

La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*

*di Luca Di Majo***

(25 luglio 2016)

Sommario: 1. Le ragioni della ricerca di nuove forme per la rappresentanza. 2. Rappresentanza e pluralismo. 3. La crisi della rappresentanza politica. 4. Dall'interesse alla pressione: forma, struttura e azione dei gruppi. 4.1. Il contributo dei gruppi di pressione alla democrazia. 5. Considerazioni conclusive.

1. Le ragioni della ricerca di nuove forme per la rappresentanza.

La crisi dei sistemi di rappresentanza economico-sociale affonda le proprie radici in una pluralità di cause. La crescente delegittimazione del sistema politico è una di queste e trae origine, in particolare, dal mutamento ancora in corso dell'identità e della funzione dei partiti nella società, con la conseguente crisi della complessiva capacità di interpretare i bisogni e di individuarne le risposte. Tra le organizzazioni intermedie di società e sistema politico hanno acquisito un peso notevole i gruppi di pressione, la cui diffusione procede parallelamente con quella della società ed è il prodotto della diversificazione dei bisogni e degli interessi: l'aumento della complessità sociale ed il diversificarsi delle articolazioni producono continuamente lo sviluppo di forme associative che cercano di veicolare eterogenee richieste al decisore pubblico, a volte affiancandosi, a volte sostituendosi ai partiti politici. Questa crescente difficoltà ha corrisposto, quasi come conseguenza logica, la diversificazione dei bisogni e degli interessi, nonché la difficoltà di trovare ad essi risposta nei

* Scritto sottoposto a *referee*.

canali tradizionali della rappresentanza, la cui organizzazione non corrisponde più alle sollecitazioni ed alle aspettative espresse dalla comunità. Un deterioramento che ha subito un'accelerazione negli ultimi anni e si ripercuote sugli odierni sistemi di relazione tra partiti, istituzioni ed organizzazioni introducendo aspetti inediti nel funzionamento del confronto democratico, oggi in difficoltà a causa delle spinte della globalizzazione¹.

Il perseguimento dell'obiettivo di rinnovare il sistema complessivo della rappresentanza assume anche il significato di sviluppo della società che oggi appare sempre più "anoressica"².

Ad ogni modo, la frattura che si è determinata fra esigenze ed adeguatezza della rappresentanza ha già determinato il sostanziale superamento del sistema della concertazione, dando luogo, non senza problemi, alla necessità di ricercare un nuovo modello di confronto la cui coerenza tende inevitabilmente ad aprire la strada ad innovativi rapporti individuali tra (singoli) gruppi e (singole) decisioni. Questa prospettiva, in parte già riconducibile alla quotidiana movimentazione di bisogni ed interessi, propone con particolare urgenza la necessità di ridefinire le modalità ed i tempi della manifestazione democratica della rappresentanza, in modo che sia possibile ritornare a concorrere in forme proprie ed in base ad una gerarchia di valori, competenze e poteri finalizzati alla identificazione dei problemi e delle relative soluzioni. In questo contesto, la dimensione globale delle vicende economiche e politiche introduce nuovi interrogativi in ordine alle difficoltà (talvolta apparentemente insormontabili) di gestire i processi in corso e del loro governo democratico e

¹ U. Allegretti, *Democrazia e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006, p. 69 ss.

² A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., p. 177.

consapevole. L'insieme di una serie di elementi si pone come la chiara identificazione di episodi irreversibili e di rilevante significato istituzionale, in ordine al superamento di un sistema ormai anacronistico ed inefficace. Questo dimostra ancora una volta la necessità e l'urgenza di un nuovo modello di relazioni fondato nel rispetto della Costituzione, in coerenza con le determinazioni in materia poste dai Trattati UE e nell'ambito di un contorno legislativo che non può essere oltrepassato dall'autonomia delle organizzazioni, ma entro questa deve prodursi liberamente; un sistema che legittimi pienamente il dialogo e le scelte assunte in ultima istanza, dal decisore pubblico nel pieno rispetto degli specifici ruoli e che consenta piena autonomia alle organizzazioni di rappresentanza con adeguate forme di espressione.

L'Italia ha, per questo motivo, la necessità di avviare riforme che consentono di attuare un nuovo modello partecipativo, fondato su un sistema di relazioni rinnovato al livello delle articolazioni territoriali con le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economico-sociali; un modello che preveda legislativamente la partecipazione dei privati e delle associazioni alle diverse fasi del processo di formazione delle politiche pubbliche, anche a livello europeo, così come una delle funzioni del *nuovo* Senato appare suggerire, inserendosi nella dislocazione sovranazionale di poteri³ per assicurare tanto il consenso sulle decisioni quanto un approfondito confronto.

“La democrazia della modernità è la democrazia della rappresentanza”⁴ che si fonda su “pluralismo e competitività, legati da un nesso permanente che richiama una società fatta di parti tra le quali non si può escludere, ma anzi si deve

³ A. Zito, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2008, p. 343.

⁴ G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., p. 29.

considerare legittimo il conflitto”⁵; per questo motivo il presente contributo tenta di ricostruire, a partire dal concetto classico della rappresentanza politica, il lungo cammino che ha portato alla nascita e allo sviluppo di nuovi *soggetti* della rappresentanza degli interessi a partire dalla crisi dei partiti politici e individuandone forme, strutture e modalità di azione, sottolineando, altresì, il dovere, quale presupposto essenziale per partecipare alle istanze di confronto e di dialogo, di assicurare non solo il carattere democratico della propria vita organizzativa, pur nel rispetto dell'autonomia decisionale e delle procedure democratiche interne, ma anche la certificazione dei rispettivi aderenti. Muoversi in questa prospettiva potrebbe costituire una sorta di catalizzatore per le organizzazioni della rappresentanza le quali potrebbero sviluppare quel necessario percorso di ricerca di un ruolo innovativo che, abbandonando i tradizionali modelli, riesca finalmente a connotare un'attività elaborativa e propositiva conseguente, in primo luogo, ad una visione politica strategica e alle capacità di rinnovamento, assicurando così un contributo politico e culturale alla società italiana ed europea.

2. Rappresentanza e pluralismo. E' stato detto che “la democrazia è la rappresentanza”⁶ e che “lo stato rappresentativo è lo stato moderno compiuto”⁷, così legando democrazia e rappresentanza; la rappresentanza si pone quale presupposto necessario per la democrazia, da un lato diversa rispetto alle forme classiche della Grecia antica (immaginata come un cerchio composto dai cittadini della *polis* uguali innanzi alla legge e attraverso la legge)⁸, mentre dall'altro più vicina all'attuale idea di democrazia per quel che

⁵ D. Fisichella, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/1980, p. 53.

