

Rappresentanza degli interessi e rappresentanza politica: tra moti confluenti e profili d'inversione sostanziale

di Pierdomenico Logroscino*

SOMMARIO: 1. Portare la democrazia “a convegno”: una sfida rischiosa condotta con audacia. – 2. Molti aspetti, anche assai diversi, ma riconducibili a due filoni fortemente embricati: la trasparenza (o del *chi* decide realmente?) e la pienezza della decisione (o del *come* e *perché* si decide?). – 3. Concludere senza (pretendere di) chiudere: un pensiero finale di sollecitazione. – 4. Due processi evolutivi della *rappresentanza degli interessi* e la *rappresentanza politica* tra confluenze e inversioni. – 4.1. La politicizzazione oggettiva del (grande) privato. – 4.1.2. La strutturazione anche politica (ma in modo nuovo e a-democratico) dei “super-ricchi” e del potere qualitativamente diverso che esercitano. – 4.2. La crisi della capacità Politica del decisore pubblico. – 4.3. La crisi del rappresentato: effetto e (con)-causa primaria della crisi dei rappresentati politici. – 5. Un contesto in mutamento da analizzare partendo dalle categorie tradizionali, ma senza adagiarsi su di esse.

1. *Portare la democrazia “a convegno”: una sfida rischiosa condotta con audacia*

Quello della rappresentanza è ambito tematico nobilissimo, che da sempre impegna a fondo la riflessione teorica dei giuristi, dei politologi, della scienza dell'amministrazione, ma anche il discorso pubblico. Promuoverne la trattazione in un convegno è dunque innanzitutto un atto di coraggio. Significa infatti sfidare il rischio che le relazioni e gli interventi per “potersi parlare” vengano impostati in termini anche alti ma necessariamente così generali da poter apparire (se non essere) generici; o che le trattazioni dei diversi aspetti, proprio perché puntuali e approfondite, finiscano per essere legate tra loro da un filo conduttore così sottile o, ancora una volta, così generale da risultare sfuggente. In questa occasione, però, la sfida può dirsi vinta. Per merito di chi il convegno l'ha pensato, ha scelto le persone – formulando inviti ma anche facendo una cernita tra le molte proposte pervenute dai più giovani – e ha dato il taglio alle sessioni. Ma, va riconosciuto, anche per la bontà della

* Professore Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

dea bendata, perché persino il promotore più scrupoloso può prevedere solo con un'ampia dose di approssimazione quello che in effetti finirà per dire chi è chiamato al tavolo dei relatori e come lo dirà. Vero è, per altro verso, che l'aiuto della fortuna è promesso agli audaci¹, a coloro – si direbbe – che i rischi li affrontano sì con fervore ma in modo consapevole e con la necessaria preparazione; non ai temerari.

Si può allora dire che sia stato un cocktail di tante doti ad aver permesso di ribaltare il pronostico più facile, sicché quello che questa due giorni finisce per consegnare è la sensazione di aver preso parte a una discussione in cui sono stati delineati *bene* i principali contorni di un ambito tematico vasto e centrale e i singoli suoi profili sono stati affrontati *funditus* nella loro diversità, ma con un taglio che ha fatto emergere con chiarezza le correlazioni.

2. *Molti aspetti, anche assai diversi, ma riconducibili a due filoni fortemente embricati: la trasparenza (o del chi decide realmente?) e la pienezza della decisione (o del come e perché si decide?)*

La più parte degli interventi mi pare possa essere ricondotta a due filoni d'indagine che peraltro si intersecano di continuo, perché in effetti sono embricati per natura.

Il primo è quello della *sostanza* del potere decisionale nelle democrazie; per dirla semplice: del “*chi decide realmente?*”. Ne occupa il centro la grande questione della trasparenza del processo di formazione delle volontà politiche, considerato *nella sua interessezza*: anche, cioè, per le parti di esso che non sono formalizzate o lo sono in termini solo parziali; anche e segnatamente per le influenze, spesso determinanti, che l'emersione – formale o informale che sia – tendono a rifuggirla il più possibile, nella sostanza², perché restando in ombra sono più efficaci, ma che tanto più vi riescano tanto meno efficace (e dunque meno effettiva) rendono la democrazia.

Il secondo è quello della *pienezza* dell'esercizio del potere decisionale, che passa per l'acquisizione e valutazione, appunto piena, di *tutti* gli interessi in gioco, i quali, dunque, vanno innanzitutto rappresentati. *Tutti*, si diceva.

