadino può analizzare i

²⁶⁹ L’ultima modifica sulla regolamentazione del finanziamento privato è avvenuta il 22 gennaio del 2010. Con la sentenza della Corte Suprema *Citizens United v. Federal Election Commission*, la Corte ha specificato l’ammissione di quei messaggi pubblicitari finanziati da aziende private, sindacati o associazioni in periodo di campagne elettorali.

²⁷⁰ Fonte: www.opensecrets.org; per una più facile identificazione, in questa sezione vengono mostrati i nomi delle organizzazioni piuttosto che il nome ufficiale dei PACs.

singoli programmi di ogni candidato e quali PACs contribuiscono a supportare la propria campagna elettorale. In conclusione, sulla base delle osservazioni effettuate sul caso statunitense, si evince che il sistema di trasparenza predisposto dalla legislazione permette, in tal modo, un più facile accesso ai gruppi di pressione per la loro partecipazione ad una della fasi più importanti della decisione politica.

CAPITOLO 3

L'UNIONE EUROPEA E LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI: UN SISTEMA PLURALISTA?

3. Introduzione

La scelta di cimentarsi nella comparazione tra un consolidato sistema pluralista di rappresentanza ed uno abbastanza giovane deriva dalla volontà di esaminare la logica del coinvolgimento al processo decisionale dei gruppi di pressione a Bruxelles e dalla curiosità circa l'assetto pluralista dell'Unione.

Per le sue caratteristiche, l'Unione Europea ha da sempre rappresentato un polo attrattivo per l'attività dei gruppi di pressione. La sua fondazione deriva da un incontro tra una pluralità di interessi ed esigenze che hanno alimentato a livello europeo, nel corso del tempo, l'efficacia dell'azione dei gruppi di «a scapito degli attori e delle istituzioni politiche tradizionalmente legate ai sistemi politici nazionali»²⁷¹.

I differenti sviluppi del percorso storico affrontato dall'Europa e, soprattutto, l'intreccio dell'insieme di tradizioni costituzionali²⁷² degli Stati membri sono elementi che hanno determinato una diversa evoluzione del fenomeno della rappresentanza degli interessi ad opera dei gruppi di pressione.

Sin dalle origini dell'Unione, i gruppi di interesse hanno intrapreso una via parallela rispetto all'evoluzione dell'integrazione europea e, di conseguenza, si sono dovuti adeguare alle differenti sfumature organizzative dell'Unione. Se il progresso della società statunitense spingeva le Istituzioni federali a conformarsi alla dinamicità della società civile americana, in Europa erano i gruppi ad impegnarsi nel seguire un percorso di sviluppo parallelo all'evoluzione delle

²⁷¹ Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 19; sul punto, l'Autrice si focalizza sull'azione di fattori esogeni quali, ad esempio, la globalizzazione e l'aumento dell'importanza del sistema della stessa Unione a livello internazionale. Inoltre, ciò che ha contribuito all'ascesa dei gruppi di pressione a Bruxelles è il capovolgimento dei tradizionali sistemi di rappresentanza – i partiti – poiché «i gruppi sembrano beneficiare di una nuova centralità anche all'interno dei sistemi politici europei», *ibidem*.

²⁷² Si veda Fabbrini S., *Oltre Lisbona: L'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, vol. 39, n. 3, 2009, p.349-381.

istituzioni comunitarie. L'evoluzione intrapresa dalle allora Comunità europee sommata alla convergenza del potere decisionale degli Stati membri su Bruxelles hanno condotto i portatori di interesse a spostare gli obiettivi della loro azione di persuasione tanto da approdare ad una «europeizzazione della rappresentanza degli interessi»²⁷³.

La rappresentanza a livello comunitario – alla stregua della stessa Unione Europea – è stata soggetta ad un processo evolutivo riassumibile in tre fasi ben distinte²⁷⁴. Le cause di un tale cambiamento derivano dallo spostamento del centro decisionale dal livello nazionale a quello comunitario.

La prima fase evolutiva coincide con la nascita delle Comunità europee fino ad arrivare al 1986, data in cui viene adottato l'Atto unico europeo: in questa fase, la maggior parte dei gruppi di pressione si facevano portatori di interessi prettamente economici. È il periodo delle aggregazioni²⁷⁵ dei gruppi nazionali che condividono gli stessi interessi, un arco temporale in cui le *issues* di riferimento riguardavano prevalentemente l'ambito economico²⁷⁶. Nella seconda fase, compresa tra il 1986 e l'inizio degli anni Novanta, compaiono le prime organizzazioni a tutela di nuovi interessi: infatti, sviluppo sostenibile, tutela dell'ambiente, diritti umani e diritti delle donne costituiscono il nuovo pacchetto di interessi rappresentati presso le istituzioni comunitarie. Un ampliamento delle *issues* rispecchia quel processo di adattamento – prima menzionato – della rappresentanza degli interessi europea all'aumento delle competenze dell'Unione. La terza, ed ultima, fase ha inizio con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992 e vede lo sviluppo di una forma di rappresentanza sub-nazionale – ad opera di associazioni regionali e degli enti locali – dovuta esclusivamente all'istituzione del Comitato delle Regioni²⁷⁷.

²⁷³ Panebianco S., *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione*, in *Amministrare*, vol. 31, n. 2, 2001, p. 275-296, cit. p. 275.

²⁷⁴ Ivi p.276; viene ripresa l'analisi evolutiva svolta da Stefania Panebianco, secondo la quale sono tre le fasi di sviluppo dell'organizzazione degli interessi in Europa.

²⁷⁵ Ne sono un esempio Unice – Unione degli industriali della CE – o Copa – Comitato delle organizzazioni professionali agricole – associazioni fondate entrambe nel 1958 e famose per avere sviluppato la loro azione di lobbying anche presso il Consiglio dei Ministri.

²⁷⁶ La comparsa dei primi gruppi europei a rappresentanza di interessi sociali o ambientali risale prevalentemente agli anni Settanta, prima di allora gli interessi riguardavano la *business community* (come è stata definita nel capitolo 2).

²⁷⁷ Sull'argomento si veda lo studio realizzato da Giannini M. S., *Le tecniche di coinvolgimento delle entità regionali e localial segmento interno dei processi europei di decisione*, in *Procedure*

Ciò che emerge dall'analisi del sistema comunitario è la centralità del ruolo dei gruppi di pressione nel processo decisionale, con particolare riferimento al Parlamento europeo. È un dato evidente che la composizione e le caratteristiche dell'Assemblea europea la rendono come una sede «necessaria e necessitata della rappresentanza degli interessi»²⁷⁸: così come negli Stati Uniti, anche in Europa non vi sono partiti – se pur per ragioni differenti – in grado di fornire una corretta rappresentanza della società civile. I partiti europei sono scarsamente ideologizzati, non rispecchiano delle identità politiche ben definite, tanto da condurre qualcuno ad affermare che in realtà non esistono affatto²⁷⁹. Tali caratteristiche li rendono perfettamente permeabili all'azione dei gruppi di pressione²⁸⁰. Pertanto, la partecipazione dei gruppi al processo decisionale è da considerare come un elemento indispensabile per il funzionamento del sistema comunitario e, soprattutto, per la garanzia di un'espressione delle istanze della società civile europea a Bruxelles.

Ciò su cui occorre soffermarsi è l'assenza di un “*right to petition*” alla stregua degli Stati Uniti. Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – a parte i tentativi di regolare il fenomeno da parte della Commissione e Parlamento – non era prevista alcuna disposizione che prevedesse un vero e proprio diritto di petizione. La rilevanza dell'attività di rappresentanza viene sottolineata solamente dal Trattato di Lisbona, al cui art. 10 comma 3 viene riconosciuto un reale diritto di partecipazione al processo di *decision making*. Secondo quanto disposto dall'articolo 11 del medesimo Trattato, «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione

per la partecipazione delle autonomie regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri, Lussemburgo, 2005; Domenichelli L., *Le regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007.

²⁷⁸ Petrillo P. L., *op.cit.*, p.262.

²⁷⁹ Sull'argomento Bardi L., *Il Parlamento europeo e i partiti politici*, in *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Istituto affari internazionali, Quaderno n. 21, Roma, 2004, p. 29.

²⁸⁰ Il tema del finanziamento dei partiti viene regolato all'art. 6 del regolamento CE n. 2004/2003. Tale documento può essere considerato una sorta di statuto per i partiti politici europei. In particolare, l'art. 6 del regolamento prevede l'obbligo per i partiti di pubblicare un proprio bilancio contenente l'elenco dei nomi dei donatori che abbiano versato quantitativi superiori a 50 euro all'anno. Lo stesso articolo prevede: l'obbligo di rifiutare contributi provenienti da fonti anonime o società che possibilmente possano essere soggette ad influenza politica e il divieto di ricevere donazioni individuali pari 12.000 euro l'anno. in Petrillo, *op.cit.*, p.261-162.

dell'Unione». Per la prima volta i gruppi di interesse vengono menzionati in un documento, quale il Trattato di Lisbona, avente una valenza costituzionale. Sebbene con Lisbona venisse riconosciuto il diritto di partecipazione e l'obbligo di coinvolgere nella fase istruttoria la società civile, la regolamentazione comunitaria presenta dei limiti. Prende le mosse a partire dalle iniziative di Parlamento e Commissione e si concretizza in un serie di principi e regole predisposti al fine di regolare il fenomeno dei gruppi di pressione a livello comunitario. Tuttavia, non si rinviene un *corpus* organico di principi condivisi tra gli organi di Bruxelles, motivo per cui, ad oggi, l'Unione si mostra propensa a muoversi in questa direzione.

Un altro fattore da non sottovalutare è la struttura dell'Unione Europea: non si tratta di una federazione di Stati, ma di un'unione di Stati aventi tradizioni storiche e costituzionali ben differenti. È un dato di fatto che ogni Stato, a livello interno, adotti il sistema di rappresentanza che ritenga più opportuno, e di questa frammentazione ne ha risento anche il sistema di Bruxelles. Il neo-corporativismo – tipico della maggior parte degli Stati membri, compresa l'Italia – è una delle sfumature che ha caratterizzato i primi anni delle Comunità europee. In una prima fase della storia della CE, la Commissione prediligeva la consultazione di alcune organizzazioni di interessi, soprattutto quelle portatrici di istanze economiche. Si potrebbe affermare che l'atteggiamento adottato dalla Commissione i primi anni rispecchiava un assetto neo-corporativo: le grandi aggregazioni di interessi avevano la possibilità di accedere alle *hearings* della Commissione, in virtù di uno scambio di informazioni vantaggioso per entrambi.

L'analisi che segue è stata realizzata seguendo lo stesso metodo applicato al primo caso (gli Stati Uniti): si inizierà con l'esame dell'evoluzione della regolamentazione a partire dai primi anni delle Comunità europea, per poi procedere analizzando l'influenza che i gruppi di interesse hanno su Bruxelles e l'accesso che le istituzioni garantiscono alle organizzazioni degli interessi che si fanno carico delle istanze della società civile europea.

3.1. Prima variabile: la regolamentazione del lobbying presso gli organi dell'Unione Europea

Alle origini della Comunità europea non si ritrovava, diversamente da quanto accade per gli Stati Uniti, un riconoscimento costituzionale del “*right to petition*”. La regolamentazione del lobbying rappresenta per l'Unione una lunga conquista. Come affermato da Luigi Graziano: «A Bruxelles non si può propriamente parlare di regolamentazione. Esistono orientamenti, *guidelines* pensati in un quadro in cui i gruppi di interesse entrano più come risorsa che come minaccia all'interesse pubblico»²⁸¹. Con il Trattato di Lisbona – come accennato – la partecipazione al processo decisionale trova un suo riscontro giuridico, così come il dovere delle istituzioni comunitarie a mantenere un dialogo costante con i gruppi di pressione, che sostituiscono i partiti nel loro ruolo di “antenne del sistema democratico”²⁸².

3.1.1. La regolamentazione del lobbying presso la Commissione e il Parlamento prima del 2001

Prima del 1992 non si rinveniva alcuna traccia di una regolamentazione ufficiale circa l'azione dei gruppi di pressione sulle istituzioni comunitarie. Fino ad allora, le istituzioni si premuravano di svolgere un'attività puramente informale di recepimento di informazioni da gruppi rappresentativi delle principali categorie lavorative. D'altronde, l'influenza della cultura neo-corporativa – propria della maggior parte degli Stati europei – conduceva le istituzioni politiche della CE ad avere dei contatti con quelle organizzazioni che, al tempo, venivano riconosciute come portatrici di interessi qualificati²⁸³.

La rilevanza dei gruppi di pressione a livello europeo va ricercata sin dagli anni della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). A testimonianza di una tale centralità del ruolo dei gruppi di interesse intervengono alcuni fattori quali la creazione del «primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles della

²⁸¹ Graziano G., *op.cit.*, p.92.

²⁸² Ivi, p.50.

²⁸³ Si trattava di organi rappresentativi delle principali categorie dei lavoratori, i sindacati, associazioni imprenditoriali e via dicendo.

Confindustria italiana [...] luoghi istituzionali di rappresentanza diretta degli interessi, come il Comitato sociale ed economico e il Comitato delle Regioni»²⁸⁴.

Con il Trattato di Maastricht del 1992 viene espressa la volontà di rendere l'Unione Europea non solo un'unione di Stati, ma anche un'unione di cittadini. Il desiderio di accorciare le lunghe distanze tra Istituzioni e "società civile" – ove per società civile europea vanno sottintesi anche gruppi e associazioni – indusse a lavorare sul miglioramento dell'accesso pubblico circa le informazioni e documenti riguardanti l'UE. La richiesta di miglioramento si tradusse in una Comunicazione²⁸⁵ da parte della Commissione, con la quale si cercava di predisporre una prima regolamentazione del fenomeno delle lobby. Per nove anni, periodo antecedente all'emanazione del Libro bianco in materia di *governance* europea (2001), la Comunicazione ha rappresentato il documento di riferimento per la politica dei gruppi di interesse «stabilendo i fondamenti su cui la Commissione ha basato le relazioni tra istituzioni e *lobbies*»²⁸⁶.

La Comunicazione del 1992 si basava su alcuni punti che possono agevolare la comprensione dei principi ispiratori della futura regolamentazione europea in materia. Il primo principio, riguardante la c.d. "amministrazione aperta", proponeva di dar vita ad apposite banche dati²⁸⁷ ed il conseguimento di una maggiore trasparenza in materia, attraverso l'adozione di codici di condotta²⁸⁸ per i gruppi. Il secondo obiettivo riguardava la parità di trattamento – elemento che verrà analizzato in merito alla variabile "accesso alle istituzioni" – per la garanzia di una maggiore pubblicizzazione riguardo le procedure di consultazione ed una pari opportunità nella fase di udienza delle istanze provenienti dai gruppi. Inoltre, le richieste provenienti dalla Commissione prevedevano alcuni punti guida per

²⁸⁴ Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 246-247.

²⁸⁵ Successivamente ai Consigli europei di Birmingham ed Edimburgo (1992), la Commissione si fece carico del compito di migliorare la trasparenza riguardante i documenti comunitari, al fine di migliorare la partecipazione dei cittadini europei. La Comunicazione, cui si fa riferimento, risale al 2 Dicembre del 1992 e venne intitolata "*Dialogo aperto e strutturato con i gruppi di interesse speciali*".

²⁸⁶ Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 59, (corsivo dell'Aurice).

²⁸⁷ Le banche dati – su "imitazione" dell'Albo ufficiale di registrazione utilizzato negli Stati Uniti – dovevano contenere informazioni specifiche relative ai gruppi e rese accessibili a tutti.

²⁸⁸ In particolare nel 1991, fu Marc Galle – presidente della Commissione per il regolamento interno e le immunità – a proporre l'introduzione di un codice di condotta per i parlamentari e la registrazione obbligatoria dei lobbisti presso un albo ufficiale e pubblico. in Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 272-273.

l'elaborazione dei codici di condotta per i gruppi, quali, ad esempio, delle presentazioni da rendere pubbliche per ogni *issuere* rappresentata, l'adozione di un comportamento corretto e non ingannevole ed una stretta collaborazione con la Commissione.

Allo stesso modo, anche il Parlamento europeo ha attraversato un suo percorso evolutivo in materia. Per analizzare l'*iter* regolamentare – intrapreso tra il 1992 ed il 1996 – occorre prendere le mosse dalla raccomandazione proveniente dalla Commissione per il regolamento e le immunità del 1992, inerente a delle modifiche²⁸⁹ sul regolamento. Nel 1994, dopo un lungo percorso di discussione, l'onorevole Glyn Ford presentava una proposta sulla base dell'esigenza di predisporre una normativa in materia. A conclusione di questa fase, il 17 luglio del 1996 vennero approvate le modifiche proposte sul regolamento.