⁶ G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., p. 50.

⁷ C. Marx e F. Engels, *La sacra famiglia, ossia critica della critica critica contro Bruno Bauer e consorti*, Roma, L. Mongini, 1909.

⁸ Erodoto, *Storie*, III, 142; IV, 162; VII, 164.

concerne il diritto di voto e la partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico⁹.

Con lo sviluppo della società, con l'avvento di interessi e bisogni sempre più eterogenei e con lo sviluppo delle teorie legate al pluralismo cambia la struttura, la forma e le caratteristiche del procedimento regolatorio, tanto per la complessità che caratterizza gli attuali rapporti economici e sociali, quanto per la nuova fisionomia assunta dalle società nazionali e sovranazionali. L'idea isonomica – circolare della democrazia greca sfuma innanzi ad una struttura verticistica dove, da un lato, il diritto di eleggere i propri rappresentanti è egualmente distribuito tra gli individui, dall'altro più ci si avvicina all'area dell'indirizzo politico e più il potere è distribuito tra i pochi rappresentanti – decisori, così che “dal cerchio degli antichi si arriva alla piramide dei moderni, dove alla base vi sono tutti i cittadini e al vertice i pochi decisori che i primi hanno scelto”¹⁰. Lo sviluppo della democrazia rappresentativa segna l'avvento della società del pluralismo, inteso come “differenziazioni e pluralità di centri, di contro all'organizzazione della vita sociale intorno ad un'unica autorità come riconoscimento della legittimità della differenza”¹¹; alcuni¹² ne legano lo sviluppo alla diffusione della teoria dei poteri impliciti di Montesquieu, altri¹³ al XVII secolo, altri ancora¹⁴ agli anni 20, rapportando i rispettivi studi

⁹ J.V. Fine, *The ancient Greeks. A critical history*, Cambridge, Harvard University Press, 1983; M.I. Finley, *La politica nel mondo antico*, tr. it. Laterza, 1985; R. Sealey, *History of the Greek City States (700-338 BC)*, Berkley, University of California Press.

¹⁰ P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 16.

¹¹ L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1996, p. 146.

¹² N. Bobbio, (voce) *Pluralismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, TEA, 1999.

¹³ G. Sartori, *Democrazia. Cos'è*, Milano, Rizzoli, 1993.

¹⁴ J.G. Gunnell *The declination of the “State” and the origins of American pluralism*, in J. Dryzek, J. Farr, S. Leonard (a cura di), *Political Science and*

all'evoluzione della struttura politica della società. Se è vero, però, che il pluralismo si lega all'emersione dei gruppi intermedi come fattore prodromico alla nascita e allo sviluppo degli stessi, allora le radici possono essere individuate già nella società medievale, quando le diverse categorie di mestieri si differenziavano in ragione delle corporazioni; d'altra parte il pluralismo di matrice medievale non sottrae, anzi rafforza l'idea che già in quel tempo andava prendendo forma un concetto di rappresentanza politica diversa dalla rappresentanza di diritto privato, di natura anfibia, coacervo di elementi tipici della rappresentanza privatistica (vincolo giuridico tra mandante e mandatario, obbligo di agire secondo le istruzioni date a quest'ultimo, onerosità e revocabilità)¹⁵ e pubblicistica (discrezionalità di cui i rappresentanti dei borghi e delle corporazioni godevano che si avvicinava al concetto del libero mandato)¹⁶; già il concetto di rappresentanza, nel medioevo, fecondava gli elementi della grossolana finzione¹⁷ della moderna rappresentanza politica, "espediente tecnico normativo che permette l'assunzione di decisioni collettive in materie in cui non sarebbe possibile, né auspicabile il ricorso diretto al corpo elettorale"¹⁸; rappresentanza che viene di fatto annullata nelle teorie di Rousseau, per il quale il popolo doveva esercitare direttamente la propria sovranità senza ricorrere alla delega del potere decisionale ai suoi rappresentanti; il che, al contrario, è l'essenza di un sistema rappresentativo che trova la sua naturale sede di espressione nello stato liberaldemocratico pluriclasse, caratterizzato dal

its History: Research programs and political traditions, Cambridge University Press, New York, 1994.

¹⁵ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Et as libri, 1974.

¹⁶ L. Ciaurro e D. Nocilla, (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, pp. 553-554.

¹⁷ Secondo la nota definizione di Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it. a cura di A. Carrino, Torino, Giappichelli, 2004.

¹⁸ P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit. p. 17; cfr., su questo tema, H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 294.

fenomeno del pluralismo moderno, ossia il “pluralismo dell’associazione volontaria”¹⁹; diversamente da quanto accadeva durante il periodo liberale, in cui nella sovranità dello stato si costituiva la riconduzione unitaria dei conflitti, degli interessi e dei particolarismi.

Al di là delle molteplici forme in cui si è manifestato il pluralismo²⁰, i corpi intermedi hanno sempre rappresentato il punto di maggiore convergenza sulle forme e sul modo di rappresentare gli interessi, ora attraverso i partiti²¹, ora attraverso le associazioni²²: cambia la visione del pluralismo che non è più legato alla sovranità e all’interesse pubblico, quanto piuttosto alle modalità di rappresentanza degli interessi quale “attività”²³ di gruppi rappresentativi di soggetti e di forze operanti nella società che non si pongono in antitesi con la democrazia, ma la arricchiscono di nuove forme di interazione e atteggiamenti condivisi²⁴. Se nel diritto costituzionale il concetto tipico di rappresentanza è quella politica che esprime tanto un rapporto tra rappresentante e rappresentato, quanto una situazione di potere autonoma del secondo rispetto al primo, anche nella rappresentanza di interessi convivono questi i due aspetti, ossia il rapporto con gli elettori (per garantire la legittimazione del sistema) e la situazione di potere autonomo (necessario per assicurare la possibilità di

¹⁹ L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia, cit.*, p. 151.

²⁰ Su cui, per una rassegna completa ed analitica, cfr., L. Graziano, *Lobbying pluralismo e democrazia, cit.*, p. 141 ss.

²¹ Secondo L. Elia, (voce) *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed. Utet, Torino, 2000, vol. XV, p. 62 ss., i partiti sono “elementi caratterizzanti e costitutivi degli assetti democratici dello Stato; [...]nati per svolgere un’opera di intermediazione fra la società e le istituzioni, i partiti si rafforzavano e si strutturavano, fino al punto di occupare ed assorbire al loro interno spazi crescenti delle istituzioni e della loro stessa società”.