¹ Innanzitutto dal Turno virgiliano, che però con l'imprevedibilità di quella, dei suoi giudizi (oltre che con l'audacia dell'eroe troiano) dovette fare subito i conti più amari; *Eneide*, X, 284, XII.

² Un'emersione solo formale può essere un ottimo schermo di quanto si prova a mantenere recondito, perché può rassicurare e dunque distrarre.

Quindi quello direttamente governato – che va *contestualizzato* e richiede, perciò, l'apporto informativo di chi vive il relativo contesto – e gli altri interessi coinvolti: privati, collettivi, comunitari. Insomma: è la questione del “*come*” si decide; anzi, del modo in cui è bene prendere le decisioni. Essa tiene in sé e sottende quella del “*perché*”, che, a sua volta, di nuovo rimanda al “*chi*” decide realmente.

Le sessioni hanno rispecchiato in modo molto articolato e profondo ampi profili dei due ambiti tematici indicati. Direi pressoché tutti quelli essenziali. Provare a ripercorre i tratti salienti delle molte, belle relazioni sarebbe arduo. E lo sforzo risulterebbe vano, con ogni probabilità. Infatti, la ricchezza e l'articolazione dei profili trattati, e dunque da richiamare, mi parrebbe persino impedire una sintesi *vera*, i cui passaggi, cioè, fossero fedeli ai pensieri e alle opzioni dei relatori: tanto numerosi ma anche diversi per provenienze, inclinazioni, opzioni culturali, percorsi ed esperienze. Il *fil rouge* proposto sarebbe *fragile* se tratto *estemporaneamente* all'ascolto – anche il più attento – delle riflessioni. Sarebbe *ipotetico* se ampiamente predisposto prima del convegno, perché, salvo a ricadere nella prima ipotesi, dalle sollecitazioni venute dall'ascolto potrebbe essere solo confermato. Il che, almeno nel caso in cui la sintesi dovesse risultare riuscita, farebbe pensare a delle relazioni assai prevedibili oppure a un estensore della relazione finale dotato di capacità quasi divinatorie o magari solo di buon mestiere, perché consumato nell'arte dell'intarsio retorico: *estrapolare* passaggi efficaci e *collocarli* di modo da far *corroborare la propria tesi*; di modo che, alla fine, un po' tutti si sentano lusinganti.

3. *Concludere senza (pretendere di) chiudere: un pensiero finale di sollecitazione*

I promotori non hanno ritenuto di provarmi su terreni tanto accidentati. Il compito che mi hanno assegnato, infatti, non è quello di sintetizzare i lavori, ma di trarre una conclusione. Detta così, in effetti, non si saprebbe davvero se essere grato o cosa. Ma mentre ci si potrebbe ancora arrovellare, si fa spazio una verità rassicurante che in effetti sgombera il campo: ogni avvertito – come i promotori, come voi tutti – sa bene che risposte conclusive ai problemi-fulcro di una scienza – e tanto più a quelli infissi al centro di un ampio crocicchio di scienze – praticamente non ci sono. Sul tema che ci occupa i più grandi – penso innanzitutto a Schmitt e Leibholz, da un lato, a

Kelsen dall'altro – sono arrivati a dare la *propria* risposta, che non di rado nel lungo andare del proprio percorso (della propria esperienza di vita e di studi), non li ha soddisfatti più: mi tornano i ripensamenti di Mortati. E certo qui a nessuno manca la consapevolezza di non essere al loro cospetto, purtroppo. Ne viene che il livello d'aspettativa con cui misurarsi sarà ragionevole.

Perciò posso essere tranquillo nel proporre solo un'osservazione tutt'altro che “conclusiva”: appena un pensiero finale, che *in realtà* è da un po' che “fa capolino” tra le mie riflessioni, ma che le suggestioni venute dal convegno hanno contribuito a rendere più marcato; mi auguro più lineare. Una traccia, dunque, che le indagini ulteriori potranno verificare se promettente.

4. *Due processi evolutivi della rappresentanza degli interessi e la rappresentanza politica tra confluenze e inversioni*

È questo. Alcuni tratti confluenti e persino qualche intrigante aspetto d'inversione parrebbero aversi in due processi evolutivi ben conosciuti e studiati, che coinvolgono d'appresso la *rappresentanza degli interessi* e la *rappresentanza politica* nelle democrazie a Stato costituzionale di diritto.