In base alle nuove regole, veniva specificato il diritto di accesso al Parlamento mediante un apposito lasciapassare, ottenuto dopo la registrazione da parte del lobbista²⁹⁰. Alla fine dell'anno, secondo quanto disposto dalla normativa parlamentare, i soggetti registrati dovevano presentare una relazione concernente lo svolgimento delle proprie attività, le istanze presentate, gli interessi rappresentati e gli incontri avvenuti con parlamentari e funzionari²⁹¹; nel caso di inadempienza la norma prevedeva la sospensione del lasciapassare e conseguente revoca del diritto di accesso.

È facilmente intuibile che, tra i due continenti, le necessità in termini di regolamentazione erano abbastanza dissimili: mentre le preoccupazioni che incombevano su Washington vertevano attorno ad una “pubblicizzazione” dell'attività di pressione delle lobby sul Governo, in Europa il principale obiettivo si

²⁸⁹ Veniva proposta l'introduzione di un Codice di condotta per i parlamentari e alcuni obblighi in capo alla categoria dei lobbisti.

²⁹⁰ I lobbisti, ai quali veniva consegnato l'apposito lasciapassare, devono iscriversi in un registro pubblico specificando: il nome della società per cui lavorano, dati anagrafici, ed un documento attestante la non commissione di reati penali nel paese di residenza. Ancora non veniva fornita una chiara definizione di lobby, ma gli obblighi previsti dalla normativa parlamentare erano rivolti a coloro i quali intendessero «con una certa frequenza, contattare i parlamentari presso la sede istituzionale»; l'articolo 9 comma 4 del nuovo regolamento definisce “*long term visitors*” i destinatari degli effetti della norma. Ivi, p. 274.

²⁹¹ In merito agli incontri occorre specificare eventuali contatti avvenuti anche con i familiari degli europarlamentari, secondo quanto disposto all'art. 3 dell'Allegato X al regolamento (entrato in vigore il 2 giugno del 1997).

basava sulla ricerca di un miglioramento delle procedure amministrative, volte a garantire gli interessi dei cittadini europei.

3.1.2. Il Libro bianco sulla governance del 2001.

Dopo i primi tentativi di regolamentazione del lobbying, nel 2001 viene varato un nuovo tipo di normativa con l'obiettivo di migliorare il rapporto tra istituzioni europee e società civile. Il Libro bianco sulla *governance* del 2001 non è solamente un'enunciazione di principi ma, piuttosto, un punto di partenza da cui si svilupperà la futura attività politica della Commissione.

I primi risvolti si hanno con l'introduzione di alcuni strumenti informatici in grado di pubblicizzare maggiormente l'attività dei gruppi a livello europeo²⁹² oppure con la richiesta di alcuni requisiti minimi in base ai quali alcune organizzazioni potevano essere audite per il recepimento d'informazioni²⁹³. Alla base dei primi interventi normativi risiede il principio regolatore dell'attività amministrativa della Commissione: l'intento era quello di garantire dei principi guida ai quali avrebbe dovuto ispirarsi l'attività della Commissione sulla base del principio di trasparenza.

In particolare, il punto 3.1 del documento sottolineava la volontà dell'Organo di ricercare un maggiore coinvolgimento dei cittadini europei all'attività normativa comunitaria, attraverso l'apporto di tali strumenti di rappresentanza.

Da qui, il ruolo del Libro bianco del 2001: si trattava, dunque, di un primo passo verso la creazione di *polici* specifiche in materia, un documento da considerare come uno strumento da cui trarre ispirazione per una più attenta e completa regolamentazione del fenomeno dei gruppi di pressione.

3.1.3. La Comunicazione sui "Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti" (2002)

Con il Libro bianco sulla *governance*, la Commissione ha dato avvio ad un processo di "sensibilizzazione" in materia di gruppi di pressione. Una delle applicazioni più concrete del contenuto del Libro bianco del 2001 è stata

²⁹² Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 62.

²⁹³ Tali requisiti trovano riscontro nella Comunicazione della Commissione sui "Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate" del 2002.

senz'altro la Comunicazione sui “*Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti*” (2002), mediante la quale la Commissione ha iniziato a procedere verso una maggiore chiarezza su cosa si debba intendere per “consultazione delle parti”. La Comunicazione definisce consultazione «quel processo tramite il quale la Commissione desidera che le parti interessate all'esterno contribuiscano all'elaborazione delle proprie politiche *prima* che intervenga qualsiasi decisione della Commissione»²⁹⁴. In base alla precedente definizione, sono due i punti sui quali si ritiene opportuno soffermarsi: in primo luogo, ancora non viene definita la categoria di soggetti che può prendere parte al processo di consultazione; in secondo luogo, nonostante non venga delineato un chiaro quadro su quali siano i soggetti partecipanti alle consultazioni con la Commissione, viene definito l'arco temporale entro il quale debba avvenire tale procedura.

La volontà della Commissione sembra voler essere quella di delimitare l'azione dei gruppi e di volere, in un certo qual modo, definire i confini della loro influenza al processo di *decision making*²⁹⁵. All'interno della Comunicazione si rinvencono alcuni principi ai quali si devono conformare sia le istituzioni comunitarie quanto le azioni dei gruppi di pressione. Si tratta dei «principi di *partecipazione e apertura [...] responsabilizzazione, efficacia e coerenza*, (che) sembrano aprire la via ad una visione di *governance* partecipata nel processo decisionale»²⁹⁶, enunciati che vengono rivolti sia ad istituzioni che alla società civile, comprese organizzazione e gruppi di pressione.

La Comunicazione del 1992, il Libro bianco del 2001, così come la Comunicazione del 2002 rappresentano delle *guidelines* valide, poste in essere dalla Commissione per garantire una maggiore trasparenza del coinvolgimento di tali soggetti al processo decisionale, senza affidarsi alla loro capacità di

²⁹⁴ COM [2002] 704, p.14.

²⁹⁵ Sul punto Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 64; l'Autrice riporta, inoltre, il pensiero di Cotta, Della Porta e Morlino, secondo cui «la realtà dei gruppi di pressione può avere un'importanza notevole nel porre all'ordine del giorno dei problemi, con un effetto di agenda setting» tuttavia, aggiungono gli Autori, «il peso dei gruppi nella messa in opera delle politiche può essere assai rilevante», in Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Fondamenti di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 349.

²⁹⁶ Ivi, p. 65, (corsivo dell'Autrice); si tratta della prima forma di intervento verso una *governance* multilivello; per un maggiore approfondimento sul punto si rimanda a Pirzio Ammassari G., *op.cit.*, 2004.

autoregolazione. In seguito si vedrà come questa volontà di voler porre dall'alto delle regole in materia, spingerà tanto la Commissione quanto il Parlamento a ricercare un congiungimento nella ricerca di un *corpus* organico di regole comuni volte alla regolazione del fenomeno del lobbying a livello comunitario.

3.1.4. Il Parlamento europeo e la rappresentanza degli interessi organizzati

Nonostante il bersaglio preferito dai lobbisti venga riconosciuto nella Commissione, anche il Parlamento costituisce un obiettivo altrettanto importante per i portatori di interesse.

Le ragioni di una tale importanza del ruolo dell'Assemblea europea per i gruppi derivano dall'aumento delle competenze dell'istituzione comunitaria, iniziato con il Trattato di Maastricht e consolidato dal Trattato di Amsterdam. L'organizzazione del Parlamento europeo permette all'organo di svolgere delle funzioni, seppur limitate, al pari delle Assemblee nazionali²⁹⁷. Gli aspetti funzionali che si intendono sottolineare – ai fini della ricerca – riguardano la procedura di cooperazione – ridimensionata dal Trattato di Amsterdam – e di codecisione del Parlamento, regolata dall'art. 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Quest'ultimo aspetto, in particolare, prevede che l'adozione degli atti comunitari debba avvenire sulla base di un accordo raggiunto tra Parlamento e Consiglio. Altro aspetto sul quale occorre soffermarsi, è la potestà del Parlamento circa le decisioni in materia di bilancio²⁹⁸, il che lo rende un obiettivo appetibile per gli scopi dei portatori di interessi.

Come esaminato nei precedenti paragrafi, la necessità di una regolamentazione del fenomeno del lobbying è stata una delle questioni sollevate inizialmente dal Parlamento europeo²⁹⁹. Oltre alla previsione di regole di condotta in capo ai gruppi di pressione, il Parlamento si è dotato di un tipo di regolamentazione

²⁹⁷ Petrillo P. L., *op.cit.*, p.255.

²⁹⁸ Con il trattato di Lisbona vengono riconosciuti i pieni poteri al Parlamento in materia di bilancio; Ivi, p. 258.; per un maggior approfondimento sull'organizzazione del Parlamento europeo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si veda Lupo N., Fasone C., *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in "Lobby Italia" a Bruxelles: come, dove, quando. E perché in Sinergie a cura di Petrillo P.L., n.35,2012.

²⁹⁹ Si veda il sotto paragrafo 3.1.1.

interna. Il Regolamento interno³⁰⁰ prevede, infatti, una disciplina per gli stessi membri dell'Assemblea: in primo luogo, gli europarlamentari devono predisporre una dichiarazione nel momento in cui un tema di loro interesse personale sia oggetto di discussione parlamentare; al tempo stesso, i deputati devono rendere pubbliche alcune informazioni personali quali, ad esempio, attività professionali con relativa retribuzione, nonché qualsiasi ulteriore contributo finanziario ricevuto rispetto a quanto viene già fornito dal Parlamento. Le precedenti informazioni sono contenute in un apposito registro che viene aggiornato ogni anno. In caso di violazione del regolamento – per mancanza o incompletezza di una dichiarazione – il deputato verrà richiamato ad ottemperare i propri obblighi. Ove questo non accada, qualora si presenti un'ulteriore inosservanza nei due mesi successivi al richiamo, si procederebbe verso la sospensione dalla carica.

Tuttavia, esaminando il quadro generico delle disposizioni, l'obiettivo di voler munire le Istituzioni di Bruxelles di una regolamentazione attenta e diretta si limitava solamente alla specificità delle disposizioni esistenti. Al tempo stesso, le norme appena descritte mancano di un sistema sanzionatorio che ne assicuri l'effettivo rispetto³⁰¹, il che sembrerebbe determinante data la necessità di una tale forma di rappresentanza all'interno delle istituzioni comunitarie.

3.1.5. Il lobbying sulla Commissione

La Commissione, sia per la sua struttura che per i ruoli ad essa attribuiti, è il bersaglio principale dei rappresentanti dei gruppi di interessi organizzati. L'Organo ha sempre dimostrato un approccio positivo nei riguardi del rapporto di consultazione con i portatori di interesse sia sul piano «*tecnicodella normazione*, sia su quello politico della sua legittimazione nei confronti delle altre istituzioni comunitarie e degli Stati membri»³⁰².

³⁰⁰ Art. 1, par. 1 del Regolamento del PE.

³⁰¹ Diverse opinioni sul tema: ad esempio Tiziano Checcoli evidenzia come il semplice ritiro del lasciapassare in caso di comportamento illecito non costituisca un'adeguata sanzione; pertanto, «di fronte ad un tema così "sensibile" quale quello dell'accesso diretto di soggetti portatori di interessi privati agli organi dell'Unione, sarebbe stato forse opportuno prevedere delle vere e proprie sanzioni dirette a reprimere la condotta illecita dell'individuo e del gruppo di cui è rappresentante, attraverso sanzioni pecuniarie e magari un'ampia diffusione pubblica dell'illecito commesso»; in Checcoli T., *op.cit.*, p.737.

³⁰² Ivi, p. 730, corsivi miei; questa opinione su una duplice valore aggiunto del rapporto con i gruppi di pressione, viene condivisa anche da Santini A., *Profili e problematiche della*

La Commissione, organo che rappresenta sia il Governo che la Pubblica Amministrazione, svolge delle mansioni quali la funzione legislativa, il ruolo di guardiano del Diritto comunitario, elaborazione dei regolamenti, gestisce la rappresentanza internazionale e, per tali funzioni, può essere considerata il paradiso dei lobbisti. L'elevazione a questo ruolo deriva da diverse motivazioni: dalla sua struttura, dalle funzioni svolte e – elemento da non sottovalutare – dal suo ruolo di aggregazione degli interessi che, normalmente, nei sistemi nazionali appartiene ai partiti³⁰³.

Il rapporto formatosi tra gruppi e Commissione è basato su uno scambio di informazioni ritenuto necessario, poiché i gruppi di interesse vengono considerati come diretta espressione degli interessi di un preciso settore sociale. Con le diverse Comunicazioni, la Commissione ha intrapreso un percorso di intensificazione del rapporto con i lobbisti, tentando di limitarne, contestualmente, un'eccessiva influenza.

Ritornando al tipo di percorso legislativo affrontato dalla Commissione, essa ha preferito attuare – come si intuisce facilmente dall'analisi dei precedenti documenti – una disciplina abbastanza tenue, affidandosi maggiormente alla condotta individuale dei portatori di interesse. Nel primo documento – la Comunicazione del 1992 – vennero introdotti dei requisiti necessari per dare avvio alle consultazioni come la richiesta di informazioni specifiche destinate alle organizzazioni no-profit, mentre per le organizzazioni a scopo di lucro la Commissione ha preferito adottare la via dell'autoregolamentazione. Un secondo meccanismo riguarda alcune regole – o Codici di condotta – che ogni organizzazione avrebbe dovuto seguire durante il proprio rapporto con le istituzioni comunitarie. Così come il Parlamento, la Commissione si è munita di regole comportamentali destinate ai propri funzionari quali, ad esempio, il divieto di ricevere regali o compensi da parte di soggetti estranei all'istituzione; l'obbligo di chiedere l'autorizzazione per svolgere un'attività esterna (anche nel caso di un'attività senza scopo di lucro); l'obbligo di segnalare l'attività di lucro del

regolamentazione del lobbying nell'Unione Europea in Diritto dell'Unione Europea, 1/2000, Pirzio Ammassari G., *op.cit.*

³⁰³ Panebianco S., *op.cit.*, p. 278.

coniuge; l'obbligo di rispettare il dovere di riservatezza una volta terminato il proprio mandato³⁰⁴.

3.1.6. Parlamento e Commissione: alla ricerca di una regolamentazione sul lobbying

Nonostante l'elaborazione delle prime tappe normative dell'Unione, ancora non si disponeva di una regolamentazione organica in materia. Diverse sono le opinioni³⁰⁵ secondo cui non si trattava di normative che avrebbero garantito la trasparenza del sistema di rappresentanza degli interesse.

Uno dei limiti della normativa comunitaria – come accennato – consisteva nell'assenza di una definizione ufficiale di lobby, ed una così incerta regolamentazione sollevava delle questioni di rilevante importanza. Da una parte, si creava una linea sottile nella differenza tra gruppi di rappresentanza e cittadini europei: la mancata definizione di cosa si intendesse per fare lobbying e l'assenza di un chiarimento circa la figura dei portatori di interesse ha portato ad un "naturale" raggirò delle regole introdotte a Bruxelles. Procedendo verso una prospettiva comparata in riferimento alla regolamentazione statunitense, già a partire dalla legge del 1946 fino ad arrivare alla sua modifica nel 1995, l'attività di lobbying veniva ben definita assieme alla figura del lobbista. Così, i soggetti partecipanti al processo di persuasione trovavano un loro riscontro giuridico all'interno delle disposizioni normative. A Bruxelles ciò non accadde, almeno inizialmente; senza una definizione di portatore di interesse, l'attività di pressione veniva svolta da professionisti (come giornalisti, parlamentari o ex deputati) i quali vantavano una posizione privilegiata, in merito all'accesso alle istituzioni o pacchetto di contatti, rispetto a coloro i quali avrebbero dovuto rispettare le regole di condotta previste dall'Unione.

Altro punto critico della regolamentazione comunitaria riguardava la scarsa prevenzione e punizione di eventuali episodi degenerativi dell'attività di lobbying.

³⁰⁴ Per un approfondimento sulle regole dello Statuto dei funzionari si rimanda a Santini A., *op.cit.*, p. 136.

³⁰⁵ Si veda Shaber T., *The regulation of lobbying at the European Parliament: the Quest for Transparency*, in *Lobbysme, Pluralisme, Integration Européenne*, Pie, Bruxelles, 1998.

Nonostante la precedente Comunicazione³⁰⁶ da parte della Commissione ed i primi “interventi” in materia, la politica di Bruxelles non si è mossa verso un’attenta predisposizione di misure sanzionatorie – a parte il ritiro del lasciapassare per quei soggetti iscritti sul registro – per cui, considerando il carattere minimale della regolamentazione fino ad allora presente, quei soggetti che svolgevano un’attività di influenza e non registrati come lobbisti non avrebbero subito alcun provvedimento in caso di violazione delle regole presenti. A partire dall’emanazione del Libro bianco, seguirono una serie di critiche³⁰⁷ circa la reale efficacia della normativa comunitaria disciplinante il fenomeno dei gruppi di pressione, che portarono all’avvio di una serie di proposte di riforma, come l’adozione per le istituzioni di un unico registro per i lobbisti. Si vedrà meglio nel successivo paragrafo il costante impegno nella regolazione del lobbying da parte delle istituzioni comunitarie.