²² A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano, Rizzoli, 1999.

²³ A.F. Bentley, *The process of government*, tr. it. a cura di P.H. Odegard, Milano, Giuffrè, 1983, p. 271

²⁴ D.Truman, *The governmental process. Political interest and public opinion*, A. Knopf, New York, 1971, *passim*.

assumere una decisione evitando il conflitto incontrollato di interessi eterogenei)²⁵, facendo leva, *in primis*, sulla “doppia virtù”²⁶ dei partiti in grado da un lato di tenere un collegamento diretto con gli elettori, dall’altro di porsi come filtro tra gli interessi particolaristici e l’ideologia partitica; la natura politica della rappresentanza indica in primo luogo un riferimento “all’interesse generale della comunità e non ad interessi particolari o individuali”²⁷: ancora una volta sono le associazioni – nella specie, i partiti, ai quali viene riconosciuta una legittimazione costituzionale dall’art. 49 Cost. – a configurarsi quali mediatori di un pluralismo che, complice anche l’avanzare della globalizzazione, del progresso e della richiesta incessante del “diritto di avere diritti”²⁸, fanno sempre più fatica a tenere insieme un “pluralismo troppo articolato”²⁹ che, polverizzato dallo sviluppo economico, tenta una improbabile sintesi nelle aule parlamentari, in cui, tuttavia, si registrano fenomeni di dispersione dei rappresentanti e disgregazione di gruppi³⁰.

3. La crisi della rappresentanza politica. Nello stato liberaldemocratico, tra i diritti politici riconosciuti al cittadino, non vi è soltanto il diritto di voto, ma anche il diritto di concorrere alla formazione dell’indirizzo politico del Paese attraverso, anzitutto, i partiti. Nei sistemi contemporanei è difficile immaginare che possa esserci rappresentanza politica senza o al di fuori dei partiti, tant’è che le moderne democrazie sono nate come democrazie partitiche liberaldemocratiche. Lo

²⁵ R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2006.

²⁶ *Ib.*, p. 57.

²⁷ F. Cuocolo, *Principi costituzionali dell’ordinamento della rappresentanza*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. 3. Legalità e garanzie*, Roma – Bari, Laterza, 2006, p. 119 ss.

²⁸ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma – Bari, Laterza, 2013.

²⁹ M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001, p. 117.

³⁰ Cfr., in questo senso, L. Di Majo e M. Rubechi, (voce) *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiornamento, Utet, 2015.

scenario che andò delineandosi all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione era caratterizzato dal dominio dei "partiti pigliatutto"³¹, formazioni sociali e corpi intermedi che "nascevano e si sviluppavano come manifestazione del pluralismo esistente nella società, rappresentando gli strumenti attraverso i quali i diritti politici attribuiti ai cittadini potevano concretamente esercitare [assumendo] una dimensione collettiva sconosciuta all'epoca precedente [dimostrando] non solo l'importanza, ma l'ineliminabilità delle formazioni sociali per l'esistenza e lo sviluppo degli assetti istituzionali democratici dello Stato"³²; qualunque proposta doveva necessariamente transitare attraverso i partiti per giungere fino in Parlamento, considerato il luogo privilegiato della rappresentanza politica, "macchina legislativa"³³ e custode dell'operato del Governo attraverso la garanzia dei principi di sovranità popolare, legalità e democrazia³⁴; era diffusa l'idea che nelle intenzioni dei Costituenti il Parlamento avrebbe dovuto avere una centralità indiscussa, nella convinzione per cui, avendo un *surplus* di legittimazione che deriva direttamente dal corpo elettorale, si colloca in una posizione, se non proprio sovraordinata, diversa rispetto agli altri organi costituzionali; ciò anche in virtù di una serie di funzioni (legislativa, di controllo, di indirizzo, conoscitiva, di garanzia) preordinata alla persecuzione di fini generali di cui il popolo sovrano è detentore. Tanto ciò è vero che non vi sarebbe nell'ordinamento italiano alcun altro potere

³¹ O. Kirckheimer, *The transformation of the Western European party systems*, in J. La Palombara e M. Weiner (a cura di), *Political parties and political development*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1966; cfr., per una tesi parzialmente diversa, G. Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino, 1979.

³² L. Elia, (voce) *Stato democratico*, cit., p. 63 ss.

³³ E. Cheli, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981.

³⁴ E. Cuccodoro, *Comunicazioni del Governo in Parlamento: collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, p. 1.

costituzionale di investitura diretta del corpo elettorale³⁵; in sostanza, tutto doveva confluire nel Parlamento con il rischio concreto di ricadere nelle degenerazioni del parlamentarismo. Al netto delle vicende che alimentarono il dibattito sulla forma di governo e sul rapporto tra legislativo ed esecutivo, resta da rimarcare come i partiti, da elementi costitutivi del circuito politico³⁶, subiscono profondi cambiamenti: la tendenziale evoluzione della società in senso marcatamente pluralistico rende gli stessi caratterizzati da una eterogeneità di iscritti che rende difficile la partecipazione interna³⁷, complicando l'individuazione di tematiche uniformi, unificanti e mobilitanti verso l'esterno³⁸; un processo che accompagna la lunga fase di declino dei tradizionali partiti di massa sempre più privi di una base partecipativa consistente, ma sempre più gravitanti attorno ai vertici. La classe politica diventa imprenditrice di sé stessa, privata della base e dei valori che la struttura politica un tempo garantiva.

Il 1993 diventa una data significativa per i partiti storici per le note vicende giudiziarie e politiche: i processi di Tangentopoli e i referendum elettorali hanno deteriorato il legame elettori – eletti; a ciò si aggiungano le difficoltà crescenti di un Parlamento le cui attribuzioni, vengono sempre più “smantellate”³⁹ dal basso (referendum), dal centro (decretazione d'urgenza) e dall'esterno (diritto dell'Unione europea) e di un Governo ostaggio dei partiti minori. In questo

³⁵ Anche se si deve riconoscere – e di fatto, chi scrive, non concorda con questa tesi – che questa tesi non tiene conto del fatto che in un sistema a Costituzione rigida, tutti i poteri dello Stato sono eguali e limitati in quanto ad esercizio, responsabilità e rapporti, da disposizioni costituzionali; di conseguenza, l'organo legislativo si colloca in una posizione dialettica ed equiordinata agli altri organi costituzionali.

³⁶ L. Elia, (voce) *Forme di governo*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 634 ss.