4.1. *La politicizzazione oggettiva del (grande) privato*

Il primo è legato a ciò che, con uno slogan, potremmo definire il grande ritorno dei poteri privati nelle società interconnesse e digitalizzate. O, con l'accuratezza lessicale di Maria Rosaria Ferrarese³, la riconfigurazione qualitativa, a favore dei privati, della geografia dei poteri che segna il nostro mondo della post-globalizzazione⁴. Il riferimento è alla conquista da parte del *privato* (solo di alcuni privati: *pochi*, ma non pochissimi) di spazi di potere enormi; già inusitati e ancora crescenti. *In economia*, certo, e – come si specificherà appena oltre – *attraverso l'economia*.

È fin troppo noto che gli ultimi decenni hanno ammassato in “poche mani” patrimoni tanto grandi da contenere in sé capacità qualitativamente nuove di incidere su scenari estesi, anche globali, e, per conseguenza, su un numero amplissimo di sfere altrui: individuali e collettive. Patrimoni che si

³ ... emersione dell'approfondimento analitico e dell'elaborazione concettuale.

⁴ *Al di là della globalizzazione: verso un mondo postglobale?*, in *Pol. dir.*, 2021, 259 ss., espress. 270.

risolvono quindi in veri e propri poteri in grado di concorrere e non di rado persino di competere con quelli statali (almeno con quelli della maggioranza degli Stati). L'attenzione va fermata non solo sulla quantità e sulla concentrazione che quei patrimoni con la relativa dote di potere hanno *raggiunto*, ma anche sulla *crescita* di entrambe tali dimensioni (quella assoluta e quella relativa), che – al guardare ai cicli, come pare necessario fare – è stata impetuosa e continua a rivelarsi assai significativa. Qui è sufficiente fare cenno a qualche dato, solo per dare una rappresentazione appena più plastica di fatti risaputi. Secondo un recente report Oxfam, nel 2022 l'1% della popolazione mondiale (80 milioni di persone) è arrivata a detenere il 45.6% della ricchezza globale, “grazie” all'incrementato record del valore dei propri patrimoni registrato nel biennio 2021/22: + 26 mila miliardi di dollari, pari – lo si noti – a ben il 63% dell'incremento globale⁵.

La crescita di potere economico da un lato alimenta e dall'altro si accompagna a quella che il potere privato ha in altri relevantissimi ambiti sociali.

Innanzitutto in quello della fissazione (e spesso anche dell'applicazione) di regole importantissime; spesso decisive. Sono infatti di matrice privata – come tutti sanno – i più rilevanti *criteri di qualità e valutazione delle performance* o gli *standard di interconnessione*. Pur privi di forza autoritativa formalizzata, questi e altre regole private non di rado acquistano efficacia globale. E talvolta riescono a imporsi persino sui soggetti più forti: sugli Stati, anche sui più sviluppati tra essi⁶.

⁵ Il report più recente prodotto sul tema dall'Oxford Committee for Famine Relief – come noto, una confederazione di 21 importanti ONG impegnate nella lotta alla povertà – è però “*Inequality Inc. How corporate power divides our world and the need for a new era of public action*”, pubblicato il 15.1.2024. I relativi dati non rivelano cambiamenti di scenario che possano avere significato rispetto a quanto sostenuto nel testo; anzi ne danno ancora conferme. Per il testo <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621583/bp-inequality-inc-150124-en.pdf;jsessionid=1138ACBC-DA061A38033F600EEE7D432D?sequence=29> e per il paper coevo e in parte derivato prodotto da Oxfam Italia con il titolo “*Disuguaglianza. Il potere al servizio di pochi?*” https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2024/01/Rapporto-OXFAM-Disuguaglianza_il-potere-al-servizio-di-pochi_15_1_2024.pdf.

⁶ Si pensi alle valutazioni che istituzioni private particolarmente accreditate rendono sulle performance di ordine economico-finanziario dei sistemi pubblici, come a quelle sulle politiche pubbliche. Dei relativi effetti ha fatto dure esperienze, per es., il nostro Paese, che pure è componente del G7. Basi qui ricordare la fondata opinione per cui ai governi degli ordinamenti democratici la fiducia popolare diretta (data col voto) o indiretta (per via parlamentare) non basta più, non potendo, di fatto, fare a meno di altre

Ancora: nella delimitazione degli spazi in cui più si svolge il discorso pubblico (la mente va subito a *filter bubbles* ed *echo chambers* così presenti e condizionanti “in rete”).

E si pensi cosa sta succedendo ora e cosa succederà nel futuro prossimo con le tecnologie più evolute e in rutilante evoluzione; con l'intelligenza artificiale. In tali ambiti, che stanno ridefinendo la socialità, sono in grande difficoltà i decisori pubblici – salvo alcune potenze globali – e con ogni probabilità nel prossimo futuro non saranno in grado di scontare l'*artificial divide* con i grandi investitori privati. Anzi è prevedibile che assisteranno al suo acuirsi.

