

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 8 - giugno 2013

P.L. PETRILLO,  
DEMOCRAZIA SOTTO PRESSIONE.  
PARLAMENTO E *LOBBY* NEL  
DIRITTO PUBBLICO COMPARATO,  
GIUFFRÉ, MILANO, 2011

Emanuele Rossi

**P.L. PETRILLO**  
***Democrazia sotto pressione. Parlamento e lobby nel diritto pubblico comparato***  
**Giuffr , Milano, 2011**

**Emanuele Rossi**  
*Professore ordinario di Diritto costituzionale  
nella Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*

1. La lettura del lavoro di Pier Luigi Petrillo induce a molte considerazioni, e consente di riflettere su un tema centrale della vita politica ed istituzionale degli Stati: il rapporto tra parlamenti e *lobbies* investe infatti tutta la problematica della selezione degli interessi e perci  del ruolo della politica, il cui fine -secondo quanto gi  diceva Aristotele- non   il vivere ma il vivere bene. A quanto potr  dire nel corso del presente intervento su tale ricca e documentata ricostruzione, vorrei premettere due riflessioni di carattere generale.

In primo luogo si tratta di un lavoro che parte da un presupposto da me assolutamente condiviso e che merita di essere rilanciato e portato all'attenzione di tutti, riguardante il rapporto tra efficienza decisionale e partecipazione.

Nel dibattito pubblico avverto infatti una sensazione diffusa, che registra come, nel nostro Paese, vi sia ormai se non una aperta insofferenza, perlomeno un atteggiamento di minor considerazione verso la democrazia e le sue regole rispetto ad esigenze di efficienza e di risultati. In sostanza sembra che per la maggior parte dei consociati sia preferibile rinunciare a qualcosa in termini di democrazia purch  in cambio "si parli di meno e si lavori di pi " e purch  ci  si risolvano comunque i problemi, anche sacrificando processi di condivisione e di partecipazione democratica se ci  pu  risultare utile al fine di ottenere tale risultato.

Sono molti i sintomi che inducono a ritenere diffusa questa mentalit : la crescente insofferenza verso i "riti" della politica; la critica ricorrente nei confronti dei tempi e del modo di operare del Parlamento a fronte delle esigenze di celerit  e di efficienza del Governo; il malessere degli amministratori locali nei riguardi dei vari Consigli (regionali, provinciali e comunali); la diffusa ostilit  nei confronti delle varie sedi di conciliazione; la stessa difficolt  di far funzionare in modo democratico i partiti e la loro vita interna. Il fenomeno non   peraltro

del tutto nuovo: si pensi a come le riforme relative alle modalità di elezione e di funzionamento degli enti locali degli anni Novanta traessero ispirazione anche da questo tipo di atteggiamento.

La contrapposizione tra efficienza decisionale e democrazia è antica: anzi, da sempre una delle critiche mosse nei confronti della democrazia è la sua difficoltà di garantire risultati efficienti, che invece una gestione non democratica può facilmente ottenere (come insegnano le aziende, dove infatti non vi è un'organizzazione democratica). E sebbene tutti (o quasi) riconoscano che la democrazia ha altri vantaggi, questi sono evidentemente considerati, almeno nell'attuale momento, meno importanti e non conciliabili: un po' come è accaduto nei confronti dello Stato sociale, allorché si è cominciato ad accusarlo di essere diventato troppo "assistenziale" e se ne è giustificato il disfacimento.

Il lavoro di Petrillo contribuisce a contrastare questa tendenza, portando consistenti argomenti per dimostrare come, nei sistemi pubblici moderni, l'efficienza decisionale non possa fare a meno della democrazia e della partecipazione, e che anzi i processi effettivi di cambiamento richiedono oggi sempre più, per essere efficienti, percorsi di partecipazione, consenso e condivisione. Le società complesse esigono processi inclusivi e quindi partecipati, perché soltanto attraverso la conoscenza ed il successivo confronto le diverse istanze riescono a trovare sintesi positive ed efficaci, capaci di essere accettate e sostenute da chi ne è il destinatario.

Ma vi è anche un'altra ragione al fondo della tesi che induce a contrastare la mentalità indicata: pensare che vi possano essere degli "illuminati" che grazie alle loro brillanti capacità o intuizioni possano trovare la soluzione ai problemi di tutti è un pensiero che il costituzionalismo ha superato da anni, e che il nostro Paese ha conquistato con la fatica dell'esperienza storica. Occorre certo operare al fine di individuare le regole, soprattutto procedurali, perché la democrazia sia più efficiente e meno "chiacchierata": ma contrapporre democrazia a partecipazione non è possibile. E questo il lavoro di Petrillo lo indica a chiare lettere.