³⁷ G. Sivini, *Partiti e partecipazione politica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1969.

³⁸ G. Pasquino, *La partecipazione politica*, in *Id.*, *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 120 ss.

³⁹ L. Elia, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di), *cit.*, p. 105.

contesto, la legge n. 270/2005⁴⁰ ha successivamente inaugurato un sistema elettorale “coatto”⁴¹ e muscolare, favorendo la diffusione di coalizioni disarticolate e disomogenee, tanto da influire negativamente sulla governabilità e sulla stabilità del sistema politico-istituzionale⁴² e spingendo il baricentro delle decisioni presso le segreterie dei partiti che determinavano le liste elettorali il cui requisito per accedervi era quello di essere accomodanti agli orientamenti dei vertici per evidenti esigenze di “autoconservazione”⁴³. Non a caso, il ritorno ad una formula proporzionale fortemente corretta non soltanto non ha contribuito ad una (ri)legittimazione dei partiti sulla scena politica, ma ha aumentato la “sofferenza democratica”⁴⁴ per la scelta delle liste bloccate. Un sistema così costruito sfugge alla dialettica democratica per quattro motivi: a) neutralizza il divieto di mandato imperativo; b) riduce la partecipazione politica; c) difetta di trasparenza nel funzionamento dei partiti; d) ne affievolisce la legittimazione democratica. In questa ulteriore manifestazione di inefficienza ed inefficacia del sistema di governo, converge anche il fattore politico, cioè quello di un pluralismo istituzionale estremamente accentuato che pone in discussione la concezione classica del partito di massa il quale, pur non volendo sposare la tesi del declino⁴⁵, ne esce comunque destrutturato ed impegnato più ad agire sul

⁴⁰ Così anche L. Elia, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di), *cit.*, p. 106 ss.

⁴¹ E. Cuccodoro, *Comunicazioni del Governo in Parlamento*, *cit.*, p. 5.

⁴² F. Nugnes, *Il ruolo del Parlamento tra crisi della rappresentanza e governabilità incerta*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 173-174/2, 2011, p. 151.

⁴³ P. Pinna, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Rivista AIC*, marzo 2014, p. 5.

⁴⁴ A. Barbera, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra governabilità e rappresentanza*, in *forumcostituzionale.it*.

⁴⁵ Secondo A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, *cit.*, p. 164 i partiti sono “più vitali che mai”.

versante elettorale (quindi imprenditoriale)⁴⁶ piuttosto che ad affinare le funzioni kelseniane⁴⁷.

Mentre i partiti erano impegnati a forgiare “politici in carriera”⁴⁸ piuttosto che “politici di professione”⁴⁹, mentre si burocratizzavano, i rispettivi gruppi dirigenti si isolavano sempre di più dalla base, privilegiando “la sopravvivenza dell’organizzazione rispetto ai suoi fini”⁵⁰; l’evoluzione in senso non democratico del vertice, la scarsa partecipazione dei ceti popolari, la propensione a privilegiare gli interessi dei grandi finanziatori e il diffuso malessere democratico⁵¹ inevitabilmente hanno lasciato spazio a nuovi fenomeni di autoregolazione e rappresentanza di interessi⁵² che trovano la loro naturale sede di esplicazione al di fuori dei luoghi classici della rappresentanza, attraverso i gruppi di interessi che, nel mentre, continuavano a rafforzarsi, a strutturarsi, ad articolarsi e a ricevere una legittimazione dal basso, fino ad arrivare ad occupare gli spazi lasciati dai partiti politici. I gruppi di interesse, tuttavia, rimangono qualcosa di diverso dai partiti:

⁴⁶ J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia, comunità*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 270 ss.

⁴⁷ A differenza di Schumpeter, secondo cui i cittadini non sono parte integrante della democrazia, Kelsen individua nei partiti il rimedio alla “inesistenza” del singolo rispetto alla partecipazione all’indirizzo politico. Per Kelsen i partiti sono funzionali alla riassunzione della volontà di molti.

⁴⁸ N. Matteucci, (voce) *Professionalismo politico*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, cit.

⁴⁹ A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, cit., p. 172.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 168.

⁵¹ Cfr. su questo aspetto, H. Best e M. Cotta (a cura di), *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford, Oxford University press, 2000; M. Dogliani, *Deve la politica democratica avere una sua risorsa di potere separata?* In *Nuvole*, X, n. 17/2000; P. Norris (a cura di), *Critical citizens. Global Support for democratic governance*, Oxford, Oxford University press, 1999; S.J. Pharr e R.D. Putnam, *Disaffected democracies: what’s troubling the trilateral countries*, Princeton, Princeton University press, 2000.

⁵² M. Raveraira, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche “migliori”*, in *Id.* (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

sebbene entrambi siano stati (e sono) fondamentali per la determinazione dell'indirizzo politico, si distinguono per il fine che si propongono e per il tipo di rappresentanza cui accedono: il partito tende alla conquista del governo, mentre gli altri ad ottenere da chi governa decisioni favorevoli ai rappresentati⁵³; per questo motivo, la rappresentanza funzionale degli interessi è un qualcosa di parzialmente diverso dalla rappresentanza politica poiché nella prima esiste il vincolo di mandato per fare in modo che il rappresentante tuteli gli interessi dell'associazione e non possa agire in autonomia come invece accade nell'area politica, dove i membri dei partiti che ricoprono incarichi di rappresentanza nelle moderne democrazie godono del libero mandato. Tuttavia, se quanto detto a livello teorico appare pacifico, la crisi del sistema politico ha generato una sovrapposizione nei fini e nelle modalità tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi che ha generato la proliferazione dei nuovi soggetti per la rappresentanza.