Sono solo esempi, anche se parrebbero tra i più significativi. Molti altri se ne potrebbero fare, ma questi sono già sufficienti ai limitati fini di questa riflessione, perché rappresentano bene il dato che si vuole mettere in evidenza, relevantissimo e, almeno per chi è di formazione giuspubblicistica tradizionale, anche inquietante: quel tipo di privato – quello che partecipa di poteri così penetranti – già ora oggettivamente incide sui fini stessi delle comunità e diviene sempre più capace di farlo. Infatti, i *frameworks* che vengono fissati con le modalità appena accennate (e altre ancora) sono capaci di *espungere o imporre finalità*, determinare la loro *perseguibilità effettiva*, *variare le priorità*. E fare questo – per *specifica determinazione* o *accidentalmente*, non importa – significa partecipare da attore protagonista a quell'arte del tessere insieme tutte le cose, che è la Politica.

4.1.2. *La strutturazione anche politica (ma in modo nuovo e a-democratico) dei “super-ricchi” e del potere qualitativamente diverso che esercitano*

Vi è però anche di più. Quando i patrimoni (e i relativi poteri) divengono così grandi da essere *qualitativamente* differenti dagli altri, partecipare a quel gioco *da attori principali* e farlo *su e giù per il mondo* diviene naturale. Immediatamente vengono in mente le *Big Tech*, con i loro fondatori e proprietari, e i finanziari globali. Ma non è minore il ruolo, per es., delle grandi dinastie dei settori alimentari ed energetici (che negli ultimi anni hanno realizzato i *maggiori extraprofitti*). Insomma, per tirare una linea esemplificativa, ci si può riferire ai c.d. “ultra-ricchi”, le 14 persone che hanno un patrimonio il cui

fiducie, tra cui quella c.d. “dei mercati”, ma che i mercati traggono da indicatori elaborati e misurati da istituzioni di valutazione; sul punto innanzitutto A. RUGGIERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: ‘Il Governo deve avere la fiducia dei mercati’ (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *federalismi*, 23-2011, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di Governo*, in *Riv. AIC*, 4-2013, 29 ss.

valore supera i 100 miliardi di dollari⁷ o, per allargare appena un po', a quegli 81 miliardari con un patrimonio superiore ai 20 miliardi di dollari che nel 2022 concentravano più ricchezze di quante se ne dividevano i 3.8 miliardi di persone che popolavano, anzi che affollavano le fasce più povere dell'umanità⁸. Il livello è tale che a spingerli all'impegno non è (non può essere) più *solo* e neanche tanto la protezione del proprio campo d'interesse (ammesso che, per costoro, possa in effetti delinearsi un qualche campo, per quanto vasto). La molla preponderante è invece quella del portare avanti una visione del mondo; la propria!

Questo tipo di partecipazione privata si struttura *anche* come funzionalmente e teleologicamente politica, mentre sul piano ontologico resta del tutto irriducibile a quella che è propria della democrazia, perché non passa per la rappresentanza, non avendo di essa bisogno. Non ha bisogno, infatti, né della *forza* né della *legittimazione* che viene dal numero: dal consenso che si radica nel mandato. Ha le proprie: la *forza dei mezzi* (economici e tecnologici) e la *legittimazione del prestigio* che il successo emana.

Ecco che chi è dotato di tanto la politica non la fa solo con i mezzi tradizionali del potere privato: nella riservatezza del *lobbying* oppure sostenendo (più o meno apertamente) una parte in campo o ancora proponendosi per ruoli politici di vertice. La fa anche “in pubblico” ma dall'esterno: attraverso prese di posizioni che la propria visione del mondo la delineano, diffuse attraverso i più efficaci mezzi *di comunicazione e di orientamento* collettivo, a cui hanno l'accesso più facile quand'anche non siano proprio parte del proprio patrimonio⁹. Naturalmente, con ciò non si vuol dire che oggi il tema della rappresentanza degli interessi stia scemando o addirittura divenendo recessivo. Al contrario, tutti i privati, compresi i “giganti”, continuano a impegnare in essa grandi energie. Tuttora, quindi, la sua incidenza *complessiva* sulle decisioni

⁷ Sono divenuti 14 nel 2024, lo scorso anno erano 6, nel triennio 2018-2020 solo 1, prima non ce n'erano (Bill Gate lo era stato per un breve tempo all'inizio del millennio). Ma quello che più impressiona è che negli ultimi 10 anni il loro patrimonio è cresciuto di più del doppio di quello dei quasi 2800 miliardari del mondo che ha registrato il valore record del +120%.