La seconda considerazione di carattere generale riguarda l'evidente presupposto di tutta la ricostruzione operata dall'A., ovvero la necessità di riaffermare il ruolo centrale del Parlamento nella vita istituzionale di ogni ordinamento statale. Sappiamo bene, almeno con

riferimento al nostro Paese, come la forma di governo delineata nel testo costituzionale si sia realizzata soltanto molto parzialmente nella realtà costituzionale italiana: tanto è vero che l'espressione "centralità del Parlamento" -che avrebbe dovuto descrivere la realtà costante della forma di governo italiana- è stata adoperata soltanto in una fase storica definita, e quasi come soluzione temporanea finalizzata a superare una situazione politico-istituzionale assai particolare. Nella normalità delle ipotesi la "centralità" del Parlamento si è infatti dovuta combinare con la "centralità" del Governo, con alti e bassi in ordine a tale rapporto, e con un contesto come l'attuale nel quale (a partire dalle riforme elettorali del 1993) della centralità parlamentare delineata dal costituente sembrano restare soltanto sbiaditi ricordi.

Il lavoro di Petrillo rimette al centro della propria attenzione il ruolo del Parlamento, specie in riferimento a quel punto determinante costituito dal compito attribuito alle assemblee parlamentari -ma che, al contempo, costituisce il presupposto del lavoro politico- di individuazione e selezione degli interessi: è questo il modo attraverso il quale il Parlamento può riacquistare una propria centralità, rinviando la propria natura di luogo deputato all'incontro e al confronto tra interessi diversi e che devono trovare, nell'atto legislativo, una soluzione in grado di garantirli. Come afferma l'Autore, "il Parlamento è, per sua natura, l'unica istituzione aperta verso la società, è luogo di inclusione": un'affermazione tanto condivisa (e condivisibile) in via di principio quanto sconfessata nella vita reale delle istituzioni.

Un'ulteriore considerazione preliminare riguarda la trasformazioni, o per meglio dire i travagli, che il mondo dei partiti politici sta conoscendo, e sui quali si fondano le ipotesi ricostruttive di Petrillo. Ormai da tempo ci si va interrogando, anche nell'opinione pubblica oltre che in sede scientifica, sulle trasformazioni che riguardano la natura dei partiti politici e il loro sistema. Anche soltanto osservando la situazione in atto, se da un lato sono state proposte varie letture sul superamento del "modello" partito (ma vi è mai stato un "modello"?) a favore di partiti "personali", "aziendali", "carismatici", e così via, d'altro canto si è registrato un consistente proliferare di fondazioni, associazioni e quant'altro all'interno (ovvero lateralmente, tangenzialmente, ecc.) dei due principali partiti dello schieramento politico nazionale (ma da ultimo soprattutto nel Popolo della Libertà), quali forme nuove di quel

processo di “correntizzazione” ben conosciuto al tempo della Democrazia cristiana.

Il fenomeno generale merita di essere analizzato, proprio alla luce del lavoro di Petrillo che tende a ricostruire le forme di emersione e di riconoscimento degli interessi presenti nella società: e se al riguardo deve in primo luogo segnalarsi, come notazione forse minore ma non irrilevante, la forma giuridica assunta in prevalenza da parte di queste articolazioni (la fondazione, figura giuridica pensata per gestire un patrimonio più che luogo di partecipazione e di incontro tra persone, come dovrebbero essere le “correnti” di un partito), sul piano sostanziale una considerazione mi pare rilevante: il proliferare di queste forme organizzative denota, in modo evidente, la carenza di spazi di dialogo e di confronto interni al partito. Tale carenza induce infatti a ricercare luoghi alternativi, nei quali i soggetti politici possano guadagnarsi una propria visibilità e definire la propria collocazione: e non è un caso, infatti, che il numero di esse tenda a crescere quanto minore è lo spazio di discussione interna.

Ciò induce a ritenere che o i partiti cambiano mentalità e metodo (a tutti i livelli, e non soltanto a quello nazionale), e diventano luoghi effettivi di confronto democratico, o sono destinati a diventare sempre più oligarchici e conseguentemente sempre meno rilevanti, con pregiudizio sostanziale per la democrazia e i cittadini, che nelle varie fondazioni hanno di regola ben poco da guadagnare: ma anche con grave pregiudizio per quell’esigenza di selezione degli interessi che i partiti dovrebbero realizzare, e alla cui carenza consegue la ricerca di forme diverse di canalizzazione degli interessi presenti nella società.