4. Dall'interesse alla pressione: forma, struttura e azione dei gruppi. I gruppi di interesse sono formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 Cost., nell'ambito dei quali il cittadino svolge la propria personalità. Per loro natura, le formazioni sociali contemplate dalla norma costituzionale sono organizzazioni a carattere privato, nate dalle iniziative delle categorie e dei portatori di interessi per tutelarli nel complessivo contesto sociale e nei confronti dello Stato. La società configurata nella Costituzione è una società pluralistica, nella quale il pluralismo non ha soltanto una valenza territoriale, ma anche sociale, intesa come pluralismo delle categorie di comunità non territoriali che operano sotto la protezione della Costituzione e delle leggi. Nelle società più evolute viene da sempre alla luce il ruolo dei diversi interessi e la loro azione verso il potere pubblico al fine di ottenere

⁵³ D. Marucci, *Teoria e tecnica del lobbying*, in *Pubblicazioni a cura del Centro di Metodologia delle scienze sociali*, Roma, LUISS G. Carli, Working paper n. 94/2003, p. 4.

decisioni favorevoli ai nuovi interessi che intanto si fanno avanti. La storia insegna che questi soggetti della rappresentanza hanno vissuto alterne fortune, a volte ostacolati dalla legislazione (ad ex. la legge Le Chapelier), a volte riconosciuti come soggetti in grado di influenzare le scelte del decisore⁵⁴. C'è stato chi ne ha messo in luce il lato oscuro⁵⁵ evidenziando i rapporti clientelari e corruttivi con il sistema politico⁵⁶, chi le criticità ed i paradossi⁵⁷; altri, riconoscendo il loro stabile inserimento nel circuito politico rappresentativo⁵⁸, hanno suggerito alcune soluzioni volte a rafforzare le istituzioni per renderle meno permeabili dall'esterno⁵⁹ attirandole nel loro ideale domicilio istituzionale per garantire la trasparenza⁶⁰ e l'avvio di un confronto in merito ad una regolamentazione legislativa.

Tra i concetti di gruppo di interesse, gruppo di pressione e lobby non c'è ancora uniformità di vedute: per alcuni⁶¹ il gruppo è un mero strumento analitico – descrittivo, un aggregato di individui interagenti, dove l'interesse ha una sua valenza biunivoca, sia nel senso di muoversi in una particolare

⁵⁴ D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnorazia e gruppi di pressione*, Bari, Laterza, 1997, p. 81 ss..

⁵⁵ M. Ainis, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Milano, Rizzoli, 2012; C. Esposito, *Intervento*, in AA. VV., *Saggi Giuridici scelti*, III, Napoli, Jovene, 1999, p. 202 ss.; M. Fotia, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Ed. Dedalo, 1997, p. 101 ss.

⁵⁶ A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1984.

⁵⁷ M. Olson, *The logic of collective action. Public and the theory of groups*, Harvard, Harvard University press, 1965, trad. it. Feltrinelli, Milano, 1983; Salisbury, *Interest groups*, in F.I. Greenstein, N.W. Polsby (a cura di), *Handbook of political science*, Reading, Addison-Wesley, IV, 1975; *Id.*, *Interest representation: the dominance of institution*, in *American political science review*, n. 78/1984.

⁵⁸ P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 84.

⁵⁹ G. Pasquino, *Le primarie alla prova dei cittadini*, in *Id.*, *Partiti, istituzioni, democrazie*, cit., p. 166.

⁶⁰ P. Trupia, *La democrazia degli interessi*, Il Sole 24 ore 1989, p. 237.

⁶¹ A. Bentley, *The process of government*, cit.; ma anche D. Truman, *The governmental process*, cit., .

direzione (generica o specifica), sia di conservare la configurazione dell'indirizzo politico esistente; questi autori, in pratica, non distinguono tra forma ed attività del gruppo. Al contrario, altri, hanno posto l'accento sulla "volontà di influenzare"⁶², attraverso forme più o meno stabili di comunicazione⁶³, il decisore pubblico; le nozioni di gruppo di interesse e gruppo di pressione non sono sovrapponibili ed interscambiabili: mentre i primi organizzano in forma associativa un determinato interesse, i secondi si caratterizzano per le concrete modalità operative, tanto che "un gruppo di pressione è sempre un gruppo di interesse, ma un gruppo di interesse non diviene [automaticamente] un gruppo di pressione; al gruppo d'interesse può non bastare l'impegno nel sociale. Può necessitargli, per la difesa e per l'espansione delle sue domande e delle sue rivendicazioni, l'accesso all'arena politica, ed è questo passaggio che fa del gruppo d'interesse un gruppo di pressione. [...] Finché il gruppo si muove nelle sue dimensioni (sociali, economiche e culturali) del non politico, esso rimane un gruppo d'interesse e va qualificato come tale. Se e quando entra in politica e finché vi permane, diviene gruppo di pressione"⁶⁴.

Il lobbismo è, quindi, "la faccia politica dei gruppi di interesse"⁶⁵, mentre la lobby è il singolo gruppo che rappresenta stabilmente nell'ambito dell'arena politica uno o più interessi attraverso una pluralità di tecniche ed attività di pressione; gruppi di pressione e lobby possono essere considerati, quindi, endiadi.

Le tecniche utilizzate dalle lobby per influenzare il decisore pubblico sono le più disparate e sono state già messe

⁶² J. Meynaud, *Les groupes des pression*, in *Id., les groupes de pression internationaux*, Lausanne, 1960 1960,.

⁶³ L.W. Milbrath, *Lobbying*, in *International encyclopedia of the social sciences*, IX, London-New York, 1968.

⁶⁴ D. Fisichella, *L'altro potere*, *cit.*, pp. 96-97.

⁶⁵ L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, *cit.*, p. 13.

in luce autorevolissima dottrina⁶⁶; si caratterizzano tanto per fattori interni al gruppo (interesse difeso, obiettivi perseguiti, ampiezza e composizione del gruppo, risorse), quanto per fattori esterni (struttura politica, arene pubbliche, numerosità di altri gruppi esistenti, cultura politica). I gruppi sono stati poi classificati in vario modo: secondo il tipo di interesse (pubblico o privato), secondo la categoria (agricoltori, operai, capitale)⁶⁷, secondo l'oggetto rappresentato⁶⁸, oppure secondo il tipo di interesse comune⁶⁹.

Ancora, sono state messe in luce le principali tecniche di influenza nell'ambito del procedimento legislativo tanto nei confronti di Governo e Parlamento, quanto nei confronti delle articolazioni territoriali⁷⁰, formalizzato da processi caratterizzati da una continua trasmissione di messaggi e di informazioni messi in atto da personale altamente specializzato inserito nell'ambito di una serie di attività "professionalizzate"⁷¹ che offre informazioni, dati e statistiche al decisore pubblico per l'attuazione dell'indirizzo politico⁷².

4.1. Il contributo dei gruppi di pressione alla democrazia. L'attività di lobbying è intimamente connessa all'idea di democrazia. Tuttavia l'assenza di una regolamentazione normativa, a differenza di Paesi come Francia, Inghilterra, Stati Uniti e Unione Europea⁷³, ha diffuso

⁶⁶ P.L. Petrillo, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rass. parl.*, n. 2/2010; *Id.*, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it; *Id.*, *Democrazie sotto pressione*, cit..

⁶⁷ V.O. Kay, *Politics, parties and pressure groups*, in www.yaleuniversity.com.