3.1.7. Il Libro verde del 2006: regolazione, trasparenza, partecipazione.

Nel 2006 venne elaborato il Libro verde con l’obiettivo di colmare le lacune della normativa comunitaria sul lobbying. Sono diversi gli aspetti sui quali la Commissione intende intervenire: in primo luogo, la predisposizione di un quadro di lobbying più dettagliato; in secondo luogo, cercare di rendere obbligatoria la diffusione di informazioni sui beneficiari dei fondi dell’Unione Europea; in terzo luogo, cercare di elaborare un *feedback* riguardo alla normativa adottata dalla Commissione europea con la Comunicazione del 2002.

Il primo aspetto, decisamente più rilevante per la ricerca, riguarda la definizione dell’attività di lobbying. Fino al 2006 le espressioni utilizzate, in riferimento al lobbying, riguardavano principalmente i *gruppi di pressione*, *gruppi di interesse* o *gruppi della società civile*.

La Commissione rileva la necessità di ricercare una chiara definizione su cosa si debba intendere per attività di pressione, intendendo per lobbying ogni azione

³⁰⁶ La Comunicazione cui si fa riferimento è “*Dialogo aperto e strutturato con i gruppi di interesse speciali*” del 2 Dicembre 1992.

³⁰⁷ Il commissario europeo antifrode, Sim Kallas, a seguito dei dubbi circa l’efficacia delle disposizioni in materia di lobbying, di cui si disponeva fino ad allora, propose di dare avvio a delle riforme prendendo le mosse dal Libro bianco sulla *governance*. L’iniziativa di Kallas – *Iniziativa Europea per la Trasparenza* – si basava su una serie di obiettivi volti al miglioramento della trasparenza del processo di *decision making* a Bruxelles. Si confronti Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 279.

rivolta verso l'influenza del processo di *decision making*³⁰⁸ e per lobbista colui che svolge professionalmente questo tipo di mansione – per mezzo di una retribuzione o no – per conto di un soggetto pubblico o privato. La Comunicazione include nella definizione di lobbista «organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobbies aziendali o le associazioni di categoria»³⁰⁹, a testimonianza del fatto che la Commissione volesse definire con precisione con quali soggetti potessero avvenire le consultazioni.

Riconoscere il lobbying come un'azione professionale ne delineava una vera e propria legittimazione dei rapporti con le istituzioni europee, legittimando, contestualmente, tutti quei gruppi che – provvisti dei requisiti stabiliti – avrebbero svolto questo tipo di attività. La specificazione delle precedenti categorie nel novero della definizione si presenta come una dimostrazione di una più ampia inclusività della società civile.

Per concludere il quadro sul Libro verde, occorre focalizzarsi sulle nuove misure volte a garantire una maggiore trasparenza del processo decisionale. La Commissione in questo argomento si muove verso un potere di controllo esercitato non solo dalle istituzioni, ma anche dall'opinione pubblica. Pertanto, una maggiore trasparenza può essere realizzata attraverso la pubblicizzazione dei dati riguardanti i gruppi di pressione, in modo tale che il secondo meccanismo di controllo venga rappresentato dagli stessi cittadini europei.

Come afferma Antonucci «se tutte le parti in gioco nell'elaborazione di una politica della Commissione, così come l'opinione pubblica, sono in grado di identificare [...] i gruppi portatori degli interessi coinvolti, [...] l'origine del finanziamento e la finalità dell'azione lobbistica»³¹⁰, si verrebbe a creare un altro strumento di controllo esterno, portando i gruppi a svolgere la propria attività in assoluta trasparenza e credibilità.

³⁰⁸ Specificatamente si intende «influenza dell'elaborazione delle politiche e del processo decisionale delle istituzioni europee», (COM [2006] 194, p.5.)

³⁰⁹ Ibidem.

³¹⁰ Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 70.

3.1.8. Dopo il Libro verde (2006): il Quadro di riferimento per le relazioni della Commissione con i rappresentanti di interessi .

Oltre alle nuove disposizioni previste dal Libro verde, la Commissione ha proposto l'introduzione altri meccanismi per consolidare la regolamentazione europea. Uno fra questi è stato il lancio di un registro volontario per i portatori di interesse nel 2008. La registrazione in quest'ultimo documento avrebbe rappresentato un vantaggio per coloro i quali avessero provveduto ad accreditarsi presso il registro. I lobbisti che avrebbero aderito a questa iniziativa avrebbero avuto un vero e proprio diritto nell'essere consultati. La registrazione, inoltre, era correlata al rispetto di un Codice di condotta dalle previsioni simili a quelle disposte dal Parlamento europeo.

Le scelte della Commissione lasciano intendere un ritorno all'autoregolazione del fenomeno del lobbying, piuttosto che un controllo imposto dall'alto da parte di un organo sovraordinato. La scelta del tipo di *regulation* della Commissione può essere riassunta in cinque punti:

1. L'accREDITamento viene definito per le organizzazioni di rappresentanza e non per i lobbisti.
2. Richiesta di requisiti minimi per aumentare la trasparenza del sistema.
3. Una discutibile capacità sanzionatoria da parte della Commissione.
4. L'accREDITamento dei lobbisti presso il registro pubblico avviene su base volontaria.
5. Un sistema di controllo basato sull'opinione pubblica attraverso la pubblicazione di informazioni su internet.

La decisione di mantenere un profilo basso da parte della Commissione si potrebbe interpretare come una volontà di ricercare una con-partecipazione della società civile europea nel processo di rappresentanza. Una deduzione del genere è realizzabile nell'eventualità che i gruppi di pressione agiscano accettando di rispettare quelle regole minime stabilite da Bruxelles. Quella della Commissione sembra una visione pluralista della società, basata sulla cooperazione della società civile organizzata e delle istituzioni comunitarie.

3.1.9. Una strada comune per le istituzioni di Bruxelles

Nel 2008 il Parlamento ha approvato una risoluzione attraverso la quale ha dichiarato di accostarsi alla definizione di lobbying fornita dalla Commissione. Tuttavia, un tale tentativo di uniformare la regolazione del fenomeno non è bastato a colmare le lacune presenti in materia.

A seguito di diversi scandali finanziari che hanno visto il coinvolgimento di lobbisti e membri dello stesso Parlamento europeo, l'esigenza di un consolidamento del sistema di regolamentazione diventava sempre più urgente. L'impegno di adottare un registro comune con iscrizione obbligatoria e di un sistema di controllo, con relative disposizioni sanzionatorie, sembrano essere diventate prerogative comuni per le istituzioni comunitarie.

Gli ultimi risvolti si sono verificati circa un anno fa, nel momento in cui si è affacciata sull'Europa la prospettiva di una nuova versione del registro sulla trasparenza. Il nuovo registro dovrà applicare i principi dell'Accordo interistituzionale sottoscritto dalla Commissione e dal Parlamento nel 2011³¹¹ e riesaminato successivamente nel 2014. In base alla nuova versione, vengono richieste delle informazioni aggiuntive sulla partecipazione a strutture in seno all'Unione, come l'adesione a dei forum o la partecipazione a comitati; inoltre, viene richiesta la dichiarazione nell'apposito registro dei costi sostenuti per lo svolgimento di tali attività. Una delle novità più interessanti sono gli incentivi per aumentare il numero di soggetti registrati, tra i quali si rinviene l'obbligo di registrazione per quei soggetti aventi l'intenzione di incontrare i membri della Commissione, del Gabinetto e i Direttori generali; l'obbligo vale anche per quelle organizzazioni che desiderano intervenire durante le audizioni del Parlamento europeo. L'intenzione è quella di rendere comune l'adozione di tale registro

³¹¹ Il 23 giugno del 2011 la Commissione europea ed il Parlamento europeo hanno sottoscritto *l'Accordo sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione*. Ai sensi dell'Accordo del 2011, il registro comune per la trasparenza avrebbe dovuto comprendere: l'ambito di applicazione del documento, le categorie a cui sarebbe stata aperta la registrazione, le informazioni richieste a tali soggetti (ivi compreso l'obbligo d'informazione finanziaria), un codice di condotta ed un meccanismo di reclamo con relativi provvedimenti in caso di violazione. Nel 2014 il Parlamento europeo e la Commissione hanno riesaminato il registro per la trasparenza ampliandone i contenuti. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito eur-lex.europa.eu, in cui è possibile consultare le disposizioni del suddetto Accordo.

obbligatorio per i lobbisti sia per la Commissione che per il Parlamento ed il Consiglio³¹², cercando di arrivare ad un traguardo giuridico comune³¹³.

3.2. Seconda variabile: l'influenza dei gruppi di pressione in Europa.

È un dato certo che il lobbying in Europa non abbia la stessa tradizione storica degli Stati Uniti, pertanto, il fenomeno delle lobby è stato soggetto ad un diverso grado di attenzione per gli studi e ricerche condotti a livello nazionale.

Nonostante il caso oggetto di studio sia rappresentato dall'Unione Europea, nella sua accezione di sistema sovraordinato rispetto agli Stati che la compongono, non si può trascurare che una delle cause del limitato interesse delle ricerche sia correlato alla difficoltà di accesso dei gruppi, che generalmente è stata riscontrata nelle democrazie europee. Un'altra motivazione riguarda il ruolo assunto dai partiti politici nei singoli Stati membri: sul versante interno i partiti si sono rivelati dei catalizzatori per l'aggregazione degli interessi, un elemento non riscontrabile in America. Infine – come accennato nell'introduzione al capitolo – l'assetto neo-corporativo adottato da molti Stati ha dato per scontata la presenza di quei centri di interesse che non rientrassero «nello schema dell'incorporazione nello stato dei rappresentanti del lavoro e capitale»³¹⁴. Nella maggior parte degli Stati europei – ad esclusione di qualcuno come la Gran Bretagna – le grandi associazioni di categoria hanno sempre avuto un maggior peso, poiché i contatti diretti tra i rappresentanti di interesse ed interlocutori pubblici sono sempre stati osservati con sospetto e criticità³¹⁵.

³¹² Fonte: Comunicato stampa della Commissione, *La Commissione e il Parlamento attuano nuove regole per il registro per la trasparenza*, Bruxelles, 27 Gennaio 2015, in www.europa.eu, consultato il 20/08/2015

³¹³ In questo senso, non è da sottovalutare l'impegno della Commissione. Lo scorso anno, con le due decisioni C(2014)9048 e C(2014)9051, la Commissione ha introdotto l'obbligo – in particolare per i Direttori generali della Commissione, i commissari e componenti del loro staff – di rendere pubblici gli incontri tenuti con i lobbisti. In Petrillo P. L., *Trasparenza e gruppi di pressione: la Commissione europea dà il buon esempio*, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2015, p. 2002-204.

³¹⁴ Mattina L., *op.cit.*, p. 155.

³¹⁵ Kohler-Hoch B., *Germany: Fragmented but strong lobbying*, in M. van Schendelen, *National Public and Private Ec Lobbying*, Aldershot, Dartmouth, p. 23-48.

Le ricerche sul lobbying comunitario sono di gran lunga superiori rispetto alla dimensione nazionale, proprio perché nell'Unione Europea e Stati Uniti l'attività di lobbying sembra aver assunto un ruolo chiave per il corretto funzionamento del sistema democratico e nell'Unione, in particolar modo, per riuscire ad ovviare al tanto menzionato deficit democratico.

Volendo verificare l'influenza esercitata dal lobbying comunitario, anche per l'Europa vale lo stesso problema riscontrato per gli Stati Uniti, ovvero la difficoltà nella quantificazione della variabile dell'influenza. Oltre alle motivazioni già elencate precedentemente³¹⁶, ciò che contribuisce a rendere ancor più difficile il reperimento dei dati necessari, è il tipo di regolamentazione adottata da Bruxelles. È indubbia la volontà delle istituzioni comunitarie di non voler introdurre delle limitazioni sull'influenza delle organizzazioni di interesse sul *policy making*; Bruxelles si è mossa verso una garanzia di una maggiore trasparenza dei rapporti tra gruppi e decisori pubblici. La Commissione è stata fra tutte l'istituzione che maggiormente si è esposta nell'adozione di una *low regulation*, ovvero l'obiettivo di escludere l'introduzione di norme più dirette – come l'introduzione di una registrazione obbligatoria – per non scoraggiare la registrazione e l'operato dei gruppi di interesse. Da qui, l'approccio iniziale della Commissione: un tentativo di affidare all'autoregolamentazione dei gruppi i pressione il buon andamento dell'influenza sulle istituzioni. Tuttavia, dall'analisi dei vari registri sulla trasparenza, non sempre i dati resi pubblici rispecchiavano il reale numero delle organizzazioni operanti a Bruxelles, portando così a considerare l'approccio utilizzato dalla Commissione come fallimentare³¹⁷, basti pensare che nel 2009 si stimava la presenza di circa 15.000 agenzie contro le 1800 registrate³¹⁸.

Le diverse lacune della regolamentazione comunitaria hanno portato ad un cambio di rotta nell'atteggiamento di Commissione e Parlamento europeo nell'approcciarsi ad una così delicata rete di rapporti che, se non controllati con le dovute misure, rischierebbero di condurre a fenomeni degenerativi.

³¹⁶ Si confronti il paragrafo 4.2 relativo al primo capitolo.

³¹⁷ Fonte: Euractiv, *Eu Lobbyists Scramble over their Exact Number*, disponibile al sito www.euractiv.com

³¹⁸ Ivi.

Per comprendere quali e quanti dei gruppi di pressione siano operativi a Bruxelles tentare di arrivare a delle conclusioni sul grado di influenza di alcune categorie rispetto ad altre, sembrerebbe opportuno riportare un importante episodio, in grado di fornire un'anticipazione delle generalizzazioni future.

Dopo il Libro verde del 2006, in occasione dell'*Iniziativa europea per la trasparenza*, è stata avviata una fase di consultazione di quei soggetti destinatari delle proposte della Commissione. Lo scopo di avviare una tale iniziativa derivava principalmente dall'obiettivo di recepire quante più informazioni possibili sull'opinione dei destinatari circa le nuove iniziative provenienti dalla Commissione e, soprattutto, capire il grado di consenso sull'*Iniziativa europea per la trasparenza*. I punti sui quali la Commissione intendeva operare riguardavano: un maggiore grado di apertura delle istituzioni verso la società civile; una comunità europea fondata sul pluralismo degli interessi; garantire un maggiore accesso al processo decisionale.

Di seguito viene riportata una rassegna di tutti i soggetti che hanno partecipato alla consultazione.

SOGGETTI PARTECIPANTI			
Settore pubblico	18	Settore privato	73
Governi nazionali e organismi di natura pubblica	8	Organizzazioni di dimensione europea	34
Rappresentanti di interessi regionali e locali	10	Organizzazioni di dimensione regionale e locale	3
Organizzazioni non governative	50	Cittadini	17
Organizzazioni di dimensione europea	30	Contributi inviati da cittadini	17
Organizzazioni di dimensione nazionale	19	Altri soggetti	7
Organizzazioni locali e regionali	1	Altri contributi	7
		Società di natura individuale	5

Tabella 3.1: Soggetti partecipanti alla consultazione del 2006³¹⁹.

³¹⁹ Fonte: Antonucci M.C., *op.cit.*, p.75; l'Autrice analizza le quattro domande che sono state presentate agli *stakeholders*: in primo luogo la domanda riguardo al tipo di provvedimenti

Si è scelto di riportare i risultati della consultazione poiché si ritiene interessante analizzare le differenze presenti nei contributi dei vari settori in relazione alle tipologie di interessi che essi rappresentano. I contributi più significativi – secondo l’analisi dei risultati ad opera della Commissione – provengono principalmente da due settori: il settore privato delle *peak organization* (gruppi economici) ed il settore delle organizzazioni non governative.

Quanto al primo settore, le richieste si basavano sostanzialmente su una maggiore garanzia, piuttosto che su una maggiore trasparenza. Il che non desta stupore, poiché i gruppi economici risultavano essere i soggetti maggiormente consultati dalle istituzioni – in particolar modo dalla Commissione – per cui, i rapporti di consultazione tra Commissione ed il settore delle *peak organization* risultavano essere abbastanza consolidati. Dal versante opposto, invece, provenivano le richieste di una maggiore garanzia delle possibilità di partecipazione al processo decisionale, con le dovute preoccupazioni di dover competere con tipologie di interessi ben più forti.