2. Venendo alle tesi sostenute nel lavoro di Petrillo parto da quella che a me pare la principale, almeno in termini di presupposti: per l’A., le *lobbies* sono forti dove la Pubblica amministrazione e i partiti politici sono deboli. Si tratta di una tesi che condivido, ma che al contempo impone di interrogarsi sul perché essa sia vera. Mi limito alla seconda parte di essa, ovvero al rapporto tra *lobbies* e crisi dei partiti, in merito al quale l’A. osserva come le *lobbies* abbiano colmato, almeno in parte, il vuoto lasciato dai partiti, condizionando “le scelte pubbliche non solo attra-

verso la leva economica (...) ma anche attraverso la trasmissione di informazioni ad alto contenuto tecnico”.

Quali sono le ragioni del vuoto lasciato dai partiti e colmato (ma non del tutto) dai gruppi di interesse. Tra le tante ragioni ne indico una: il progressivo spostamento -ad opera dei partiti- del baricentro tra principi/valori da un lato e tutela degli interessi dall'altro.

Mi spiego: come a tutti evidente, la politica implica la scelta di soluzioni che da un lato mediano tra interessi, ma che anche “traducano” i principi cui ciascuno, singolo o partito, ispira la propria azione. Un partito può ispirare la propria azione alla capacità di mediare gli interessi in campo, sulla base di criteri che in certa misura fanno riferimento ai principi di riferimento; oppure può essere maggiormente orientato a partire dai principi di riferimento per cercare di tradurli in ogni campo di intervento. La progressiva “de-ideologizzazione” dei partiti ha come effetti, tra gli altri, quello di collocare l'azione dei partiti più sul primo che sul secondo versante: ciò richiede però una capacità del partito di conoscere a fondo gli interessi presenti nella società, la loro consistenza nonché l'incidenza sull'interesse generale (che richiede a sua volta una forte professionalizzazione del personale politico). Pertanto lo spostamento dell'asse del partito, connesso alle sue debolezze di altra derivazione, produce difficoltà nel realizzare detta mediazione, con conseguente potenziamento del ruolo delle *lobbies* e della loro azione.

In secondo luogo la bontà dell'affermazione sopra riportata può essere dedotta anche riflettendo sul ruolo dei partiti nella formazione della “volontà generale”, da intendersi quale frutto non delle volontà di individui isolati, bensì di volontà politiche già mediate da livelli intermedi di sintesi e di rappresentanza. In questa prospettiva, come è noto ed evidente, il carattere compromissorio del potere politico si realizza allorché le spinte contrapposte giungono al momento della sintesi già ad un livello esponenziale: ciò presuppone pertanto che “sotto” il sistema dei partiti vi siano luoghi di mediazione (associazioni, movimenti, gruppi di interesse e così via) che del partito siano interlocutori accettati e legittimati. La capacità dei partiti, pertanto, dovrebbe misurarsi con l'esigenza di essere esponenziali rispetto ad una serie di soggetti collettivi precedenti: come avveniva nell'epoca del cosiddetto collateralismo, ove forze sociali e gruppi culturali offrivano il proprio sostegno ad un partito politico ottenendone in cambio

attenzione alle proprie istanze nonché rappresentanza dei propri interessi. Il venire meno di questo schema, almeno parzialmente, se da un lato indebolisce il ruolo del partito, dall'altro impone a quelle forze sociali di ricercare forme di interlocuzione diretta con le istituzioni, inducendo queste ultime ad individuare procedure e luoghi di comunicazione e trasmissione delle istanze sociali non più mediate dal sistema dei partiti.

3. Nella sua successiva ipotesi ricostruttiva, il lavoro di Petrillo propone tre modelli normativi di partecipazione, ovvero tre possibili metodi mediante i quali gli "interessi -composti, scomposti, ricomposti- sono sintetizzati nella decisione finale" contenuta nell'atto normativo. Tali modelli consistono, secondo Petrillo, in quello che egli definisce "*di regolamentazione-trasparenza*" (di cui sarebbero espressione gli ordinamenti della Gran Bretagna e del Canada), in quello "*di regolamentazione-partecipazione*" (che avrebbe le sue migliori espressioni negli Stati Uniti d'America e nell'Unione europea): alla luce di essi l'A. cerca di descrivere il caso italiano, in prima battuta ritenendo possibile individuare, dall'analisi degli interventi legislativi o giurisprudenziali, elementi riconducibili all'uno o all'altro dei modelli individuati; ma subito dopo avvertendo che – andando a vedere cosa c'è davvero al fondo della "caverna", ovvero inserendo le previsioni normative "nel contesto di riferimento" – il "modello" italiano può essere definito di "*regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico*", ovvero come un "contro-modello" di riferimento, "ovvero ancora come una *worst practice*, un esempio negativo, per dirla con un termine *à la page*".