⁸ Per aggiornamento dei dati si può osservare che nel 2024 i patrimoni sopra i 20 miliardi di dollari sono arrivati a 95 e la loro crescita percentuale complessiva è stata ancora assai maggiore di quella globale, sicché concentrazioni e diseguaglianze continuano ad avanzare.

⁹ ... il core business oppure una degli investimenti strategici (anche tra i più onerosi) di consolidamento del proprio sistema di business e di potere; i due es. più scontati sono, da un lato, Zuckerberg e Facebook e, dall'altro, Musk e X.

politiche è relevantissima e per ampi tratti si rivela determinante. Continuare studiare come ingabbiarne gli effetti nel reticolo delle finalità costituzionali resta perciò indispensabile. Ma insieme occorre occuparsi della capacità politica dei poteri privati e soprattutto dei “giganti” tra essi, consapevoli del fatto che *ovunque* nel mondo, anche nelle periferie, questi non sono affatto lontani: sono divenuti *strutturanti* per ogni società, per ogni democrazia, giacché partecipano in modo determinante a definire aspetti dell’unità politica tra i più rilevanti.

4.2. *La crisi della capacità Politica del decisore pubblico*

Il secondo ha la propria base nella progressiva crisi della capacità politica di quelli che – con espressione la più generale – potremmo chiamare decisori pubblici del circuito democratico rappresentativo¹⁰. Crisi della capacità di proporre, ottenere il consenso e portare avanti la sintesi unificante della comunità governata intorno, però, a *idee-forza*, che per essere realmente tali hanno fulcro in grandi valori, capaci di fondare ideologie vere e proprie.

Il problema, certo, non lo si scopre ora e accomuna, seppure con una varietà di accenti e di tempi, tutte le democrazie degli Stati costituzionali di diritto.

In Italia questa crisi *conclamata* da tempo è, almeno in una certa misura, *originaria*. Perché è la fondazione dell’edificio costituzionale sui partiti (come *luogo* e *mezzo* di elaborazione, proposta, realizzazione delle differenti opzioni di sintesi generale) a essere fragile: frutto dell’incontro tra la grande illusione postbellica che affetta ideologi, militanti e simpatizzanti entusiasti e l’astuzia dei partiti-istituzione. Questi, resi sostanzialmente privi di antagonisti dalle compromissioni col regime – più o meno profonde, vere o anche presunte – degli altri poteri, sono avviati e determinate a essere *la classe politica*¹¹ e

¹⁰ Ho già avuto occasioni di occuparmi di ciò, naturalmente per aspetti parziali e, in parte, solo tangenti al tema qui trattato: *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in *Consulta online*, 3-2021, 407 ss.; *I partiti tra identità e occasionalismo: rileggendo Pietro Ciarlo*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, 1, Napoli, 2022, 327 ss.

¹¹ Si tratta di un’aspirazione che peraltro può trovare (e in effetti ha trovato) realizzazione anche assai ampia ma comunque solo tendenziale, in quanto nei sistemi democratici l’immedesimazione della classe politica con coloro che occupano ruoli anche latamente partitici e istituzionali non è mai completa, residuando sempre una quota di soggetti di differente provenienza; G. GUARINO, *La “classe politica” come istituzione (Traendo spunti dall’esperienza italiana)* (1990), ora in ID., *Dalla Costituzione all’Unione europea (del fare*

creano perciò assetti, meccanismi e occasioni atti a favorire la tendenziale occupazione di essa¹². Fallace, si diceva. E infatti, come ampiamente prevedibile, i partiti abdicano da subito – in modo progressivo e, almeno dagli anni '70, sin troppo svelato – al compito di fare Politica con la maiuscola: sintesi¹³. Si orientano sin dall'inizio e sempre più quasi solamente a quella¹⁴ con la minuscola: conseguire, incrementare, occupare, conservare potere, *in ogni caso*¹⁵. Vi è da dire che la denuncia della *partitocrazia*, seppur venga immediata e nettissima (anche) da parte delle menti costituenti più libere e fulgide, seppur sia continua e crescente, si rivela null'affatto bastevole. Anzi, in effetti finisce per non incidere sulla realtà costituzionale, perché diviene presto una sorta di luogo comune: polemica spuntata, che durante l'intera "prima Repubblica" si trascina senza sortire effetti positivi, di riscatto, ma invece contribuendo, molto, a seminare nel *demos* una sfiducia assoluta verso la classe politica e dunque il senso di inutilità della partecipazione: sfiducia e disinteresse, dunque, per la democrazia.