Le risposte fornite dagli *stakeholders* – in risposta all’iniziativa della Commissione – possono essere riassunte in 3 punti:

- a) **Le risposte delle grandi imprese:** nonostante il settore delle *peak organization* abbracci le proposte della Commissione – registro su base volontaria e codici di condotta – ciò che sembra interessare di più risulta essere la preoccupazione di mantenere un certo grado di autonomia nella loro autoregolazione. Il settore dei professionisti preferiva costituire delle regole proprie sulla definizione di codici di condotta interni e conseguenti sanzioni. Pertanto, le proposte della Commissione sembrano essere abbastanza apprezzate da questi gruppi.
- b) **Le risposte delle organizzazioni non governative:** l’atteggiamento dei rappresentanti degli interessi del Terzo settore sembra poggiare su delle

necessari per poter intraprendere un percorso di maggiore trasparenza in materia di lobbying; l’istituzione di un registro volontario, con che possa fornire per via informatica informazioni dettagliate quali, ad esempio, le *issuer* rappresentate, gli obiettivi, le risorse finanziarie; un rafforzamento dei codici di condotta preesistenti; infine, l’istituzione di un nuovo sistema di controllo in capo ad un organismo e la predisposizione di sanzioni in caso di inosservanza delle regole. Ivi, p. 74.

richieste differenti rispetto ai rappresentanti del primo gruppo. L'attenzione verso una maggiore trasparenza dell'azione di consultazione è stata vista con un atteggiamento abbastanza positivo dai rappresentanti del lobbying sociale, poiché occorreva creare dei canali paritari di accesso per tutti i gruppi. Non è di certo un mistero la preferenza della Commissione per le informazioni provenienti del settore economico, motivo per cui le organizzazioni non governative volevano accolte e recepite in egual misura le proprie istanze.

- c) **Le risposte della società civile organizzata:** i privati risentono invece dell'esigenza nel reperire maggiori informazioni. L'introduzione di una maggiore trasparenza condurrebbe ad una chiara visione dell'attività di persuasione ad opera delle grandi organizzazioni. L'asimmetria informativa che sussiste tra società civile ed istituzioni porta i privati ad avvertire una necessità sul miglioramento dei canali di informazione. Tuttavia, il costante timore di una mera policy sulla trasparenza conduce i cittadini verso la richiesta di un maggiore controllo da parte della Commissione, piuttosto che una regolazione delle attività dei lobbisti su base volontaria.

Cercando di tradurre in indicatori le informazioni precedenti, è possibile ricavare un quadro generico in base al quale si possono trarre delle conclusioni utili ai fini della ricerca.

SOGGETTI COINVOLTI	PARTECIPAZIONE ALLA CONSULTAZIONE	ASIMMETRIA INFORMATIVA	PREFERENZA PER L'AUTOREGOLAMENTAZIONE
Peak organization	ALTA	BASSA	ALTA
ONG	MEDIA	MEDIA	MEDIA
Società civile	BASSA	ALTA	BASSA

Tabella 3.2: Risultati della consultazione del 2006³²⁰.

³²⁰ La tabella è frutto di un'elaborazione e generalizzazione personale in base ai dati delle consultazioni disponibili in Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 73-76. La generalizzazione a cui si è giunti dipende esclusivamente dal modo in cui si è deciso di interpretare l'influenza dei gruppi di pressione nel corso del lavoro. I parametri sono riferiti alla seguente legenda : ALTA PARTECIPAZIONE = elevato numero di soggetti che partecipanti alla consultazione; MEDIA= PARTECIPAZIONE modesto numero di soggetti partecipanti alla consultazione; BASSA=

Dai dati riportati emerge che sono i gruppi economici – rappresentanti degli interessi di imprese e professionisti – ad essere quelli maggiormente propensi per una *low regulation*. Dalla loro richiesta di lasciare invariato il loro margine di azione, emerge che sono proprio i gruppi della *business community* ad essere i portatori di interesse che partecipano maggiormente al processo decisionale di Bruxelles, nonché quelli che preferirebbero il mantenimento dello *status quo*. Gli altri portatori di interessi sembrano non avere la stessa influenza nel processo di *decision making*, né tanto meno la stessa frequenza di incontri che viene garantita ai gruppi economici.

Ma non è solo questo che porta ad evidenziare la maggiore influenza delle *peak organization*. L'analisi del Registro sulla trasparenza comunitario, nonostante la mancanza dell'obbligatorietà dell'accreditamento, conduce ad uno stesso risultato. Si è deciso di interpretare l'influenza adottando un diverso criterio di valutazione, pertanto, anche nel caso europeo, l'influenza dei gruppi verrà interpretata in base alla loro partecipazione, attività e risorse economiche utilizzate nella loro attività di persuasione.

DATE	A	B	C	D	E	F	TOTALE
05-01-2015	934	3607	1906	537	42	330	7356
12-01-2015	932	3639	1914	537	42	331	7395
19-01-2015	941	3680	1922	545	42	339	7469
26-01-2015	954	3725	1926	555	42	343	7545
26-02-2015	1003	3858	2034	571	41	366	7873
27-04-2015	1077	4163	2188	609	44	415	8496

PARTECIPAZIONE ridotto numero di soggetti partecipanti alla consultazione. Per la variabile "ASIMMETRIA INFORMATIVA" ci si è basati sulle risposte degli *stakeholders*: i gruppi economici non rivendicano la necessità di un miglioramento dei canali di informazione, a differenza degli altri due settori; anche per la variabile "PREFERENZA PER L'AUTOREGOLAMENTAZIONE" i valori sono stati assegnati sulla base delle risposte degli *stakeholders*.

28-05-2015	915	3868	1946	521	40	360	7650
29-06-2015	939	3998	2046	548	40	365	7936
24-08-2015	961	4123	2108	571	34	376	8173

Tabella 3.3: *Trasparency Register, evolution of registration from 05/01/2015 to 24/08/2015*³²¹.

Per facilitare la lettura della tabella si è scelto di indicare i rappresentanti di ogni singolo settore con le lettere A,B,C,D,E ed F³²². Confrontando i risultati, si evince che sono i gruppi economici (lettera B) a rappresentare la maggiore porzione dei portatori di interesse a Bruxelles. L'ultimo dato risale allo scorso Agosto, momento in cui il numero totale di rappresentanti degli interessi ammonta ad 8173. Benché i dati presenti provengano dal Registro sulla trasparenza dell'Unione Europea è doveroso ricordare che i numeri sono il risultato di accreditamenti volontari, non essendo presente l'obbligatorietà della registrazione. Pertanto, sono dati che non possono realmente specificare l'effettivo numero dei gruppi operanti a Bruxelles.

³²¹ Fonte: *Trasparency register*, disponibile al sito www.europa.eu. Consultato il 30/08/2015

³²² Le lettere corrispondono ai soggetti riportati sul registro per la trasparenza: la lettera A corrisponde al settore *Professional consultancies/law firms/self employed consultants*, per B si intendono le *In-house and trade/professional associations*, C rappresenta le ONG, D i *Think tanks research and academic institutions*, E le *Organisations representing churches and religious communities*, ed infine F le *Organisations representing local, regional*.

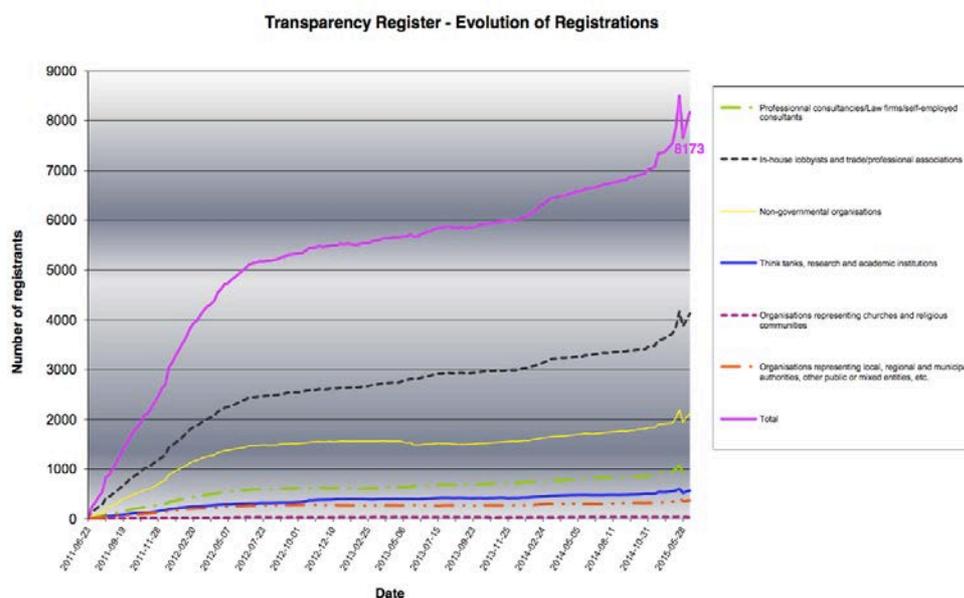


Grafico 3.4: Andamento delle registrazioni dal 23/06/2015 al 28/08/2015³²³.

Se si volesse prolungare l’arco temporale considerato, si rileva come dal 2011 al 2015 sia cresciuto il numero degli accreditati dei portatori di interesse. l’elemento interessante è l’incentivo fornito dalla registrazione volontaria, poiché un approccio trasparente porta, di conseguenza, ad una buona considerazione e valutazione di uno dei maggiori “organi di controllo”, ovvero la società civile. Quei gruppi che dovessero agire aggirando l’accredito presso il registro perderebbero di credibilità nei confronti dei cittadini. Altro elemento da considerare, nuovamente, è il netto squilibrio tra le *peak organization* e le restanti organizzazioni.

Dunque, sembrerebbe che l’esercito delle lobby di Bruxelles sia composto, per la maggior parte, dai rappresentanti dei forti gruppi economici a discapito degli altri portatori di interesse quali, ad esempio i lobbisti del settore sociale, le organizzazioni non governative e via dicendo, che cercano di conquistare un loro spazio onde evitare che le *issues* da loro rappresentate non vengano scavalcate dal “mercato degli interessi”.

Sembrerebbe opportuno sollevare un’importante questione relativa alle spese affrontate dai gruppi di pressione. Il Registro per la trasparenza non riesce a

³²³ Fonte: Transparency register, disponibile al sito www.europa.eu. Consultato il 30/08/2015; il grafico rappresenta l’evoluzione delle registrazioni per ogni organizzazione degli interessi.

mostrare una parte degli investimenti che vengono predisposti da tutte le organizzazioni³²⁴.

Per riportare un esempio concreto, si è scelto il caso della Philip Morris. Dal 2012, il gigante del tabacco ha incrementato le proprie spese in attività di lobbying di circa 1,2 milioni di euro³²⁵, per poi arrivare a spendere nel 2014 tra i 5,25 e 5 milioni di euro. La figura di seguito mostra le dieci compagnie che maggiormente hanno investito in attività di lobbying a Bruxelles nel periodo tra il 2012 e 2014.

Top 10 biggest lobby spending companies

	Company	Lobbying expenses
1	Philip Morris International Inc.	€5,25mn - 5mn
2	ExxonMobil Petroleum & Chemical	€5mn - 4,75mn
3	Microsoft Corporation	€4,75mn - 4,5mn
4	Shell Companies	€4,5mn - 4,25mn
5	Siemens AG	€4,355,792
6	GDF SUEZ	€4mn - 3,75mn
7	General Electric Company	€3,5mn - 3,25mn
8	Huawei Technologies	€3,000,000
9	Bayer AG	€2,760,000
10	Telekom Austria Group	€2,750,000

Figura 3.5: Top ten companies for spending on lobbying³²⁶.

«Dopo Washington è Bruxelles la città al mondo con la maggiore concentrazione di lobbisti»³²⁷, ma questa concentrazione riguarda soprattutto quei lobbisti i cui clienti sono rappresentati dalle compagnie economiche. Gli ultimi dati aggiornati del Registro per la trasparenza mostrano un numero che supera di poco le 8.000 iscrizioni, di cui circa 4.000 dichiarano di rappresentare le istanze provenienti dalle aziende³²⁸.

³²⁴ Ad esempio, fino al 2014, non venivano riportate le spese di Goldman Sachs e Time Warner, poiché non iscritti sul registro.

³²⁵ Fonte: Crisp J., *Philip Morris tops NGO's lobbying spending table*, in www.euractiv.com, consultato il 30/08/2015. L'Autore inoltre sottolinea che un tale aumento di spese coincide con l'anno in cui è avvenuta la discussione sulla Direttiva della Europea circa i prodotti del tabacco

³²⁶ Ibidem.

³²⁷ Salimbeni A. P., *L'Europa governata dalle lobby*, in www.lobbiyngitalia.com, fonte *Internazionale*.

³²⁸ i settori in cui viene esercitata una più intensa attività lobbistica riguardano l'energia, i mercati finanziari, trasporti e l'economia digitale, Ibidem.

In conclusione, si potrebbe affermare che l'approccio delle istituzioni comunitarie abbia cercato di rendere trasparente il *policy making* cercando di migliorarne, allo stesso tempo, il funzionamento. In particolare, la decisione di adottare un tipo di registrazione su base volontaria "costringe" i portatori di interesse a responsabilizzarsi, cercando di curare, oltre all'aspetto tecnico della loro attività di lobbying, la loro immagine pubblica³²⁹.

Sebbene vi sia una regolamentazione ancora in divenire, anche in Europa – come negli Stati Uniti – non si riesce a regolare il differente grado di influenza esercitato dai gruppi di pressione, poiché quest'ultimo dipende principalmente «dalla diversa disponibilità di risorse finanziarie, dai consolidati vantaggi di ordine economico e sociale, dalle collaudate connessioni di ordine politico, dal diverso grado di expertise politica che ciascun gruppo ha accumulato nel corso del tempo»³³⁰.

3.3. Terza variabile: l'accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni comunitarie.

Il sistema ibrido dell'Unione Europea – come più volte evidenziato – risulta altamente permeabile ai portatori di interesse, poiché quest'ultimi riescono a colmare quel vuoto lasciato dalla stessa struttura ed organizzazione dell'Unione. L'assenza di un Governo, un organo cui venga affidato il compito di prendere delle decisioni vincolanti per disposto costituzionale, comporta la guida dell'Europa ad opera di «un *tandem*, Consiglio dei Ministri-Commissione, fra cui c'è collaborazione ma anche tensione»³³¹. I gruppi di pressione operano dietro questo incontro-scontro tra le istituzioni comunitarie, operando per conto di quel pluralismo di interessi che regna in Europa.

³²⁹ Greenwood J., Thomas C.S., *An evaluation of lobby regulation and its lessons: The United States and other liberal democracies*, in Thomas C.S., *Research Guide to U.S. and International Interests Groups*, Praeger, London, 2004, p. 381-389.

³³⁰ Mattina L., *op.cit.*, p. 159; l'Autore riporta il pensiero di Jordan G., Thomas C.S., *representativeness and bias in interests group activity in liberal democracies: An inconclusive debate*, in Thomas C.S., *Research Guide to U.S. and International Interests Groups*, Praeger, London, 2004, p. 359-369.

³³¹ Graziano G., *op.cit.*, p.52-53; L'autore definisce una tale tensione con "collaborazione antagonistica" fra i due organi.

Dopo aver visto la diseguaglianza in termini di influenza – sulla base del valore conferito alla variabile nel presente lavoro – nel seguente paragrafo ci si focalizzerà sullo studio dei vari canali di accesso, attraverso cui i gruppi di pressione entrano in contatto con le istituzioni comunitarie.

3.3.1. Il Consiglio dei Ministri: il sogno proibito dei lobbisti

Se è stato affermato più volte che le istituzioni comunitarie si presentano abbastanza permeabili all'azione dei lobbisti, la stessa cosa non può essere ribadita per il Consiglio. Istituzione difficilmente accessibile ai più, «il Consiglio è il sogno proibito di ogni lobbista. Di tutte le istituzioni comunitarie è la più importante ma anche la più impenetrabile»³³². Diverse sono le opinioni circa l'accesso dei gruppi al Consiglio dei Ministri. Secondo alcuni autori, ad oggi, diversi sono i canali di accesso indiretti garantiti ai portatori di interessi all'interno dell'Istituzione. Una prima possibilità viene assicurata dai governi nazionali: da alcuni studi sembra che i gruppi preferiscano esercitare la propria attività di influenza sui ministri nazionali³³³. Una seconda opzione ricade sui funzionari che compongono le Rappresentanze permanenti, il cui compito si basa sulla preparazione dei lavori per gli incontri del COREPER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti). Sulla base di alcune statistiche³³⁴, le proposte di legge del COREPER vengono facilmente approvate facilmente dal Consiglio; pertanto, l'obiettivo dei lobbisti sarà rappresentato dai funzionari del proprio paese facenti parte delle Rappresentanze permanenti. La terza, ed ultima, opportunità di accesso viene individuata sui gruppi di lavoro, i cui membri sembrano far spesso parte dei comitati degli esperti che vengono affiancati alla Commissione nella fase preliminare della legislazione. Pertanto, i gruppi di interesse possono cimentarsi in un accesso indiretto al Consiglio dei Ministri entrando in contatto con i gruppi di lavoro sia mediante i comitati degli esperti.

³³² Ivi, p. 56.

³³³ Sul punto si vedano Bennet R., *Business routes of influence in Brussels: Exploring of direct representation*, in *Political Studies*, vol. 47, p. 250-257, 1999; Wessels B., *European Parliament and interests groups*, in Katz R., Wessels B., *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford, p. 105-128, 1999.