⁶⁸ S. Panebianco, *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 10.

⁶⁹ D. Marucci, *Teoria e tecnica del lobbying*, cit. p. 9.

⁷⁰ M. Fotia, *Le lobby in Italia*, p. 24 ss.

⁷¹ L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, cit., p. 21.

⁷² S. Panebianco, *Il lobbying europeo*, cit., p. 9.

⁷³ Su questo tema, confronta la ricerca condotta nel 2014 dal Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" dell'Università di Firenze, P. Caretti e

l'idea di fenomeno oscuro e una diffidenza nei riguardi dell'attività di questi soggetti che la rende molto più opaca di quanto in realtà non lo sia. Non v'è dubbio che la strada da percorrere per raggiungere una maggiore democraticità di questi soggetti nell'ambito dei processi decisionali sia ancora molto lunga, soprattutto in un contesto dove si fa sempre più pressante la richiesta di trasparenza. Tuttavia si ritiene che oggi esistano, più del passato, strumenti istituzionali di integrazione dei gruppi di pressione all'interno del *law making process*, le cui potenzialità non sono state ancora del tutto espresse, ma che non vanno certamente trascurate. Le lobby sono considerate un "fenomeno intimamente connesso allo sviluppo delle democrazie"⁷⁴, riconosciute come tali anche dalla Corte costituzionale che, nelle sentenze nn. 290/74 e 379/04, ha considerato l'attività di *lobbying* come legittima influenza nel processo decisionale⁷⁵ che non espropria i poteri degli organi legislativi e non ostacola o ritarda l'attività della pubblica amministrazione, ma mira a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti interessati dall'attuazione delle politiche pubbliche. Le disposizioni costituzionali che legittimano l'attività di pressione sono gli artt. 2, 18 e 49 Cost.: l'art. 2 riconosce il ruolo delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità del singolo, anche attraverso l'art. 18 che tutela la libertà di associazione attraverso la quale al cittadino è riconosciuto un "diritto di partecipazione permanente"⁷⁶ all'indirizzo politico anche a mezzo dei partiti.

M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.

⁷⁴ P.L. Petrillo, *Le lobbies nella democrazia e la democrazia delle lobbies*, cit., p. 2.

⁷⁵ Così G. Moggi, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali; le lobby*, in P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 69 ss.

⁷⁶ P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 321.

La complessiva attività di pressione mostra da un lato solidi punti di forza, ma dall'altro presta il fianco ad alcune criticità di cui va tenuto conto.

Sul primo versante, la Costituzione ed i regolamenti delle Camere contengono uno strumentario particolarmente ricco, insieme alle disposizioni normative su AIR (Analisi di impatto della regolazione), ATN (Analisi tecnico – normativa) e VIR (Verifica di impatto della regolazione) ed ai principi di *better regulation* che legano attività normativa, legislativa, trasparenza e partecipazione: a livello costituzionale il principio di pubblicità dei lavori parlamentari e quindi dell'informazione verso il Paese (art. 64 Cost.), le norme che "delineano chiaramente (o quantomeno richiedono implicitamente) una serie di rapporti e scambi attraverso i quali il Parlamento può acquisire conoscenze e dati valutabili da altri organi dello Stato (artt. 64, comma 4, 99, 100, 136) o anche direttamente da fonti della società civile (art. 82 Cost.)"⁷⁷ aprono varchi in cui è tracciata la strada che i gruppi di pressione hanno percorso con autorità, nei modi e nei tempi dettati dai regolamenti parlamentari e dalle procedure ivi previste, attraverso le quali "una notevole massa di informazioni sui più diversi settori della vita pubblica affluisce in Parlamento per mezzo di documenti e referti inviati con diversa periodicità (spesso in osservanza di un vero e proprio obbligo) da una pluralità di soggetti pubblici anche sovranazionali"⁷⁸.

Parte della dottrina ha salutato con favore l'emersione dei nuovi "attori privati"⁷⁹ nella considerazione per cui gli stessi apportano ai procedimenti regolatori un contributo essenziale per il miglioramento delle procedure regolative; alcuni hanno messo in luce come la presenza di gruppi più o meno stabili

⁷⁷ A. D'Aloia, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. Cerulli Irelli e M. Villone (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 14.

⁷⁸ *Ibidem.*, p.15.

⁷⁹ M. Raveraira, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, cit.

nel tempo e con componenti dotati di elevata *expertise*⁸⁰ facilita la rappresentanza e la promozione degli interessi perché il gruppo potenzia le capacità dei singoli, forma un “patrimonio ideale (memoria storica, identità e riconoscibilità percepibili all'esterno), oltreché un patrimonio materiale, e pertanto sviluppa enormemente le potenzialità di un gruppo sociale di vedere riconosciute e tutelate le proprie aspettative [aumentando] la capacità nel trattare i conflitti attraverso le raccolte e l'utilizzazione delle informazioni, attraverso la continuità e la stabilità dell'azione, attraverso l'impiego di una esperienza professionale e di abilità nelle trattative”⁸¹, integrando così il consenso delle articolazioni sociali nell'interesse del circuito decisorio, al fine di rendere il prodotto finale più o meno intensamente partecipato dagli stessi destinatari⁸². Come è stato correttamente rilevato, una lobby “si rivela capace più degli stessi partiti di produrre e distribuire informazioni particolarmente abbondanti e di farle avere sia ai partiti che ai parlamentari, presentandosi come la fonte più autorevole delle informazioni più aggiornate nel settore in cui opera e, in ogni caso, di risultare di gran lunga superiore alle fonti autonomamente attivabili dalla Presidenza delle Camere, dalle Commissioni o dai singoli parlamentari. Infine, una lobby ha la concreta possibilità di dimostrare plausibilmente la congruenza fra i suoi interessi specifici e quelli generali, almeno, ma non solo, per quanto attiene alla regolamentazione della tematica di cui si occupa”⁸³.

Altri hanno messo in luce alcune condivisibili preoccupazioni sostenendo che la *democrazia del coinvolgimento* ha reso i cittadini “troppo attivi, spingendoli ad un eccesso di rivendicazioni particolaristiche che ne

⁸⁰ M. De Benedetto, N. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, *passim*.

⁸¹ G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 18.

⁸² *Ibidem*, p. 25.