In ordine a tale ricostruzione concordo con l'implicita posizione dell'A. di considerare quello italiano alla stregua di un "non-modello": esso sembra infatti un disegno confuso e contraddittorio, privo di quegli elementi di organicità e sufficiente tenuta applicativa che dovrebbero caratterizzare la sussistenza stessa di un modello. Ragionando invece sugli altri due, l'A. mette bene in luce la differenza di prospettiva: nel primo caso si tratta di una forma di governo "a interessi trasparenti", nella quale cioè "il luogo fisico della decisione ha pareti di vetro"; mentre il secondo modello è a "interessi garantiti", in quanto in esso anche i portatori di interessi particolari si siedono al

tavolo dei decisori, e godono “di veri e propri diritti a rappresentare direttamente le proprie ragioni”.

Al riguardo non può non rilevarsi la nettezza con cui i due modelli sono individuati e le differenze reali tra di essi: e tuttavia non si può non sottolineare che mai come in questi casi ciò che risulta determinante è la prassi applicativa, potremmo dire la “cultura” dei vari soggetti che siedono al tavolo. In assenza infatti di regole certe e stringenti sulle modalità di decisione e di coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse in esse, la capacità di ascolto e di interlocuzione risulta decisiva, come in ogni processo in cui si svolge attività di *consultazione*, da intendersi quale percorso partecipativo che si colloca per così dire a metà strada tra il processo di informazione e quello di deliberazione, e nel quale sono pur sempre le istituzioni pubbliche a costituire il principale soggetto responsabile delle decisioni assunte, pur mediante forme di interazione con i vari soggetti presenti nella società.

4. Un punto specifico della riflessione di Petrillo che merita sottolineare è anche quello relativo alla necessità di definire, in termini concettuali ancor prima che sul piano normativo, cosa siano le *lobbies*.

L'A. indica alcuni criteri. Dapprima riporta la posizione in forza della quale si ritiene che “il lobbista non è un corruttore: non fa pubblicità, non fa propaganda; il suo obiettivo è, all'opposto, fare in modo che l'interlocutore acquisisca le informazioni corrette (chiare e veritiere) per effettuare scelte libere e consapevoli”. Posizione che porta C. S. Thomas, come riporta l'A., a individuare una “funzione pubblica” svolta dai gruppi di pressione, in quanto “facilitatori” del processo decisionale. A mio parere si tratta di una posizione non accettabile: essa sembra assimilare le *lobbies* a quella terminologia resa nota da un celebre intrattenitore televisivo il quale aveva astutamente sostituito il termine “pubblicità” (evidentemente poco gradito al teleutente) con quello di “consigli per gli acquisti”. Ma come in quella circostanza si trattava di un eufemismo (se non di un vero e proprio trucco mediatico), anche in questo caso non si può evitare di scoprire l'intrinseca falsità dell'operazione: le *lobbies* non mirano a tutelare l'interesse generale, esse sono rivolte a far presenti i *propri* interessi, presentandoli nel modo più acconco affinché essi vengano recepiti ed accolti. Che poi essi vengano considerati come quelli più rispondenti

all'interesse generale è operazione che non spetta alle *lobbies* definire, quanto invece a coloro cui quei "consigli" sono indirizzati: i quali a tale conclusione dovrebbero giungere al termine di un'adeguata valutazione e di un attento bilanciamento degli interessi in gioco. Senza dimenticare che gli stessi decisori non sono poi così indipendenti e neutrali rispetto alle *lobbies*, da cui possono avere da guadagnare o da perdere in termini di voti, di finanziamenti, di consenso generale, e così via.