³³⁴ Mattina L., *op.cit.*, p. 147.

Dunque, per concludere, si evince come il Consiglio, nonostante non vi sia una formalizzazione circa l'accesso dei gruppi, possa essere anch'esso – con un livello di difficoltà differente rispetto alle altre istituzioni – un canale di accesso per i portatori di interesse.

3.3.2. Il Parlamento europeo e i portatori di interesse

Quello del Parlamento europeo è un argomento abbastanza delicato, poiché ci troviamo dinanzi ad un'Assemblea che non appartiene né ad una federazione di Stati né ad uno Stato-nazione³³⁵. La corsa al Parlamento da parte dei lobbisti dipende dall'estensione dei poteri dell'Istituzione a partire dal Trattato di Maastricht fino al Trattato di Amsterdam, con i quali è stata dapprima introdotta e successivamente estesa la procedura di codecisione. Un tale ampliamento dei poteri del Parlamento lo ha reso un polo di attrazione per la rappresentanza degli interessi particolari, un'attenzione che si è triplicata tra il 1994 ed il 1997³³⁶.

I gruppi che scelgono di agire sui membri del Parlamento rappresentano un vasto pacchetto di *issues*: dalle associazioni che rappresentano le industrie, dalle associazioni di categoria, ma, soprattutto, sono quei gruppi considerati più deboli a ricercare un *lobbying contact* con i membri dell'Assemblea. Da una parte, alcuni autori³³⁷ sostengono la preferenza per gli europarlamentari di intrattenere rapporti di consulenza con le *business associations* per ricavarne *expertise*, informazioni tecniche e fedeltà politica. Altri, invece, sostengono che i deputati siano più propensi nell'accogliere le istanze provenienti da quei gruppi che rappresentano cause a cui i parlamentari non possano non mostrarsi sensibili³³⁸. Le motivazioni di tale affermazione vanno ricercate nella natura elettiva del Parlamento europeo: essendo un organo ad elezione diretta, le attenzioni dei membri che lo compongono ricadono su quegli argomenti per le quali la società civile, e dunque l'opinione pubblica, si dimostra abbastanza sensibile.

³³⁵ Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 252.

³³⁶ Sull'argomento Shepard P.M., *The European Parliament: Getting the house in order*, in Norton P., *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, Frank Cass, London, 1999, p. 145-166. L'Autore specifica che, sebbene tutti i visitatori delle sedute parlamentari non fossero tutti lobbisti, quest'ultimi ne rappresentavano una buona parte.

³³⁷ Graziano G., *op.cit.*, p.63.

³³⁸ Mazey S., Richardson J., *Introduction: Transference of power, decision rules, and rules of the game*, in *Lobbying in the European community*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 12.

L'accesso al Parlamento – sulla base di quanto esposto – si dimostra abbastanza eguale per i gruppi operanti a Bruxelles, ad esclusione di qualche episodio degenerativo. Le regole predisposte dall'Istituzione, in merito all'accesso dei gruppi, consentono a chi voglia esercitare un'attività di lobbying all'interno dell'organo, di riuscire ad ottenere uno specifico lasciapassare per potervi accedere. Naturalmente, i gruppi sono tenuti ad osservare i relativi Codici di comportamentali, regolanti la buona condotta che ogni portatore di interesse debba seguire nello svolgimento delle proprie attività.

3.3.3. Il lobbying sulla Commissione europea

Fra tutte, è la Commissione ad essere l'Istituzione maggiormente presa di mira dai portatori di interesse³³⁹, d'altra parte, la rappresentanza degli interessi a Bruxelles figura come una necessità per diminuire l'asimmetria informativa *policy makere* società civile. In particolare, se i partiti rappresentano le “antenne” di un sistema democratico, per la Commissione gli interessi sono paragonabili alla sua «bocca e orecchi»³⁴⁰.

Il rapporto, venutosi a formare tra funzionari e gruppi, si fonda sulla base di una loro considerazione quale espressione naturale di interessi di uno specifico settore sociale, un rapporto talmente necessario tale da verificarsi ancor prima dell'avvio di un normale processo normativo.

Le relazioni tra i tipi di soggetti appena descritti potrebbero essere riconducibili ad una semplice relazione di mercato tra le funzioni di domanda e offerta: richiesta di informazioni competenze ed *experties* su una determinata *policy* in cambio di “agevolazioni” sulle *issues* di interesse dei gruppi. L'intento non è quello di semplificare lo scambio di informazioni che avviene tra Commissioni e gruppi, né, tantomeno, ridurre il rapporto a un *do ut desma*, in molte situazioni, si verifica un vero e proprio rapporto “clientelare”³⁴¹. Una tale relazione di certo non si realizza con tutti i gruppi attivi all'interno dell'Unione, ma sono quei gruppi

³³⁹ La preferenza per la Commissione deriva principalmente dall'importanza delle sue mansioni durante il processo di formazione delle politiche pubbliche, il che determina un'attrazione dei centri di interessi organizzati.

³⁴⁰ Graziano G., *op.cit.*, p.50.

³⁴¹ Panebianco S., *op.cit.*, p. 278.

altamente specializzati in un determinato settore ad essere privilegiati nei contatti con i funzionari europei.

È da sottolineare che, in teoria, l'assetto neo-corporativo, adottato ancora da diversi Stati dell'Unione, non si manifesta a livello comunitario, poiché l'accesso ed i contatti vengono garantiti a tutti quei gruppi da cui si necessita recepire le informazioni necessarie su specifici settori di interesse. In base al settore di interesse, si vengono a creare delle vere e proprie comunità politiche (come nel caso delle imprese, dei consumatori o nell'ambito delle politiche ambientali), oppure vi sono dei contatti che vengono ricercati ogni qual volta si presenti la necessità di recepire informazioni su specifici ambiti.

Il sistema di Bruxelles, visto così, si presenta come una rete di rapporti che non segue una logica ben precisa: dalla somiglianza ad un sistema pluralista – come, per l'appunto, il sistema di rappresentanza statunitense – in cui tutti i gruppi hanno eguali possibilità di poter intrattenere dei rapporti di consulenza con i *policy maker*, ad uno schema corporativo che si realizza per specifiche *policies* (ne sono un esempio le politiche agricole o ambientali)³⁴².

L'approccio neo-corporativo si manifesta in particolari settori a cui la Commissione sembra prestare maggiormente attenzione, come, ad esempio, nei riguardi delle lobby sociali. Nel caso dei gruppi che rappresentano organizzazioni ambientali, consumatori, tutela delle donne o associazioni di disabili, l'Istituzione si dimostra abbastanza predisposta verso un loro maggiore coinvolgimento nel processo decisionale. Si tratta di “cautelare” quegli interessi considerati più deboli rispetto agli altri, al fine di preservare una maggiore espressione pluralista della società civile³⁴³. Ciononostante, le *hearings* di tali soggetti avvengono nel momento in cui si necessita di informazioni per la preparazione di politiche pubbliche rivolte verso uno specifico settore.

L'approccio della Commissione – come più volte evidenziato durante la trattazione sulla regolamentazione – si è sempre dimostrato abbastanza propenso ed aperto nei confronti dei portatori di interesse. In particolare, a seguito dell'emanazione del Libro verde del 2006, il rapporto clientelare si sostanzia in una fase unidirezionale, durante la quale la Commissione convoca i gruppi in

³⁴² Ivi, p.279.

³⁴³ Antonucci M.C., *op.cit.*,

hearings – così come avviene negli Stati Uniti – e a tali convocazioni segue una seconda fase, in cui anche i gruppi possono avanzare le loro “richieste” alla Commissione. L’interdipendenza fra Commissione e gruppi si basa su «un vantaggio reciproco: entrambi vogliono conoscere ed influenzare l’altro»³⁴⁴. Per il suo ruolo in materia di politiche comunitarie la Commissione è, dunque, soggetta a numerose e costanti pressioni dei portatori di interesse durante l’intera fase decisionale, quindi l’ascolto delle “richieste” è utile principalmente alla massimizzazione dei tempi e all’ottimizzazione dei risultati.

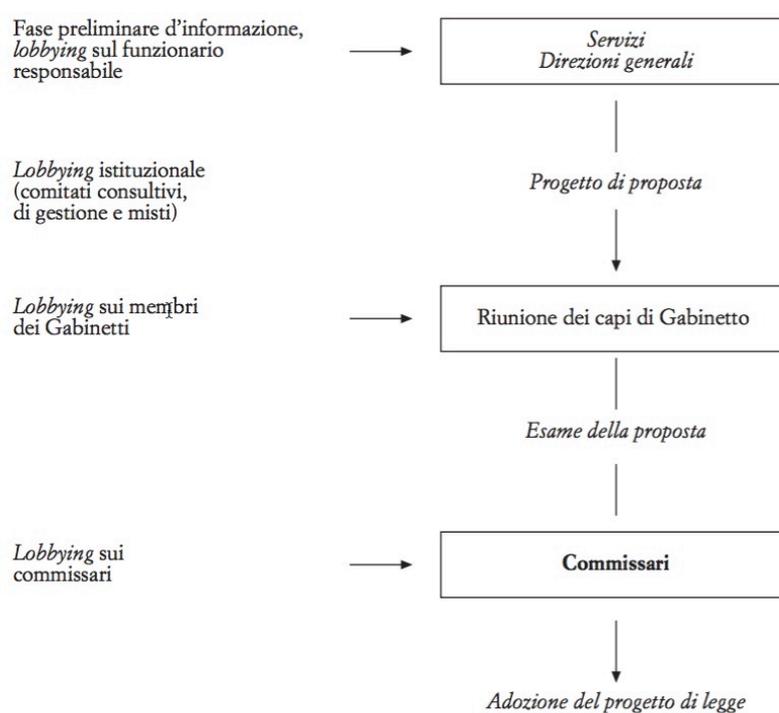


FIG. 1. Il lobbying sulla Commissione.

Figura 3.6: Il lobbying sulla Commissione³⁴⁵.

La figura 3.6 descrive in maniera semplificata l’azione di persuasione posta in essere dai gruppi sulla Commissione. La fase preliminare, nonché la più efficace, consiste nella trasmissione di suggerimenti ed informazioni ai funzionari della Commissione ancor prima dell’inizio della proposta legislativa. In tal modo, se l’attività di pressione dovesse andare “a buon fine”, i funzionari cercheranno di intraprendere una determinata iniziativa in relazione alle informazioni acquisite. È

³⁴⁴ Panebianco S., *op.cit.*, p.279.

³⁴⁵ Fonte Panebianco S., *op.cit.*, figura 1, p. 280.

un processo che non si arresta ad una sola fase, ma, una volta effettuate le dovute pressioni sulla fase di preparazione dell'agenda politica, al fine di rendere efficace la propria azione, i gruppi devono concentrarsi sulle altre fasi del processo decisionale: da un lobbying preliminare, effettuato sui funzionari, si procede verso un lobbying di tipo istituzionale, sui membri del Gabinetto, fino a quello posto in essere sui commissari al momento dell'esame della proposta (cfr. figura 3.6).

Quello europeo – come si evince dalla precedente rappresentazione – può essere definito un “lobbying multilivello”, un'attività che non si concentra solamente ad una fase in particolare ma, per poter essere efficace, deve poter concentrarsi su diversi momenti del *policy making* e su più soggetti da influenzare. D'altronde, non sono pochi i gruppi che si trovano ad operare tra Bruxelles e Strasburgo, soprattutto quei centri di interesse che, constatati i propri limiti in termini di influenza, non riescono a trovare un loro spazio nell'arena politica.

Ciò che si può affermare, dopo aver preso coscienza del funzionamento dei rapporti tra il settore degli interessi ed istituzioni, è che gli interessi organizzati a livello comunitario possono vantarsi di possedere una molteplicità di canali di accesso per entrare in contatto con i decisori pubblici. Sebbene fin dalla sua istituzione, l'Unione si sia dimostrata più propensa nel coltivare un certo tipo di relazioni con gruppi appartenenti alle *business community*, ciò non preclude agli altri gruppi di poter sfruttare i punti di accesso per poter relazionarsi con le istituzioni.

CAPITOLO 4

STATI UNITI E UNIONE EUROPEA: UN'ANALISI COMPARATA

4. Introduzione metodologica

Il presente lavoro si propone di verificare l'estendibilità del modello di rappresentanza degli interessi pluralista tipicamente riconosciuto nel sistema politico statunitense, all'Unione Europea.

A tal fine, si è scelto di selezionare, in qualità di *framework* teorico, la concezione anglosassone della rappresentanza degli interessi, il cui fondamento teorico si rinviene negli autori classici del pluralismo contemporaneo, Bentley e Truman, analizzati nel primo capitolo.

Dal punto di vista metodologico la ricerca si orienta all'analisi della variabile indipendente, da individuarsi nella pervasiva presenza dei gruppi di pressione, in relazione alla sua variabile dipendente, data dalla differente struttura di rappresentanza degli interessi politicamente rilevanti.

L'obiettivo della ricerca è da individuarsi nella verifica di effettiva aderenza del caso europeo al modello pluralista di rappresentanza degli interessi. Quest'ultimo, come si è detto, viene inteso secondo la concezione anglosassone, caratterizzata da specifici elementi enunciati dagli autori precedentemente citati.

Nonostante l'individuazione di un modello puro di rappresentanza pluralista sia un'operazione estremamente difficoltosa, l'analisi dell'evoluzione teorica delle diverse concezioni di pluralismo ha permesso l'individuazione di alcune caratteristiche che contraddistinguono il modello pluralista: frammentazione della società civile sulla base dei diversi interessi, eguali possibilità di accesso dei gruppi di pressione all'arena politica, possibilità di una competizione libera e democratica e la posizione paritaria dei gruppi di pressione nella presentazione delle proprie istanze ai decisori pubblici.

Il sistema politico statunitense è quello che maggiormente rispecchia le suddette caratteristiche e, quindi, si decide di considerarne il modello di rappresentanza in quanto parametro di riferimento, utile alla verifica di estendibilità delle caratteristiche menzionate al modello di rappresentanza degli interessi dell'Unione Europea.

La scelta dei casi è avvenuta – come già esposto nel primo capitolo – mediante il criterio del *most different system*, in base al quale i casi selezionati presentano caratteristiche differenti meno che una, individuata, in questo caso, nell'azione dei gruppi di pressione quale espressione delle *issues* della società civile. I casi selezionati si differenziano per le rispettive tradizioni culturali e le loro strutture politiche. Da una parte gli Stati Uniti, uno Stato federale in cui l'articolazione degli interessi politicamente rilevanti attraverso i gruppi di pressione si presenta come un fenomeno ben strutturato e istituzionalizzato con una naturale predisposizione verso l'associazionismo; e dall'altra, l'Unione Europea, un'unione di Stati non classificabile facilmente, un incontro di diverse tradizioni culturali e pluralità di interessi, in cui il fenomeno dei gruppi di pressione ha subito una sua peculiare evoluzione.

La ricerca viene condotta seguendo una strategia binaria e sincronica³⁴⁶: si sceglie, quindi, di comparare i casi selezionati sulla base di tre variabili – regolamentazione del lobbying, influenza e accesso alle istituzioni – astratte dalla sopra enunciata concezione del pluralismo anglosassone, verificandone la corrispondenza nel caso dell'Unione Europea.

4.1. Stati Uniti e Unione Europea a confronto

Dato l'obiettivo della ricerca, le variabili sono state selezionate in relazione alle caratteristiche appartenenti al modello pluralista di rappresentanza. In particolare, si sceglie di analizzare in che modo i gruppi di pressione operano in entrambi i sistemi scelti, sulla base dello studio della regolamentazione del fenomeno, dell'analisi dell'influenza dei gruppi di pressione negli Stati Uniti e nell'Unione

³⁴⁶ Nonostante per la variabile regolamentazione sia stato considerato un arco temporale più ampio.

Europea e in relazione alle possibilità di accesso alle istituzioni, garantite ai gruppi.

La struttura del presente lavoro è stata disposta in modo da fornire un quadro generale, ma sufficientemente esaustivo, rispetto all'obiettivo della ricerca e alle conclusioni a cui si giungerà alla fine dell'analisi comparata. Nei capitoli precedenti sono stati analizzati separatamente i due casi selezionati. Pertanto, dopo aver esaminato – sulla base delle variabili considerate – in che modo agiscono i gruppi di pressione in entrambi i sistemi – rispettivamente nel secondo e terzo capitolo – si procederà nella comparazione dei casi scelti.

4.2. La regolamentazione del lobbying negli Stati Uniti ed Unione Europea

L'azione dei gruppi di pressione, nonché i loro rapporti con i decisori pubblici e la loro competizione all'interno dell'arena politica, è generalmente soggetta a specifiche norme, predisposte dagli ordinamenti giuridici in cui operano. Da qui, la decisione di scegliere la regolamentazione del lobbying, in entrambi i sistemi, come una delle variabili nel presente studio.