⁸³ M. Fotia, *le lobbies in Italia*, cit. p. 29.

ostacolano il funzionamento⁸⁴. L'elevato traffico di informazioni in entrata e in uscita rende problematica l'individuazione della scriminante tra le forme lecite ed illecite dell'influenza, anche alla luce dell'introduzione del reato di traffico di influenze illecite; il tentativo di arginare la corruzione che pure è diffusa tramite la commistione tra partiti e lobby – sebbene ridotta successivamente al varo della legge sui finanziamenti della politica⁸⁵ – è frutto, in particolare, della inefficienza e del vasto potere discrezionale della pubblica amministrazione, delle lungaggini dei procedimenti normativi e del fenomeno di cattura del regolatore, dove i gruppi di pressione economicamente più forti hanno maggiore capacità di influenza, in uno con la tendenza di alcune lobby a cavalcare fenomeni criminosi⁸⁶. Infine, altri ancora hanno messo in luce la debolezza del quadro normativo in tema di consultazione, laddove gli strumenti di *better regulation* sono da sempre applicati al ribasso⁸⁷, non è preso in considerazione un termine diversificato per le procedure più o meno complesse, non è effettuato alcun *feedback* tra gli *stakeholders*, la consultazione telematica non è adeguatamente sviluppata (salvo alcune esperienze delle Autorità amministrative indipendenti) e non vi

⁸⁴ A. Mastroianni, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, cit., p. 174.

⁸⁵ Su cui vedi M. Rubechi, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e "metodo democratico"*, in L. Califano e C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza della dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 137 ss.

⁸⁶ Cfr., su questo tema, V.M. Coferra, *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*, Bari, Laterza, 1992; A. Vannucci, *La realtà economica della corruzione politica*, in *Stato e mercato*, n. 34/1992; L. Barca e S. Trento, *L'economia della corruzione*, Bari, Laterza, 1994; D. Della Porta e A. Vannucci, *Corruzione, politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*, Bologna, Il Mulino, 1994.

⁸⁷ V. L. Di Majo, *Tra semplificazione e semplicità. Brevi riflessioni per un ordinamento giuridico... di qualità*, in M. Di Masi, M. Falcone e M.L. Locchi (a cura di), *Proposte per un diritto del terzo millennio*, Atti del Convegno "Visioni del giuridico", Univali, 2015, p. 245 ss.

sono misuratori dell'effettivo livello di utilizzo di AIR, ATN e VIR⁸⁸.

5. Considerazioni conclusive. Le criticità evidenziate concorrono a sottolineare la necessità di una riforma del sistema della rappresentanza di interessi. Il tema affrontato nasce dalla crisi della rappresentanza politica ed è intimamente connesso ad una *questione democratica*: tale affermazione può apparire altisonante ed autoreferente, ma non è lontana dal vero; si tratta di capire come far giungere meglio le istanze popolari e settoriali agli organi di governo, come sviluppare la discussione nella società e dove, in che modo e in quale forma trova udienza nelle sedi in cui si definiscono le scelte decisive di indirizzo politico. La democrazia in un paese moderno non può ridursi alla sola espressione di voto senza prendere coscienza della sempre minore partecipazione che già da tempo la migliore dottrina ha messo in luce⁸⁹. In una fase storica nella quale si manifestano fenomeni preoccupanti che evidenziano lo scetticismo dei cittadini verso il buon funzionamento della democrazia e verso la stessa democraticità del sistema politico, esistono ragioni sufficienti per affrontare le tematiche della qualità della democrazia e degli strumenti funzionali ad uno sviluppo in senso migliorativo. A seguito dei mutamenti intervenuti, le tradizionali istituzioni rappresentative e governative e le classiche organizzazioni politiche si sono trovate spiazzate rispetto alle nuove domande e ai nuovi bisogni; ciò è dovuto ad un aumento quantitativo di domande, ad una nuova diversificazione qualitativa delle stesse e ad una incapacità strutturale delle organizzazioni e delle istituzioni esistenti per farvi fronte. A questi fattori di crisi va contrapposto un progressivo processo di rinnovamento delle tradizionali forme di rappresentanza, ricercando nuovi equilibri per la definizione

⁸⁸ Così A. Valastro, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2011, p. 146 e 147.

⁸⁹ G. Pasquino, *La partecipazione politica*, cit., p. 120 ss.

e l'attuazione di un progetto collettivo che, partendo dal riconoscimento del pluralismo, ne valorizzi le specificità a livello nazionale e sovranazionale. I gruppi di pressione potrebbero porsi come propulsori di un nuovo sistema di rappresentanza di interessi che deve fare i conti con il pluralismo, la globalizzazione e l'integrazione europea. Si è consapevoli di come la costruzione europea non sia affatto conclusa, ma necessiti di ulteriori evoluzioni; ciò comporta un mutamento della forma di stato quale conseguenza della riduzione della sovranità della nazione, dove i governanti, da unici detentori del potere regolatorio, si stanno trasformando in poco più che notai di un processo decisionale che li vede partecipanti prima ancora che gestori.

Sembrerebbe, dunque, necessaria la definizione di nuove modalità partecipative che non potranno che trovare sede nel nuovo regolamento del Senato, in grado da un lato di assicurare un costante confronto con un moderno sistema di rappresentanza, evitando il rischio che l'azione del nuovo Senato costituisca una sorta di sommatoria dei particolarismi territoriali.

Occorre, poi, tornare sulla esigenza di una regolamentazione *esterna* dei gruppi di pressione per passare da un sistema a *trasparenza 0* ad un sistema di *total disclosure*⁹⁰. Il "Regolamento dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati" è un buon inizio dal punto di vista delle intenzioni, ma non può essere considerato un surrogato della disciplina integrale dell'attività di lobbying; il provvedimento, difatti, non consente di considerare l'Italia nell'area degli ordinamenti a trasparenza integrale: intanto, l'iscrizione nel registro è facoltativa e, dunque, se da un lato chi aderisce accede alla documentazione a sostegno di una proposta di legge, dall'altro ciò non esclude che determinate informazioni possano uscire

⁹⁰ Sulla distinzione, cfr. G. Sgueo, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2014, p. 477 ss.

all'esterno; la mancanza di sanzioni adeguate, poi, favorisce tanto la costituzione di *gruppi di pressione di comodo* che sfuggono al controllo (peraltro nemmeno previsto) sulle attività di rappresentanza e di pressione quanto la diffusione di attività criminose e clientelari. Infine, si fa fatica a comprendere le ragioni per cui non si sia provveduto a costituirne un omologo presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, atteso il ruolo centrale del Governo nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza.