L'altro punto che l'A. affronta riguarda la qualificazione delle *lobbies* quali corpi intermedi: nozione, quest'ultima, di cui si ricordano le teorie che ne valorizzano la funzione di antidoto alla tirannia della maggioranza, sviluppandone le possibili conseguenze ed implicazioni. Anche su tale aspetto si possono manifestare perplessità: senza entrare in questa sede nel merito di cosa siano le formazioni sociali, di cosa sia il "terzo settore" e così via, tuttavia mi pare che sia sufficiente richiamare un criterio di fondo che dovrebbe guidare l'analisi del tema, vale a dire la differenza che intercorre tra gli enti in cui prevale l'elemento personale da quelli in cui lo scopo è la tutela di interessi. Le formazioni sociali si qualificano infatti, sulla base del principio sancito dall'art. 2 Cost., come luoghi nei quali si sviluppa (si deve sviluppare, secondo una lettura prescrittiva e non descrittiva della disposizione) la personalità umana: non mi pare che questo sia il fine primario delle *lobbies* (forse neppure quello secondario), ove al contrario lo scopo è incentrato sulla rappresentanza degli interessi di cui ciascuna di esse è portatrice. Non so se questo possa avere qualche riflesso sulle conseguenze concrete del discorso e quindi sulla connessa cornice normativa: nondimeno mi pare necessario sottolinearlo per una corretta ricostruzione costituzionale dell'istituto.

5. Alcuni interrogativi generali, suscitati dalla lettura del lavoro di Petrillo, per concludere.

Se le *lobbies* mirano a rappresentare, nello spazio pubblico, gli interessi, e se la proposta complessiva del lavoro è quella di rendere più forte tale rappresentanza fino al punto di connetterla in modo stabile nel circuito decisionale, mi chiedo quale tipo di rappresentanza possa (o debba) essere prevista per gli interessi economicamente deboli, ovvero per quegli interessi sociali che non hanno valenza economica.

Interseca questo aspetto il tema della funzione di *advocacy* riconosciuta ed attribuita alle organizzazioni di volontariato operanti sul piano globale: tema riconosciuto in ambito sociologico (a partire dalla riflessioni di Achille Ardigò) come uno degli elementi di innovazione nell'ambito dei fenomeni sociali globali di questi ultimi anni. Con l'espressione indicata si fa riferimento alla funzione di promozione e tutela dei diritti di cui alcuni soggetti collettivi si fanno carico nell'interesse dei soggetti deboli: detto in altri termini, ci si riferisce a quelle "azioni volontarie per perorare la causa di persone, famiglie e gruppi in stato di marginalità e bisogno, e per sollecitare riforme perequative e riparative nei confronti delle autorità incaricate di funzioni redistributive del prodotto sociale" (Ardigò). Come è evidente i due temi sono strettamente connessi: ma la stessa connessione è anche fonte di possibili squilibri. Il confronto, infatti, tra interessi economici sostenuti da *lobbies* (anche) potenti e formate da professionisti da un lato, rispetto a interessi rappresentati da organizzazioni di volontariato (per quanto consistenti e preparate, ma pur sempre organizzativamente e professionalmente "deboli") dall'altro, induce a ritenere impari il confronto, ed a porre di conseguenza il problema di quale equilibrio sia necessario ricercare nello spazio pubblico per consentire una parità di posizioni di partenza tra interessi comunque meritevoli di attenzione ed ascolto.

Un altro aspetto problematico, che in questa sede è possibile soltanto accennare, riguarda il rapporto tra gruppi di interesse e sistema informativo e di comunicazione. Mi pare evidente come sussista una netta differenza tra quegli interessi che per le più diverse ragioni hanno possibilità e modo di coinvolgere l'opinione pubblica sulle loro posizioni ed anche di spostare consensi (non solo in termini elettorali), rispetto a chi tale possibilità ha in misura minore o non ha affatto. Mi viene da pensare, rimanendo ad una considerazione superficiale e forse anche banale, che i primi non abbiano bisogno di fare *lobby*, né di pretendere audizioni o considerazione in sede parlamentare: spesso sono anzi i parlamentari (ovvero più in generale gli esponenti politici) a richiedere considerazione ed ascolto da parte di tali gruppi, avanzando la loro candidatura come soggetti in grado di adeguatamente rappresentare quegli interessi. Tutto ciò è peraltro forse difficilmente eliminabile: nondimeno deve essere tenuto presente in una prospettiva di regolamentazione delle forme di interlocuzione tra

*lobbies* e istituzioni rappresentative che il lavoro di Petrillo propone di realizzare, analizzando con attenzione e capacità ricostruttive un quadro complesso e variegato che l'A. dimostra di padroneggiare con sicurezza e di ricondurre a sistema.