Con la "seconda Repubblica" quella crisi è dilagata. Si estende oltre il piano sostanziale, quello della distanza tra *essere* fattuale – vita dei partiti e delle istituzioni da questi popolate e governate – e *dover essere* valoriale (dunque etico) ma anche costituzionale (quindi giuridico). E assume anche

diritto per cinquant'anni), Napoli, 1994, IV, 265.

¹² Niente di cui sorprendersi, del resto, giacché sempre «i partiti che determinano il contenuto delle costituzioni sfruttano l'occasione per conferire carattere di leggi costituzionali alle loro richieste di partito»; C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 30.

¹³ Abdicano al compito di «prosi come fattori di disciplinamento degli interessi frazionali, di riconduzione delle particolarità sociali alla dimensione dell'interesse generale» e «operano sul piano della sola *Vertretung*, ovvero come meri mandatari»; così M. FIORAVANTI, riferendosi alla disillusione costituzionale che dopo i "trenta gloriosi anni" è capillare; *Le trasformazioni costituzionali*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (cur.), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituyente e riforma costituzionale nell'Italia repubblicana*, Milano, 2013, 358 (e anche in *Osservatoriosullefonti.it*, 1-2013, 3); ID., *L'ultimo quarto del Novecento: la trasformazione costituzionale* (2012), in ID., *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, 2018, 424-425.

¹⁴ ... peraltro ovvia e inevitabile, se non diviene l'unica: del tutto assorbente.

¹⁵ Si caratterizzano perciò quali associazioni d'interessi, dedite, sempre più minutamente, a richiedere al sistema (e procurare da esso) ciò che di volta in volta a quegli interessi più preme: provvidenze, speciali disposizioni di benefici, e via discorrendo; M. FIORAVANTI, *La Costituzione democratica*, cit., 425, ove, tuttavia, in ciò si vede una trasformazione del sistema dei partiti che ha fulcro nell'abbandono dell'interpretazione da esso data al modello costituzionale nel primo trentennio.

manifestazione formale e strutturale. Viene infatti travolto il sistema dei partiti tradizionali e si apre un vuoto che nuovi soggetti riempiono. Questi, per farne propria l'attitudine ad acquisire, allargare, occupare il pubblico potere, ne rinnegano il nome¹⁶, ma anche si affrancano dalle forme, dalla struttura. È così che emerge la nuova e assai potente "partitocrazia senza partiti"¹⁷, per usare il fortunato conio di Miriam Mafai: popolata ma che anche alleva classi politiche con limitate capacità (tecniche) di governo¹⁸, sia per lo scarso rilievo che viene dato a una formazione politica *vera*¹⁹ sia perché la grande volatilità del consenso pesa negativamente sulla possibilità e sulla percezione dell'interesse di formare, di formarsi²⁰. I "partiti non partiti", che ne sono i protagonisti, sono quasi solo "comitati elettorali e di promozione permanente a servizio del Capo". Perché nella democrazia del pubblico²¹ è più efficace rimettere a questi *tanto* l'*input* del potere politico, ciò a dire il rapporto con coloro che conferiscono quel potere: i cittadini, il *demos*²², *quanto* l'*output*: il suo

¹⁶ Nel nostro sistema politico per come rappresentato in Parlamento a chiamarsi partito c'è solo di PD, ma partiti lo sono tutti, perché prospettano una "visione", ciascuno la propria e dunque "di parte", con cui affrontare tutti i problemi della comunità, intorno a cui fare sintesi di tutti gli interessi che in essa esistono e naturalmente concorrono. Quello di cui si può dubitare, dunque, non è che siano partiti, ma che siano politici; che effettivamente abbiano e portino avanti, almeno con la coerenza minima essenziale, una visione (sì di parte, ma) sul totale, per dir così richiamando i concetti tradizionali messi in ordine e in parte ridefiniti nel bel lavoro di M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013.

¹⁷ S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (cur.), *Nella rete dei partiti*, Napoli, 2014, VIII.

¹⁸ Il tema della tecnica richiesta alla classe politica si è avuto modo di affrontarlo in P. LOGROSCINO, M. SALERNO, *Tecnica politica, partiti ed effettività democratica. Appunti su un orientamento costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 4-2020.

¹⁹ ... che si dovrebbe acquisire (e in passato in effetti comunemente si acquisiva) nelle scuole di partito e con le esperienze in ruoli a crescente responsabilità: durante il c.d. *cursus honorum*.