Occorre, dunque, percorrere una strada ben definita in grado di superare buona parte dei limiti e dei problemi che caratterizzano oggi il sistema della rappresentanza degli interessi, soprattutto laddove i gruppi di pressione a mezzo dei propri delegati entrano nelle sedi della decisione politica e, in un certo senso, si inseriscono nel circuito politico, orientando gli equilibri della forma di governo. Da un lato occorre temperare la discrezionalità del confronto tra istituzioni e gruppi di pressione, soprattutto nella fase dell'istruttoria normativa, in modo che gli interessi siano veicolati nelle sedi istituzionali. Tra i vari obiettivi che la riforma costituzionale si pone, vanno evidenziati il rafforzamento dei processi decisionali e, in particolare, la rilevazione dello stato di attuazione delle politiche pubbliche e la ricerca di un nuovo modello di interlocuzione fondata sul coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo decisionale di livello nazionale ed europeo. In questo contesto, la possibilità di organizzare un sistema mediante il quale il futuro Senato delle autonomie dialoghi istituzionalmente con i corrispondenti rappresentanti degli interessi economici e sociali, potrebbe rivelarsi una soluzione in grado di superare buona parte dei limiti e dei problemi che caratterizzano il sistema della rappresentanza. Il modello dei Gruppi di dialogo civile, istituiti dalla Commissione europea in attuazione dell'art. 11 TUE, che presuppone la partecipazione delle associazioni rappresentative e della società civile alle politiche e all'attività dell'Unione europea potrebbe rappresentare una valida

soluzione, ma sempre previa attuazione di una normativa integrale in grado di disciplinare i gruppi, la loro strutturazione, le procedure e i tempi dell'attività di confronto posta in essere dai gruppi stessi, attentamente vagliati in composizione ed effettivamente misurati in qualità e in quantità; la certificazione degli iscritti, a riguardo, deve essere un impegno decisivo, sebbene non esclusivo.

L'ultimo e decisivo sforzo va dunque compiuto nella direzione di una legge che preveda: a) la disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi presso i decisori pubblici conformandosi ai principi di pubblicità, trasparenza, partecipazione democratica, conoscibilità dei processi decisionali, anche al fine di garantire un corretto ed equilibrato accesso al procedimento decisionale da parte dei rappresentanti di interessi e assicurare una più ampia base informativa su cui i decisori pubblici possano fondare le proprie scelte; b) la definizione in modo chiaro ed univoco di cosa si intende per *attività di rappresentanza degli interessi, rappresentanti di interessi e decisore pubblico*; c) la specificazione dei requisiti per l'accesso al registro dell'attività di rappresentanza; d) la definizione di un codice deontologico in cui siano individuati i diritti e i doveri degli iscritti; e) le incompatibilità per l'iscrizione ai registri e le sanzioni per le violazioni di legge e dei regolamenti; f) la certificazione degli iscritti per misurare il grado di rappresentatività dei gruppi di pressione.

La prossima sfida è definire la materia nei termini sopra individuati poiché il carattere del confronto democratico deve emergere nel suo significato alto e non solo nel meccanismo di procedura. La necessità di ascoltare la società non è solo, come è ovvio, una necessità di buon funzionamento delle istituzioni; deve, altresì, divenire principio funzionale ad una forma di governo decidente e trasparente, in un sistema che legittimi pienamente il dialogo e garantisca esecutività delle scelte assunte dal decisore pubblico.

Bibliografia

M. Ainis, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Milano, Rizzoli, 2012.

U. Allegretti, *Democrazia e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006.

A.F. Bentley, *The process of government*, tr. it. a cura di P.H. Odegard, Milano, Giuffrè, 1983.

R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2006.

N. Bobbio, (voce) *Pluralismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, TEA, 1999.

P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.

L. Ciaurro e D. Nocilla, (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.

G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005.

A. D'Aloia, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. Cerulli Irelli e M. Villone (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 1994.

M. De Benedetto, N. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.

A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano, Rizzoli, 1999.

D. Della Porta e A. Vannucci, *Corruzione, politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*, Bologna, Il Mulino, 1994.

L. Di Majo e M. Rubechi, (voce) *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, 2015.

C. Esposito, *Intervento*, in AA. VV., *Saggi Giuridici scelti*, III, Napoli, Jovene, 1999.

L. Elia, (voce) *Forme di governo*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970.

L. Elia, (voce) *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 2000.

G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, in L. Chieffi (a cura di) *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006.

D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnorazia e gruppi di pressione*, Bari, Laterza, 1997.

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

L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1996.

J.G. Gunnell *The declination of the "State" and the origins of American pluralism*, in J. Dryzek, J. Farr, S. Leonard (a cura di), *Political Science and its History: Research programs and political traditions*, Cambridge University Press, New York, 1994.

M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001.

V.O. Kay, *Politics, parties and pressure groups*, New York, Thomas Y. Crowell, 1964.

H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Et as libri, 1974.

H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it. a cura di A. Carrino, Torino, Giappichelli, 2004.

J. Meynaud, *Les groupes des pression*, in *Id.*, *les groupes de pression internationaux*, Lausanne, 1960.

D. Marucci, *Teoria e tecnica del lobbying*, in *Pubblicazioni a cura del Centro di Metodologia delle scienze sociali*, Roma, LUISS G. Carli, *Working paper* n. 94/2003.

C. Marx e F. Engels, *La sacra famiglia, ossia critica della critica contro Bruno Bauer e consorti*, Roma, L. Mongini, 1909.

A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006.

N. Matteucci, (voce) *Professionalismo politico*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, TEA, 1999.

M. Olson, *The logic of collective action. Public and the theory of groups*, Harvard, Harvard University press, 1965, trad. it. Feltrinelli, Milano.

L.W. Milbrath, *Lobbying*, in *International encyclopedia of the social sciences*, IX, London-New York, 1968.

S. Panebianco, *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000.

G. Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino, 1979.

G. Pasquino, *La partecipazione politica*, in *Id.*, *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2014.

P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011.

A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1984.

M. Raveraira, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, in *Id.* (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

M. Rubechi, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e "metodo democratico"*, in L. Califano e C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza della dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

G. Sartori, *Democrazia. Cos'è*, Milano, Rizzoli, 1993.

J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia, comunità*, Milano, Giuffrè, 1954.

G. Sgueo, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2014.

G. Sivini, *Partiti e partecipazione politica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1969.

D. Truman, *The governmental process. Political interest and public opinion*, A. Knopf, New York, 1951.

P. Trupia, *La democrazia degli interessi*, Il Sole 24 ore 1989.

A. Valastro, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.

****D**ottore di ricerca in diritto costituzionale dell'Università di Bologna "Alma mater studiorum" e cultore della materia in diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".