Sebbene entrambi i casi presentino una regolamentazione del fenomeno dei gruppi di pressione, le relative disposizioni normative – sia per le Istituzioni che per i gruppi di pressione – presentano delle differenze non sottovalutabili.

Nel caso degli Stati Uniti, l'incisiva e pervasiva attività dei gruppi di pressione non si qualifica come un elemento di novità: infatti, se ne ritrova il fondamento giuridico nella stessa Costituzione di Philadelphia del 1787. Nell'Unione Europea la formalizzazione di un vero e proprio “*right to petition*” – nonostante i precedenti tentativi, ad opera del Parlamento e della Commissione, di regolare il fenomeno – è avvenuta con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. Con l'articolo 10 comma 3 viene riconosciuto un reale diritto di partecipazione al processo di *decision making* comunitario.

Dopo aver argomentato l'evoluzione normativa in materia per entrambi i sistemi, sono state analizzate le norme che regolano ad oggi l'attività dei gruppi di pressione.

L'ordinamento giuridico statunitense predispone di un'attenta ed incisiva regolamentazione del lobbying, inaugurata con una sua uniformazione a livello federale con il *Federal Regulation Lobbying Act* del 1946³⁴⁷, seguita dal *Lobbying Disclosure Act* del 1995, ridefinita con l'*Honest Leadership and Government Act* del 2007 e consolidata dal *Recovery Act Lobbying Rules* del 2009.

Il *Lobbying Disclosure Act* del 1995 venne disposto al fine di colmare le lacune emerse dalla legislazione precedente. Con la nuova legge del 1995, il legislatore statunitense ha cercato di fornire una più esaustiva definizione della figura professionale del lobbista, stabilendo che l'applicazione della norma si dovesse estendere, oltre a lobbisti e organizzazioni praticanti attività di lobbying, anche a quei soggetti che «impiegati o comunque stipendiati da un cliente in denaro o altra forma, utilizzano il 20 per cento del proprio tempo di lavoro per attività di lobbying (compresa, quindi, la preparazione della documentazione), nell'interesse di quel cliente, in un tempo di sei mesi»³⁴⁸. Oltre a quando detto, la norma del 1995 specificava i c.d. “*lobbying contacts*” che caratterizzano l'attività di lobbying ai sensi della regolamentazione statunitense; pertanto, in tal modo, veniva anche chiarito il *modus operandi* dei soggetti praticanti l'attività di lobbying. Oltre a fare chiarezza sui soggetti ³⁴⁹ coinvolti nell'attività di persuasione, il *Lobbying Disclosure Act* stabilisce i requisiti necessari³⁵⁰, le tempistiche e le modalità di registrazione all'Albo pubblico dei lobbisti.

Un ultimo aspetto concerne le sanzioni in caso di mancata osservazione delle disposizioni della legge. Sul punto, l'orientamento del legislatore del 1995 sembra essere stato tendenzialmente permissivo, riducendo le sanzioni previste dalla precedente norma del 1946 e basandosi sulle conseguenze di una possibile “sanzione sociale” da parte dell'opinione pubblica.

³⁴⁷ Gli effetti prodotti dalla legge del 1946 non rispecchiavano i risultati sperati. Si trattava di una normativa introdotta al fine di esporre ai riflettori l'universo dei gruppi di pressione e la relativa attività, ma la legge non prevedeva i dovuti meccanismi di coordinazione necessari ad applicare le giuste sanzioni ai trasgressori della medesima. Altri due aspetti abbastanza controversi concernevano l'assenza di una completa definizione su cosa si dovesse intendere per attività di lobbying e l'esclusione delle organizzazioni, all'interno delle quali operavano i lobbisti, dall'obbligo di registrazione presso l'Albo ufficiale.

³⁴⁸ Petrillo P.L., *op.cit.*, p. 235-236.

³⁴⁹ Cfr. capitolo 2, p. 59.

³⁵⁰ I requisiti richiesti vertono sulle generalità, recapito personale e della società per cui si opera, descrizione della propria attività, e le medesime informazioni vengono richieste per il cliente (cfr. capitolo 2, p. 59).

A seguito degli vari scandali, che hanno portato alla luce una vera e propria Tangentopoli a Capitol Hill, l'entrata in vigore dell'*Honest Leadership and Government Act* del 2007 introduce delle modifiche nella regolamentazione statunitense del lobbying. L'aspetto che viene curato dalla nuova norma concerne la definizione di alcune misure volte a contrastare eventuali fenomeni distorsivi. In particolare, nel presente lavoro, si è scelto di evidenziare alcuni aspetti³⁵¹ della norma quali, ad esempio, le misure restrittive – relative alle eventuali regalie, compensi o rimborsi – a capo dei funzionari pubblici e dei rispettivi familiari, le ulteriori specificazioni nell'ambito dei contributi elettorali ed, infine, l'introduzione della previsione – in caso di trasgressione – di 15 anni di reclusione con conseguente interdizione dai pubblici uffici. Infine, l'ultimo *step* compiuto dalla regolamentazione statunitense riguarda l'adozione di nuove regole. Si tratta delle c.d. *Lobbying Rules*, in base alle quali vengono posti dei nuovi limiti al fenomeno delle “*revolving doors*”, congiuntamente alla pubblicazione di tutte le comunicazioni dei lobbisti. Gli ultimi risvolti, in occasione delle Presidenziali 2016, vedono l'avanzamento di nuove proposte in tema di regolamentazione del fenomeno dei gruppi di pressione. Sembra che la “caccia al lobbista”, che ha preso avvio dopo lo scandalo Abramoff, non sia ancora arginata. Le proposte dei nuovi candidati, infatti, mirano all'ulteriore potenziamento delle misure di trasparenza, al fine di accrescere la fiducia del popolo americano sulle istituzioni e cercare di contenere i fenomeni distorsivi nell'universo delle lobby.

Diversa è, invece, l'evoluzione del fenomeno nel caso dell'Unione Europea. Fin dalla sua istituzione, i gruppi di pressione hanno plasmato la loro funzione sociale, politica ed economica in funzione delle sfumature assunte dall'Unione nel processo di integrazione. Attraverso lo studio della regolamentazione del lobbying comunitario si è giunti alla individuazione di uno dei più sostanziali limiti riferiti al caso europeo: l'assenza di un *corpus* organico di principi e regole predisposti a livello comunitario per regolare il fenomeno del lobbying. Un altro aspetto, che è stato sottolineato nel corso del lavoro, è legato ad una delle caratteristiche distintive dell'Unione, ovvero la sua struttura ed il suo carattere non statale. A livello interno, infatti, ogni Stato membro può adottare il modello regolamentare

³⁵¹ cfr. capitolo 2, p. 62-63.

di rappresentanza degli interessi ritenuto più opportuno. Per tali ragioni, l'evoluzione del fenomeno in seno all'Unione "ha risentito" di tali differenze. Non a caso, in una prima fase della storia della Comunità Europea, il modello di rappresentanza ritenuto più adeguato dalle istituzioni comunitarie sembrava configurarsi in un assetto neo-corporativo, piuttosto che in uno pluralista. In base a tale approccio, solamente le grandi organizzazioni di interessi (prevalentemente economiche) avrebbero avuto la possibilità di partecipare alle consultazioni con le istituzioni comunitarie .

Sin dal principio, la regolamentazione del lobbying a livello comunitario si è presentata come un insieme di orientamenti – *guidelines* – disposti dalla istituzioni comunitarie.

In base allo studio svolto sul tema, è stato possibile individuare un momento ben preciso di radicale cambiamento di rotta, intrapreso dalle istituzioni comunitarie, nello sforzo di regolamentazione dei gruppi di pressione. Questa fase coincide con la Comunicazione della Commissione europea sul "*Dialogo aperto e strutturato con i gruppi di interesse speciali*" del 1992. Prima dell'emanazione del documento, i contatti tra gruppi di pressione ed istituzioni si riducevano a degli informali scambi di informazioni. La Comunicazione si basava su alcuni principi ispiratori – che hanno guidato l'intero *iter* legislativo del lobbying comunitario – come, ad esempio, la c.d. "amministrazione aperta", in base alla quale si voleva garantire un certo livello di trasparenza in merito all'azione dei gruppi³⁵². Un secondo principio riguardava la parità di accesso alle istituzioni, da disporsi attraverso una maggiore pubblicizzazione dell'attività dei gruppi e con la garanzia di pari opportunità nell'essere auditi dalle istituzioni. Nello stesso periodo anche il Parlamento europeo si è dotato di specifici strumenti per la regolazione del lobbying: con una modifica del Regolamento interno, nel 1996, sono state introdotte nuove regole in materia. In particolare, il nuovo Regolamento consentiva l'accesso, ai locali istituzionali, attraverso il rilascio di uno specifico documento, conseguente alla obbligatoria registrazione presso l'apposito

³⁵² La Comunicazione, inoltre, proponeva l'introduzione di Codici di condotta che i gruppi di pressione avrebbero dovuto seguire, cfr. capitolo 3, p. 88.

registro³⁵³. Nel caso di inosservanza del nuovo Regolamento³⁵⁴, la norma prevedeva la sospensione del lasciapassare e la revoca del diritto di accesso.

Fino a quel momento, non veniva fornita una chiara definizione di lobby, né tantomeno di lobbista. Gli obblighi della normativa parlamentare erano rivolti ai c.d. “*long term visitors*”, ovvero coloro i quali avessero intrapreso, con una certa frequenza, dei contatti con alcuni parlamentari presso il Parlamento. Quanto ai membri dell’Assemblea, anche gli europarlamentari sono soggetti a delle precise regole: in primo luogo, l’obbligatoria segnalazione, nel caso di discussione in aula, di un tema di loro peculiare interesse personale; la pubblicizzazione di alcune informazioni personali – quali, ad esempio, attività professionali con relativa retribuzione – nonché di qualsiasi altro apporto finanziario percepito, rispetto a quanto viene già fornito dal Parlamento. Nel caso di non ottemperanza delle suddette regole e nel caso di perseveranza del comportamento non conforme al Regolamento, si procederebbe verso la sospensione dalla carica.

È intuibile che il percorso comunitario, abbastanza dissimile da quello statunitense, si sia orientato ad un graduale miglioramento del regime trasparenza, piuttosto che alla mera introduzione di un *corpus* di norme disposte al fine di regolare esclusivamente l’attività dei gruppi. Il Libro bianco sulla *governance* del 2001 non fa altro che confermare questo orientamento: l’intento di garantire dei principi guida ai quali avrebbe dovuto ispirarsi l’operato della Commissione sul rispetto del principio di trasparenza. Da qui, il ruolo del Libro bianco del 2001, quale strumento programmatico da cui trarre ispirazione per una futura regolamentazione del lobbying.

Al Libro bianco segue la Comunicazione sui “*Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate*” del 2002, documento che, seppur definendo il momento in cui debbano avvenire le consultazioni, ancora non delinea la categoria di soggetti che può prenderne parte. La Commissione, alla

³⁵³ Le informazioni richieste ai lobbisti al momento della registrazione riguardavano: il nome della società per cui lavoravano, dati anagrafici, e un documento che attestasse la non commissione di alcun tipo di reato penale nel paese di residenza.

³⁵⁴ Veniva introdotto l’obbligo di specificare gli incontri avvenuti con i parlamentari e funzionari ed eventuali contatti con i rispettivi familiari.

stregua del Parlamento, si è dotata di appositi Codici di condotta³⁵⁵ per i propri funzionari.

L'approccio adottato dalle istituzioni comunitarie sembra essere abbastanza "permissivo" rispetto all'orientamento del legislatore statunitense. La Commissione, in particolar modo, sembra aver voluto adottare un percorso normativo basato essenzialmente sull'autoregolamentazione dei gruppi organizzati.

Mettendo a confronto il percorso seguito dalle regolamentazioni dei casi scelti, la prima differenza che risulta *ictu oculi* è l'assenza, all'interno della regolamentazione comunitaria, di una definizione precisa sul termine "lobby" e "lobbista", nonché cosa si debba intendere per attività di persuasione. I suddetti vuoti normativi, che conducevano alcuni soggetti estranei alle regole di condotta a svolgere l'attività di lobbying, sono stati superati con l'elaborazione del Libro verde nel 2006. Il documento del 2006 chiarisce la definizione di lobbying intendendo l'«influenza dell'elaborazione delle politiche e del processo decisionale delle istituzioni europee»³⁵⁶ e di lobbista, definito come colui che svolge professionalmente questo tipo di mansione per conto di soggetti pubblici o privati. Inoltre, nel novero della definizione, vengono incluse quelle «organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali o le associazioni di categoria»³⁵⁷. Dal 2008 anche il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione attraverso la quale si impegna ad accostarsi alle suddette definizioni.

Ciò che si intende sottolineare nel presente lavoro riguarda l'assenza di una vera e propria regolamentazione uniforme nell'Unione Europea. Ogni istituzione si è dotata di regole verso l'esterno e verso l'interno atte a disciplinare il fenomeno, ma si tratta di regolamenti il cui raggio di azione è circoscritto alle singole istituzioni.

³⁵⁵ Per i Codici di condotta dei membri della Commissione, cfr. capitolo 3, p. 94.

³⁵⁶ (COM [2006] 194, p.5.)

³⁵⁷ Ibidem.

Tuttavia, in base all'Accordo inter-istituzionale, sottoscritto dalla Commissione e dal Parlamento, si intende rendere *de facto* obbligatorio l'accREDITAMENTO presso il Registro ufficiale, sulla base di nuovi incentivi³⁵⁸.

L'intento è quello di arrivare alla comune adozione di tale registro, rendendolo obbligatorio per i lobbisti: un importante traguardo giuridico per l'Unione.

Quanto detto può essere sinteticamente riassumibile nella seguente tabella:

INDICATORI	STATI UNITI	UNIONE EUROPEA
Fondamento giuridico dell'attività di lobbying	SI	SI
Regolamentazione uniforme	SI	NO
Definizione di lobbying	SI	SI
Definizione di lobbista	SI	SI
AccREDITAMENTO obbligatorio per i lobbisti	SI	NO
Codici di condotta per i lobbisti	SI	SI
Codici di condotta per i funzionari pubblici	SI	SI*
Sanzioni	SI	SI**

Tabella 4.1: Variabile regolamentazione: Stati Uniti e Unione Europea a confronto.

*I Codici di condotta non sono comuni per Parlamento e Commissione.

** il peso delle sanzioni è diverso per entrambi i casi scelti.

4.3 L'influenza dei gruppi di pressione negli Stati Uniti e Unione Europea.

Nel primo capitolo è stata analizzata la difficoltà circa la quantificazione dell'influenza dei gruppi di pressione, dovuta principalmente alle operazionalizzazioni dell'influenza utilizzate nei diversi studi sul fenomeno.

Pertanto, preso atto delle precedenti considerazioni e delle diverse variabili intervenienti nel caso dell'influenza³⁵⁹, gli indicatori che sono stati presi in

³⁵⁸ Per le novità sul Registro cfr. capitolo 3, p.99.

considerazione nel presente lavoro, per la misurazione della variabile, riguardano la pluralità di gruppi operanti all'interno di un sistema politico e i fondi da loro investiti nell'attività di lobbying, elementi che hanno permesso di individuare quali tipi di gruppi più influenti che operano all'interno dei sistemi scelti.

Nell'analisi comparata dei gruppi di pressione operanti a Washington e a Bruxelles, si evince una tendenza comune: la prevalenza – sia in termini di numero che per investimenti in attività di lobbying – di quei gruppi appartenenti della c.d. *business community*.

Nel caso degli Stati Uniti è stato tenuto in considerazione lo studio di Schlozman³⁶⁰ realizzato nel 2008. L'analisi condotta dall'autore concerne la classificazione dei gruppi di interesse attivi a Washington nel periodo tra il 1981 ed il 2006. Dai dati della tabella, ripresa dall'Opera di Liborio Mattina, si registra un netto squilibrio numerico a favore dei gruppi economici³⁶¹.

Si è scelto di procedere allo stesso modo per verificare un'analisi sui mezzi utilizzati dai gruppi per decifrarne l'influenza, sulla base dell'approccio utilizzato da Baumgartner e Leech³⁶² nel 1996. Anche il secondo studio giunge alle precedenti conclusioni: sebbene le percentuali ed il numero dei gruppi non corrispondano con la ricerca precedente per via dell'utilizzo di criteri di rilevazione differenti, i dati confermano una maggiore presenza dei gruppi economici ed un loro maggiore livello di attività rispetto agli altri in termini di quantità di rapporti che sono stati redatti e *issue* menzionate nei loro rapporti. I due autori hanno svolto la stessa indagine sulle spese impiegate dalle varie categorie di gruppi in attività di lobbying; il risultato ottenuto dall'analisi dei sopra citati autori non fa altro che evidenziare lo squilibrio di influenza – sempre in riferimento al significato conferitole nel presente lavoro – esistente tra i gruppi appartenenti alla *business community* rispetto agli altri.