²⁰ Per tutti B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo* (1997), trad. it. Bologna, 2010 *et* ivi spec. la Postfazione: *La democrazia del pubblico rivisitata*, 267 ss.

²¹ ... caratterizzata da una volatilità così ampia del sostegno accordato ai partiti da "imporre" loro l'esigenza di ricercare il consenso "di volta in volta" attivamente ma anche costantemente, non, invece, solo nell'approssimarsi degli appuntamenti di voto (così invece B. MANIN, *op. cit.*, 281, ove però veniva indagato un contesto differente, una realtà che ormai superata da tempo). Infatti, i riscontri che danno i sondaggi, che si ripetono a cadenze assai ravvicinate (anche settimanalmente), possono produrre immediati effetti sul potere; anzi, normalmente ne producono di rilevanti.

²² ... che in effetti il Capo è in grado di tenere in prima persona perché si svolge

esercizio; più precisamente, ogni decisione ritenuta rilevante.

Proprio per questo ciò che è ritenuto utile e dunque viene valorizzato o – se si preferisce – diviene assolutamente premiante nella selezione della classe politica (che potremmo dire “di contorno”) sono *fedeltà al Capo* e capacità di *contribuire al consenso per il Capo*; non, invece, “tecnica in politica”, ossia capacità di farsi carico del *government for the people*: dell’esigenza di individuare e soddisfare gli interessi *reali* di tutti gli appartenenti ad una comunità politica, che non è fatta solo di presente (e tantomeno delle percezioni del momento), ma è un divenire. Sul servitore *vero* dello Stato tende perciò a prevalere (nella scelta delle dirigenze delle classi politiche, ma anche in quelle popolari) il servo solo occasionale, e dunque strutturalmente infedele, dell’elettore: il collettore e portatore, anche promotore (spesso cinico) di istanze persino *improbabili*, spesso *incompatibili* tra loro e nel complesso *insostenibili*, purché siano (o per lo meno gli sembrino) promettenti in termini di consenso immediato o nel breve.

4.3. *La crisi del rappresentato: effetto e (con)-causa primaria della crisi dei rappresentati politici*

La crisi dei decisori pubblici del circuito democratico (dei rappresentanti, dunque) ha parte preminente della propria base strutturante nella crisi in cui versano coloro che i partiti provano (devono provare) a rappresentare, appunto i rappresentati. Ossia – con le parole di Luciani che l’ha evidenziata per primo o comunque nel modo più influente²³ – nella «perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; [nel]lo smarrimento del senso del legame sociale; [nel]la volatilità dei ruoli sociali». Questa crisi, stagnante, di quella è insieme conseguenza e causa, in una reciproca alimentazione che produce un circolo vizioso assai pericoloso per la democrazia.

Individualiste e insieme sfiduciati, de-socializzate dall’ossessiva e pigra socializzazione virtuale, ma anche viziate dalla politica servile, le persone, i cittadini – *i custodi ultimi dell’effettività e della qualità della democrazia*, giacché essa è il *loro* bene principale – sono in effetti sempre meno interessati alla sintesi (intorno a cosa, poi?) e sempre più alla soddisfazione di interessi specifici:

quasi per intero attraverso mezzi di comunicazione sempre più capaci di penetrare a fondo e capillarmente nella comunità.

²³ *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 117.

anche appena momentanei; anche apparenti ben più che concreti. Per questo orientano il proprio consenso verso chi dice loro più *sì*, poco importando se lo faccia in modo ragionato (e ragionevole), ossia in un quadro di sintesi e (realmente, ossia almeno credibilmente) per il tempo medio-lungo. Si fanno, perciò, solo rappresentati di interessi e inesorabilmente fanno selezione della classe politica verso il basso, perché sono loro a chiedere a (anzi a pretendere da) essa di rappresentare interessi singoli, atomizzati – i propri o meglio quelli miopi percepiti come preminenti – a scapito della Politica. Sono loro, in definitiva, a non esigerne la Politicità; anzi a contribuire in modo determinante a svuotarla.