Sulla scia dei precedenti studi e in base ai dati forniti dal *Center for Responsive Politics*, sono stati riportati i primi dieci *lobbying client*, ovvero i primi dieci

³⁵⁹ cfr. capitolo 1, p. 42.

³⁶⁰ Schlozman K. L., Verba S., Brady H. E., Jones P. E., Burch T., *op.cit.*; l'adattamento ad opera di Mattina L., *op.cit.*, p. 203, mostra la suddivisione dei gruppi di interesse in tre categorie: gruppi economici, gruppi istituzionali e gruppi per una causa.

³⁶¹ Cfr. capitolo 2, p. 67, tabella 2.1.

³⁶² In Baumgartner F. R., Leech B. L., *op.cit.*, in Mattina L., *op.cit.*, p. 207; è stato calcolato l'ammontare speso dalle singole categorie in attività di lobbying.

gruppi che si sono classificati come *top spenders* in attività di lobbying. Anche in questo caso i dati non stupiscono, poiché sono sempre le categorie economiche ad essere le più attive a Capitol Hill³⁶³.

Lo stesso approccio è stato adottato per l'Unione Europea, nonostante l'accREDITAMENTO volontario presso il Registro per la trasparenza non possa garantire delle conclusioni alla stregua degli Stati Uniti.

Prima di analizzare l'evoluzione quantitativa dei soggetti registrati presso il Registro – dunque giungere a delle conclusioni circa l'influenza dei gruppi – si è deciso di riportare i risultati di una fase di consultazione disposta dalla Commissione per conoscere le posizioni degli *stakeholders* in merito all'*Iniziativa europea per la trasparenza*. Dopo aver esaminato le differenti risposte provenienti dai diversi settori di interesse si è giunti al seguente risultato:

SOGGETTI COINVOLTI	PARTECIPAZIONE ALLA CONSULTAZIONE	ASIMMETRIA INFORMATIVA	PREFERENZA PER L'AUTOREGOLAMENTAZIONE
Peak organization	ALTA	BASSA	ALTA
ONG	MEDIA	MEDIA	MEDIA
Società civile	BASSA	ALTA	BASSA

Tabella 3.2: Risultati della consultazione del 2006³⁶⁴.

La scelta di riportare i risultati della consultazione dipende dall'aspetto che si è voluto sottolineare. Preso atto che dati del genere non sono in grado di condurre a delle generalizzazioni concrete circa la variabile influenza, una maggiore partecipazione alla consultazione da parte delle *peak organization* – i gruppi economici più influenti – potrebbe al tempo stesso dimostrare una loro maggiore attività ed interesse sulle iniziative di Bruxelles.

³⁶³ cfr. capitolo 2, p. 72-74.

³⁶⁴ La tabella è frutto di un'elaborazione e generalizzazione personale in base ai dati delle consultazioni disponibili in Antonucci M. C., *op.cit.*, p. 73-76. Per la legenda della tabella cfr. capitolo 3, p. 104.

Esaminando invece i contenuti del *Transparency register* nell'arco temporale compreso tra il 05/01/2015 ed il 24/08/2015 si giunge al risultato seguente: anche nell'Unione Europea sono i gruppi economici a rappresentare la maggiore porzione dei portatori di interesse a Bruxelles.

Anche per l'Unione Europea sono stati individuati i *top spenders* in attività di lobbying nel periodo compreso tra il 2012 ed il 2014: le organizzazioni di interessi che hanno investito ingenti quantitativi di denaro in attività di lobbying appartengono alla *business economy*, in particolare, all'industria del tabacco, settore petrolifero, tecnologico, elettrico o informatico³⁶⁵.

Quindi, a seguito delle analisi svolte, si è giunti alla conclusione che nei sistemi di rappresentanza degli interessi di Washington e Bruxelles, le città che presentano fra le maggiori concentrazioni di lobbisti, i gruppi di pressione più influenti sembrano appartenere a categorie economiche.

4.4 L'accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni negli Stati Uniti e Unione Europea

Come specificato nel primo capitolo, la difficoltosa individuazione di indicatori empirici effettivamente descrittivi del concetto di influenza, ha incoraggiato la maggior parte degli studiosi del fenomeno a concentrarsi su un altro elemento, ovvero l'accesso dei gruppi di pressione alle sedi in cui vengono prese le decisioni, riguardanti gli argomenti legati agli interessi che rappresentano. Dunque, la possibilità di accesso è stata spesso ritenuta una più agevole, ma comunque valida, variabile per la misurazione del livello di pluralismo che caratterizza un sistema di rappresentanza. Del resto, la stessa variabile riferita alle opportunità di accesso alle sedi istituzionali è direttamente estrapolabile dalle caratteristiche del *framework* di riferimento.

Nello studio della variabile è stato preso in considerazione il *policy style* dei casi scelti. In particolare, il caso statunitense e quello europeo si avvicinano all'idealtipo del *policy style* reattivo, caratterizzato dalla "dipendenza" delle burocrazie pubbliche dalle informazioni provenienti dai gruppi.

³⁶⁵ Cfr. capitolo 3, p. 107, figura 3.5.

Analizzando l'assetto istituzionale dei due sistemi e le possibilità che i gruppi di pressione hanno di esercitare la propria attività di persuasione, è stato possibile giungere a delle conclusioni abbastanza esaustive.

Come accennato più volte nel corso di questa analisi, i casi scelti rappresentano due sistemi politici differenti: gli Stati Uniti si qualificano in quanto archetipo dello Stato federale, caratterizzato da istituti giuridici atti a saldare e regolare lo stretto rapporto tra Congresso e gruppi di pressione. L'Unione Europea si qualifica, invece, come uno "Stato non Stato", un sistema articolato su una *governance* multilivello.

Nonostante le differenze menzionate, i due casi riportano degli elementi di affinità. Primo fra tutti è l'assenza di una coesione fra i partiti. I partiti, in entrambi i sistemi, non mostrano di avere una forte aderenza ideologica: per gli Stati Uniti ciò è da correlarsi all'elevato grado di mobilità sociale che contraddistingue l'intero sistema politico; nell'Unione Europea, invece, le cause vanno ricercate nella stessa struttura del Parlamento europeo. Pertanto, il ruolo proattivo dei gruppi di pressione, in questo quadro, rappresenta il veicolo più importante per la rappresentanza degli interessi particolari.

Negli Stati Uniti i canali di accesso sfruttabili dai gruppi di pressione, per la loro attività di lobbying, si configurano in due momenti specifici del processo pubblico decisionale: nelle "*public hearings*", indette dalle Commissioni durante la fase istruttoria di un provvedimento, e nella fase del finanziamento della politica.

Il procedimento delle udienze pubbliche rappresenta uno strumento fondamentale per l'acquisizione delle informazioni necessarie sul provvedimento legislativo su cui si vuole intervenire. I portatori di interesse, che possono partecipare alle *hearings* disposte dalle Commissioni, devono essere iscritti all'Albo ufficiale, in base all'art. 11 lettera g³⁶⁶ del Regolamento della Camera. Pertanto, l'accesso dei portatori di interesse al processo di *decision making* statunitense risulta seguire un criterio tendenzialmente paritario, dato il necessario riconoscimento ufficiale del proprio ruolo, come presupposto all'effettivo svolgimento dello stesso entro le sedi istituzionali.

³⁶⁶ Per il regolamento delle "*public hearings*", cfr. capitolo 2, p. 78.

Il secondo canale di accesso è rappresentato dal finanziamento dei partiti. L'ordinamento giuridico statunitense dispone, per ogni cittadino o associazione, il diritto a formare i c.d. *Political Action Committees* (PACs), attraverso cui vengono raccolti i fondi per sostenere la campagna elettorale di quei candidati che accettano di occuparsi delle loro *issues* all'interno dei propri programmi. I PACs sono uno degli strumenti più efficaci per l'esercizio di influenza dei gruppi di pressione: la fase della raccolta fondi avviene in assoluta trasparenza, in quanto ogni cittadino può conoscere i contributi di ogni candidato alle elezioni nonché i PACs dai quali viene finanziato e, di conseguenza, potrà esprimere la propria preferenza consapevole dell'orientamento del programma.

Quanto all'Unione Europea, i gruppi di pressione sembrano trovare una struttura istituzionale abbastanza permeabile alla loro attività. Il Consiglio dei Ministri, il Parlamento europeo e la Commissione presentano, tuttavia, differenti possibilità di accesso per i portatori di interesse.

Il Consiglio dei Ministri è spesso paragonato al “sogno proibito dei lobbisti”, sebbene esistano, in realtà, tre canali di accesso indiretto all'Istituzione: l'influenza esercitata sui ministri nazionali, il lobbying sui funzionari che compongono le Rappresentanze permanenti e, infine, l'accesso ai gruppi di lavoro, cui partecipano spesso comitati di esperti che affiancano la Commissione nella fase preliminare della legislazione.

Il Parlamento rappresenta il secondo polo di attrazione per i gruppi di pressione: l'estensione dei suoi poteri lo ha reso un buon canale di accesso per quei gruppi appartenenti al settore sociale. Infatti, la natura elettiva del Parlamento europeo, organo ad elezione diretta, conduce i membri che lo compongono a mostrare particolare attenzione alle *issues* cui la società civile, e dunque l'opinione pubblica, si dimostra sensibile.

L'Istituzione comunitaria, che si presenta più permeabile rispetto alle altre, risulta essere la Commissione europea. Un legame così stretto con i gruppi di pressione dipende dalla necessità di informazioni ottenibili dal rapporto con essi.

Tuttavia, esaminando i rapporti tra Commissione e gruppi si individua un sistema di rappresentanza non facilmente ascrivibile entro un modello specifico, seguendo invece un orientamento piuttosto altalenante: dall'applicazione di un modello neo-

corporativo su determinate *policies* – come quella agricola e ambientale o il settore sociale – all’affinità con un sistema di rappresentanza prettamente pluralista, garante di un eguale accesso a tutti gruppi presenti entro l’arena politica.

Si è concluso che il lobbying esercitato sulla Commissione può essere definito come “*lobbying multilivello*”, poiché sono diverse le fasi, i soggetti e, dunque, i livelli ove può essere esercitata l’azione di persuasione da parte dei gruppi: dalla fase preliminare d’informazione, si procede ad un’attività svolta su un livello prettamente istituzionale, verso i comitati consultivi. Una volta superata questa fase, i gruppi possono esercitare attività di lobbying sui membri dei Gabinetti e, infine, sui Commissari³⁶⁷.

In sintesi, il lobbying comunitario, sulla base delle precedenti considerazioni, può essere esercitato su più Istituzioni e su più livelli, sia orizzontali che verticali, del processo decisionale comunitario.

Gli esiti dello studio possono essere sinteticamente riportati nella tabella di seguito:

	STATI UNITI	UNIONE EUROPEA
Forte ideologia di partito	NO	NO
Esclusione di alcuni gruppi alle consultazioni	NO	NO
consultazione esclusiva per alcuni gruppi di interesse	NO	SI
Presenza di una pluralità di gruppi nell’arena politica	SI	SI

Tabella 4.2: Variabile accesso alle istituzioni: Stati Uniti e Unione Europea a confronto.

La comparazione dei due casi ha condotto ad esiti interessanti. L’unico indicatore che ha riportato una differenza sostanziale, tra i casi presi in esame, riguarda la

³⁶⁷ Le fasi del lobbying sulla Commissione vengono rappresentate nel capitolo 3, p. 113, dalla figura 3.6, elaborata da Stefania Panebianco in Panebianco S., *op.cit.*, p. 280.

consultazione di alcune particolari categorie di gruppi. Nel presente capitolo, così come nel precedente, ci si è soffermati su questo punto importante: il sistema comunitario di rappresentanza degli interessi sembra svolgere consultazioni, nella fase di elaborazione di specifiche *policies*, con determinati gruppi in via pressoché esclusiva. Dunque, l'Unione Europea sembra, almeno in parte, influenzata da un sistema neo-corporativo di rappresentanza, che ha caratterizzato la fase iniziale dell'esperienza dell'Unione e che si configura come fortemente presente negli Stati membri.

4.5. Considerazioni finali

I risultati emersi a seguito dell'analisi delle tre variabili possono essere sintetizzati nella matrice che segue.

	REGOLAMENTAZIONE	INFLUENZA	ACCESSO
STATI UNITI	EFFICACE	AMPIA	REGOLATO
UNIONE EUROPEA	LACUNOSA	AMPIA	PARZIALMENTE REGOLATO

Tabella 4.3: Matrice dei dati³⁶⁸

³⁶⁸ Per la lettura della tabella si segua la seguente legenda:

REGOLAMENTAZIONE: **efficace** (ampia, consolidata ed esaustiva regolamentazione dell'azione dei gruppi di interesse) / **lacunosa** (differente in relazione ai soggetti e alle istituzioni, incompleta e non sufficientemente esaustiva).

INFLUENZA: **ampia** (ampia possibilità di influire entro il processo decisionale, in funzione di risorse abbondanti e di un sistema favorevole) / **limitata** (scarsa possibilità di influenza, in riferimento a risorse scarse e ad un sistema sfavorevole).

ACCESSO: **regolato** (possibile per tutti i coloro che soddisfino i requisiti necessari all'ottenimento di ufficiale qualifica. Il criterio è tendenzialmente paritario.) / **parzialmente regolato** (non è rinvenibile un unico *iter* da seguire per il conseguimento delle credenziali di accesso. La regolamentazione in merito si qualifica come frammentata) / **non regolato** (possibile solo per alcuni soggetti, in virtù di contatti informali con le singole istituzioni. Il criterio è tendenzialmente non paritario).

L'analisi delle variabili, individuate ai fini della ricerca, giungono a conclusioni divergenti, soprattutto in relazione alla regolamentazione del lobbying.

Per le variabili influenza ed accesso, non si riscontrano particolari divergenze nei risultati: in entrambi i sistemi si rileva una maggiore influenza di quei gruppi appartenenti alla *business economy*, sulla base degli indicatori scelti per la misurazione dell'influenza. Quanto all'accesso il dato sorprendente riguarda il sistema europeo, nonostante l'influenza dell'assetto neo-corporativo su alcune *issues*. L'Unione, per il suo assetto istituzionale ed organizzativo, assicura ai gruppi di pressione un numero maggiore di canali di accesso alle istituzioni rispetto al sistema statunitense. Per tali ragioni, nella ricerca, si è deciso di definire il lobbying comunitario "lobbying multilivello".

In ambito europeo si rileva un atteggiamento positivo verso i gruppi di pressione quale fenomeno pienamente riconosciuto. Tuttavia, la regolamentazione in materia presenta ancora delle lacune non sottovalutabili. La mancata adozione di una normativa comune per le Istituzioni, l'utilizzo di un Registro per la trasparenza volontario e l'assenza di sanzioni abbastanza incisive – sia per i lobbisti che per i funzionari pubblici – determinano il verificarsi di vuoti normativi tali da non riuscire a controllare gli aspetti degenerativi del fenomeno. Nonostante l'orientamento positivo delle Istituzioni comunitarie, rivolto ad una maggiore trasparenza in materia, ad oggi la regolamentazione del fenomeno non può definirsi realmente efficace. La normativa europea si è concentrata prevalentemente sugli aspetti rivolti ai membri delle Istituzioni. Al contrario, negli Stati Uniti, la consapevolezza di un prezioso ruolo svolto dai portatori di interesse, inteso come valore aggiunto per il processo decisionale, ha condotto il legislatore statunitense a non limitarsi nel predisporre regole esclusivamente per chi subisce un'azione di persuasione, piuttosto, l'ordinamento giuridico degli Stati Uniti si è munito anche di regole abbastanza efficaci per coloro i quali esercitano questo tipo di azione.

Si conclude, pertanto, che il modello di rappresentanza degli interessi a livello europeo assuma in parte le caratteristiche del pluralismo di derivazione anglosassone, presentandosi come un sistema pluralista di rappresentanza ancora in evoluzione.

CONCLUSIONI

L'obiettivo della ricerca è stato individuato nella verifica dell'aderenza del caso europeo al modello pluralista di rappresentanza degli interessi. A seguito dello studio e della comparazione dei casi scelti in base alle variabili considerate, la ricerca ha portato a risultati divergenti.

Innanzitutto, il fenomeno del lobbying in seno all'Unione Europea assume delle caratteristiche altamente peculiari, determinate dalla singolarità della struttura politico-istituzionale dell'ordinamento comunitario. In primo luogo, a seguito dello studio della regolamentazione del lobbying, emerge che la necessità di una partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale derivi proprio dalla struttura dell'Unione. La frammentazione istituzionale del sistema comunitario alimenta l'azione dei gruppi di pressione tanto da sembrare dei peculiari "strumenti politici" di cui godono le istituzioni comunitarie. Altra caratteristica del sistema di rappresentanza degli interessi comunitario è la debolezza del ruolo dei partiti che non riescono a fungere da ponte di collegamento tra rappresentati e rappresentanti. Per tali ragioni, sembra che il sistema europeo sia maggiormente predisposto verso un sistema di rappresentanza degli interessi, piuttosto che un tradizionale sistema di rappresentanza democratico-parlamentare³⁶⁹. Tuttavia, nonostante questa predisposizione, ancora non vi sono delle misure, uniformi e condivise, volte a regolare il fenomeno dei gruppi di pressione a livello comunitario.

Quanto agli altri aspetti che si ritiene opportuno sottolineare, risulta che i gruppi che operano in entrambi i sistemi sembrano essere – con particolare emergenza dei gruppi rappresentanti il settore economico – abbastanza attivi all'interno del processo di *decision making*. I portatori di interesse sono attenti alla ricerca dei canali di comunicazione con gli interlocutori pubblici, ma rimangono comunque delle differenze significative nel tipo di azione che essi svolgono in entrambi i sistemi. Nel processo decisionale statunitense, l'azione dei gruppi di pressione è rivolta soprattutto a cambiare o bloccare un determinato provvedimento.

³⁶⁹ Panebianco S., *Il lobbying europeo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 107.

Nell'Unione, invece, il processo di *policy making* si dimostra abbastanza flessibile tale da coinvolgere i portatori di interesse in più fasi dello stesso processo.

I risultati del lavoro di ricerca conducono alla conclusione che la struttura comunitaria garantisce un maggior numero di canali di accesso ai gruppi di pressione rispetto agli Stati Uniti. Il “lobbying multilivello” dell’Unione Europea – così definito nel presente lavoro – assicura maggiori possibilità di intervento per i portatori di interesse. Alla stregua degli Stati Uniti – in cui la partecipazione dei cittadini alla “cosa pubblica” attraverso i rappresentanti di interessi particolari è un elemento distintivo della stessa società americana – anche l’Unione Europea ha favorito la formazione dei gruppi di pressione, contribuendo nel rendere una tale forma di rappresentanza “necessaria” ai fini del processo decisionale comunitario. La struttura politico-istituzionale dell’Unione ha reso i gruppi di pressione – a livello comunitario – quali «attori indispensabili e vitali del sistema istituzionale unionale anche con una funzione di legittimazione della decisione finale, nell’assenza di partiti politici europei strutturati come mediatori di istanze sociali»³⁷⁰.

Nonostante un ruolo così importante e necessario raggiunto dai portatori di interesse nel sistema comunitario, dalla verifica della corrispondenza dell’Unione Europea alla concezione del pluralismo anglosassone emerge che l’Unione, per certi aspetti, possa essere considerata un modello pluralista di rappresentanza degli interessi ma, allo stesso tempo, un modello ancora in divenire ed in costante ricerca di un progressivo consolidamento.

³⁷⁰ Petrillo P.L., *op.cit.*, 2015, p. 205.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

ALMOND G. A., *Research note: A comparative study of interest groups and the political process*, in *American Political Science Review*, vol. 52, n.1, p. 270-282, 1958.

ALMOND G. A., POWELL B. G., *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston, Little, Brown and Co., 1966, trad. it. *Politica Comparata*, Il Mulino, Bologna, 1970.

AMATO G., CLEMENTI F., *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

ANTONUCCI M.C., *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni, politiche europee e italiane*, Carocci editore, Roma 2011.

BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

BARDI L., *Il Parlamento europeo e i partiti politici*, in *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Istituto affari internazionali, Quaderno n. 21, Roma, 2004.

BAUMGARTNER F. R., LEECH B. L., *Basic interests: The importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

BAUMGARTNER F. R., LEECH B. L., *Interests niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics*, in *Journal of Politics*, vol. 63, n. 4, p. 1191-1213, 2001.

BELLAMY R., *Il liberalismo e la sfida del pluralismo*, in *Rivista Iride*, il Mulino, n.3, 1997, p. 494-511.

BENNET R., *Business routes of influence in Brussels: Exploring of direct representation*, in *Political Studies*, vol. 47, p. 250-257, 1999.

BENTLEY A. F., *The Process of Government*, a cura di P. H. Odegard, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1967, traduzione italiana Giuffrè, Milano, 1983.

BERRY J. M., *Lobbying for the people*, Princeton University Press, Princeton, 1977.

BERRY J. M., PORTNEY K. E., LISS R., SIMONCELLI J., Berger L., *Power and Interests Groups in City Politics*, rapporto presentato in occasione del meeteng annuale dell'American Science Association, Philadelphia, 2006.

CESSARI A., *Pluralismo, neocorporativismo, neocontrattualismo*, Giuffrè, 1986.

CHECCOLI T., *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4., 2006, p. 719-742.

CLEMENTI F., *L'etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d'insieme*, in Merloni F., Cavallo Perin R., *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009.

COLAVITTI G., *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, Giuffrè, 2005.

COTTA M., DELLA PORTA D., MORLINO L., *Fondamenti di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2004.

CRAWFORD, KENNETH G., *The Pressure Boys: The inside Story of Lobbying in America*, J. Messner, New York, 1939.

DAHL R. A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, traduzione italiana a cura di Edizioni di Comunità, Milano, 1994.

DAHL R. A., *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven, 1961.

DAHL R. A., *Modern Political Analysis, Englewood Cliffs*, N. J. Prentice Hall, 1970, traduzione italiana, *Introduzione alla Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 1967.

DAHL R. A., *La Democrazia economica*, il Mulino, Bologna, 1989.

DAHL R. A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, traduzione italiana *Poliarchia: Partecipazione e Opposizione nei Sistemi Politici*, Franco Angeli, Milano, 1990.

DAHL R. A., *Intervista sul Pluralismo*, a cura di BOSETTI G., Editori Laterza, Roma, 2002.

DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Giuffrè Editore, Milano, quinta edizione, 2014.

DE MUCCI R., *Micropolitica. Verso una teoria individualistica dell'azione politica*, Rubbettino, 2009.

DI MARIA R., *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Franco Angeli, Milano, 2004.

DOMENICHELLI L., *Le regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milano, 2007.

ECKSTEIN H., *Group Theory and the Comparative Study of Pressure Groups*, in APTER D. E., *Comparative Politics. A Reader*, New York, Free Press of Glencoe, p. 389-397, 1963.

ETZIONI A., *Political Corruption in the United States: A Design Draft*, in *Political Science & Politic*, vol. 47, issue 1, George Washington University, 2014.

FABBRINI S., *Le istituzioni dell'Unione Europea in prospettiva comparata in Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2002, p. 3-37.

FABBRINI S., *Oltre Lisbona: L'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, vol. 39, n. 3, 2009, p.349-381.

FRIEDRICH C. J., *L'Uomo, la comunità, l'ordine politico*, Il Mulino, Bologna, 2002.

FOTIA M., *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, Bari, 1997.

FUSARO C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, quaderno n. 51, 2004.

GIANNINI M. S., *Le tecniche di coinvolgimento delle entità regionali e locali al segmento interno dei processi europei di decisione*, in *Procedure per la partecipazione delle autonomie regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Lussemburgo, 2005.

GRAZIANO G., *Le lobbies*, Biblioteca Essenziale Laterza, Roma-Bari, 2002.

GRAZIANO L., *Lobbying, Pluralismo, Democrazia*, La Nuova Italia Scientifica (poi Carocci), Roma, 1995.

GREENSTONE J.D., *Groups theories*, in GREENSTEIN F. e POLSBY N., *The Handbook of Political Science*, vol. 2: *Micropolitical Theory*, Addison- Wesley, New York, 1975.

GREENWOOD J., THOMAS C.S., *An evaluation of lobby regulation and its lessons: The United States and other liberal democracies*, in Thomas C.S., *Research Guide to U.S. and International Interests Groups*, Praeger, London, 2004, p. 381-389.

GUNNEL J. G., *The Declination of the "State" and the Origns of American "Pluralism"*, in DRYZEK J., FARR J., LEONARD S., *Political Science and its History: Research Programs and Political Traditions*, Cambridge University Press, New York, 1994.

HAMILTON A., MADISON J., Jay J., *The Federalist Papers*, a cura di Rossiter C., New American Library, New York, 1961.

HECLO H., *Issue Networks and the Executive Establishment*, in KING A., *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington (DC), 1978.

JORDAN G., THOMAS C.S., *Representativiness and bias in interests group activity in liberal democracies: An inconclusive debate*, in THOMAS C.S., *Research Guide to U.S. and International Interests Groups*, Praeger, London, 2004, p. 359-369.

KAISER R. G., *So Damn much money. The Triumph of Lobbying and the Corrosion of American Government*, Alfred A. Knopf, New York, 2009.

KARIEL H., *The Decline of American Pluralism*, a cura di BENNETT W. H., in *The Journal of Politics*, vol.24, n. 2, The University of Chicago Press, Chicago, 1962.

KOHLER-HOCH B., *Germany: Fragmented but strong lobbying*, in M. VAN SCHENDELEN, *National Public and Private Ec Lobbying*, Aldersshot, Dartmouth, 1993, p. 23-48.

LASKI H., *Studies in the Problem of Sovereignty*, Yale University Press, New Haven e Oxford University Press, Oxford, 1917.

LASKI H., *Authority in the Modern State*, Yale University Press, New Haven, 1919.

LASKI H., *Grammaire de la Politique*, Libraire Delagrave, Paris, 1933.

LASKI H., *The Problem of Administrative Areas*, in *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, Yale University Press, New Haven, 1921.

LASSWELL H. D., KAPLAN A., *Potere e Società*, Etas Kompass. Milano, 1969.

LATHAM E., *Interest groups and political time, Cycles in America*, in *British Journal of Political Science*, 1991.

LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2001.

LUNEMBURG W.V., *The Lobbying manual. A compliance guide for lawyers and lobbyists*, American Bar Association, seconda edizione, 1998.

LUPO N., FASONE C., *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in "Lobby Italia" a Bruxelles: come, dove, quando. E perché in *Sinergie* a cura di PETRILLO P.L., n.35, 2012.

MARAFFI M., *La società neocorporativa*, Bologna, il Mulino, 1981.

MARCUSE H., *One-dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Routledge & Kegan Paul PLC, Boston, 1964.

- MATTINA L., *I gruppi di interesse*, Bologna, il Mulino, 2010.
- MATTEUCCI N., *Antologia di scritti politici/Charles Montesquieu de Secondat*, il Mulino, Bologna, 1977.
- MAZEY S., RICHARDSON J., *Introduction: Transference of power, decision rules, and rules of the game*, in *Lobbying in the European community*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 3-26.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Garnier Flammarion, Paris, vol. I, 1979.
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli Editore, Torino, Quarta edizione, 2012.
- MORLINO L., *Introduzione alla ricerca comparata*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- MORLINO L., *Per non dimenticare Bentley: dai gruppi alle politiche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.2, 2011, p. 397-406.
- MORTATI C., *Le forme di Governo. Lezioni (1973)*, Cedam, 1996.
- NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*, Nitri-Lischi, Pisa, 1969.
- ODEGARD P. H., *Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League*, Columbia University Press, New York, 1928.
- PANEBIANCO S., *Il lobbying europeo*, Giuffrè, Milano, 2001
- PANEBIANCO S., *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione*, in *Amministrare*, vol. 31, n. 2, 2001, p. 275-296.

PASQUINO G., *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, il Mulino, 2009.

PASQUINO G., *Strumenti della democrazia*, Bologna, il Mulino, 2007.

PETRILLO P. L., *Democrazie dotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011.

PETRILLO P. L., *Trasparenza e gruppi di pressione: la Commissione europea dà il buon esempio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2015, p. 202-204.

POLLOK J. K., *The Regulation of lobby*, in *The American Political Science Review*, vol.21, 2, University of Michigan, 1927.

PIRZIO AMMASSARI G., *L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Euroma, Roma, 2004.

PISANESCHI A., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

RICHARDSON J.J., GUSTAFFSON G., JORDAN G., *The concept of policy style*, in RICHARDSON J.J., *Policy Styles in Western Europe*, Allen & Unwin, London, 1982.

RICHARDSON J.J., *Interest group behaviour in Britain: Continuity and change, in Pressure Groups*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

ROBERSTON D., voce *Lobby*, in *Dictionary of politics*, Penguin, London, 1987.

ROSENTHAL A., *The Third House: Lobbyist and Lobbying in the States*, Washington Dc, 1993.

ROSSI S., *La rappresentanza nello Stato costituzionale: la rappresentazione degli interessi in Germania*, Giappichelli, Torino, 2002.

SALISBURYR. H., HEINZJ. P., LAUMANNE. O., NELSONR. L., *Who works with whom? Interest groups alliances and opposition*, in *American Political Science Review*, 1987, p.1217-1234.

SANTINI A., *Profili e problematiche della regolamentazione del lobbying nell'Unione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1/2000.

SHABER T., *The regulation of lobbying at the European Parliament: the Quest for Trasparency*, in *Lobbysme, Pluralisme, Integration Européenne*, Pie, Bruxelles, 1998.

SHEPARD P.M., *The European Parliament: Getting the house in order*, in Norton P., *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, Frank Cass, London, 1999, p. 145-166.

SCHATTSCHNEIDER E. E., *Politics, Pressures and the Tariff*, Prentice Hall, New York, 1935.

SCHATTSCHNEIDER E. E., *Il Popolo semi-sovrano. Un'interpretazione realistica della democrazia in America*, traduzione a cura di MIGNONE A., Ecig, Genova, 1998.

SCHMITT C., *Il concetto del Politico*, in *Posizioni e Concetti in lotta con Weimar-Ginevra- Versailles 1923-1939*, a cura di CARACCILOLO A., Giuffrè Editore, Milano, 2007.

SCHLOZMAN K. L., TIERNEY J. T., *Organized Interests and American Democracy*, Harper & Row, 1986.

SCHLOZMAN K. L., VERBA S., BRADY H. E., JONES P. E., BURCH T., *Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of the Organized Interests System*, in American Science Association, Boston, 2008.

SIEYES E. J., *Che cosa è il terzo stato*, Editori riuniti, 1972.

TESTI A., *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti 1860-1930*, OTTO Editore, Torino, 2000.

TOCQUEVILLE A., *La Democrazia in America*, a cura di MATTEUCCI N., UTET, Torino, 1968.

TRUMAN D., *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York, seconda edizione, 1971.

WALKER J. L., *The origins and maintenance of interests groups in America*, in American Political Science Review, vol.77, n. 2 , p. 390-406.

WESSELS B., *European Parliament and interests groups*, in KATZ R., in WESSELS B., *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford, p. 105-128, 1999.

WOTTON G., *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 1970.

ZELLER B., *Pressure Politics in New York*, Prentice Hall, New York, 1937.

ARTICOLI CONSULTATI SUL WEB

COMUNICATO STAMPA DELLA COMMISSIONE, *La Commissione e il Parlamento attuano nuove regole per il registro per la trasparenza*, Bruxelles, 27 Gennaio 2015, disponibile al sito www.europa.eu, consultato il 20/08/2015.

CRISP J., *Philip Morris tops NGO's lobbying spending table*, disponibile al sito www.euractiv.com, consultato il 30/08/2015.

EURACTIV, *Eu Lobbyists Scramble over their Exact Number*, disponibile al sito www.euractiv.com, consultato il 15/09/2015.

FLORES D'ARCAIS A., *"Lobby, negli USA scandali a raffica ma è nel Dna del Paese"*, disponibile al sito www.lobbyingitalia.com, 2015, consultato il 9/09/2015.

GATTO G., *USA 2016, tanti candidati, un unico obiettivo: i lobbisti*, disponibile al sito www.lobbyingitalia.com, pubblicato su World il 01/09/2015.

U. S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE : disponibile al link <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/content-detail.html> , consultato il 10/08/2015.

SALIMBENI A. P., *L'Europa governata dalle lobby*, fonte *Internazionale*, disponibile al sito www.lobbyingitalia.com, consultato il 13/09/2015.

VAUDAGNA M., *Il New Deal*, Il Mulino, Bologna 1981, disponibile in *Dizionario di Storiografia* al sito www.pbmstoria.it, consultato il 10/07/2015.

DOCUMENTI UFFICIALI DI ISTITUZIONI

Accordo sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione del 2011.

Comunicazione della Commissione sul Dialogo aperto e strutturato con i gruppi di interesse speciali del 1992.

Comunicazione della Commissione sui Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate del 2002.

Executive Order n. 13490, 21 gennaio del 2009.

Federal Regulation Lobbying Act del 1946

Final Regulations Issued on Lobbying by Public Charities and Private Foundations, se. 56.49II-2, in "IRS Documents", 31 agosto 1990.

Hearings, House Judiciary Committee, 63° Congresso, 2° Sessione; oppure House Report, n°570, 63° Congresso, 2° Sessione.

Libro bianco sulla governance del 2001.

Lobbying Disclosure Act 1995.

Trattato di Lisbona.

Registro per la Trasparenza dell'Unione Europea.

Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (registro e codice di condotta), COM (2008) 323.

SITI WEB

www.senate.gov

www.pbmstoria.it

www.lobbyingitalia.com

www.europa.eu

www.euractiv.com

eur-lex.europa.eu