5. *Un contesto in mutamento da analizzare partendo dalle categorie tradizionali, ma senza adagiarsi su di esse*

Però i vuoti semplicemente non esistono. E se il decisore politico ufficiale delle democrazie non presidia più la sintesi, qualcun altro vi provvederà, provando via via ad allargare il proprio spazio. Ecco che tra i due percorsi confluenti tratteggiati – quello, globale, dei grandi privati e quello della parte rappresentativa (in senso formale) della classe politica, nelle democrazie (già) compiute – si delinea anche un'area di intersecazione, che parrebbe ampia. Si delinea appena e occorre in effetti analizzarla approfonditamente per meglio tracciarla, per meglio conoscere – come appare indispensabile – i poteri nuovi e i caratteri attuali di quelli che del costituzionalismo sono l'oggetto tradizionale. Occorre impegnarsi molto, perché solo così potranno trovarsi i modi per imbrigliare gli uni e gli altri. Certo, condurli proprio verso i fini dello Stato costituzionale – che si riassumono nel fine ultimo dell'espansione della dignità umana – è sfida che resta perenne, giacché non pare potersi vincere mai del tutto. Ma evitare che, da questi, quelli possano semplicemente prescindere si può e si deve. Del resto, altrimenti il *vulnus* d'efficacia dell'ordinamento sarebbe il più grave.

Dinanzi a tanto, a sfide sempre ardue ma anche sempre nuove, le gravide categorie teoriche, che la tradizione ci ha consegnato attraverso la dogmatica, aiutano; e molto. Sono punto di partenza imprescindibile, di cui, pertanto, si deve avere piena consapevolezza. Ma darle per acquisite sarebbe un grave errore; probabilmente un vizio di pigrizia e comunque un guaio.

E allora queste poche righe pare opportuno chiuderle richiamando a se

stessi quel monito schmittiano²⁴ così prezioso per chi ha il privilegio di potersi dedicare agli studi: è centrale, anzi proprio preminente tra i «compiti della dottrina della costituzione [quello di] dimostrare quanto [ma – va aggiunto – anche valutare se] talune formule e concetti tradizionali dipendano totalmente da situazioni precedenti ed oggi non siano più nemmeno otri vecchi per un vino nuovo, ma solo etichette invecchiate e false». Se, cioè, «hanno [avuto] il senso (da gran tempo scomparso) di servire ad un'integrazione²⁵» differente da quella da realizzare nel presente. O se invece siano ancora utili a leggere ma anche a guidare (almeno in parte) l'integrazione del presente e quella del futuro che s'approssima. Ricordarlo, in effetti, è (ri-)prendere un impegno, ma anche darsi una sorta di appuntamento ideale tra studiosi. Un appuntamento che con gli studiosi che in questi due giorni hanno saputo dare validi contributi alla riuscita del convegno varrebbe la pena provare a rendere anche concreto. Dinanzi alla prova data, le forme e le modalità sarebbero tutte da rimettere ai promotori. Loro di certo saprebbero ripetersi.

²⁴ *Dottrina*, cit., 8.

²⁵ Termine che Schmitt dichiara esplicitamente di usare in senso smendiano.

Abstract

Il tema della decisione pubblica pone un duplice interrogativo: chi decide e come decide. Nell'era post-globalizzata questi due aspetti sono mutati rispetto al passato a causa delle parallele evoluzioni del circuito rappresentativo e del mercato. Mentre i decisori pubblici, e nella specie i partiti, hanno subito una profonda crisi che ha creato vuoti di potere, i poteri economici, occupando questo spazio, hanno acquisito una posizione tale da incidere in modo sempre più netto sulla sfera pubblica. Il tema del ruolo degli attori privati e della relazione tra essi ed il decisore pubblico si è infatti arricchito di nuovi elementi, andando ben oltre il sempre attuale tema della rappresentanza di interessi e giungendo alla capacità di condizionamento dell'opinione pubblica attraverso i mezzi di comunicazione. In tale contesto, è compito dello studioso analizzare i punti di contatto tra pubblico e privato e tentare di indicare la via affinché nessun decisore agisca lontano dai confini dello Stato costituzionale.

The issue of public decision-making raises two questions: who decides and how they decide. In the post-globalised era, these two aspects have changed compared to the past due to the parallel evolutions of the representative circuit and the market. While public decision-makers, and in particular the parties, have undergone a profound crisis that has created power vacuums, economic powers, by occupying this space, have acquired a position such that they have an increasingly clear impact on the public sphere. In fact, the theme of the role of private actors and the relationship between them and the public decision-maker has been enriched with new elements, going well beyond the ever-present theme of the representation of interests to the ability to influence public opinion through the media. In this context, it is the task of the scholar to analyse the points of contact between the public and private sectors and to try to point the way so that no decision-maker acts outside the boundaries of the constitutional state.

Sconfiggere un pregiudizio:
(come) regolare la partecipazione dei privati
nei procedimenti decisionali pubblici

di Roberto Di Maria*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La regolazione della rappresentanza di interessi: profilo sistematico. – 3. La partecipazione dei portatori di interessi al procedimento amministrativo: una sintetica analisi. – 4. Una (possibile) sintesi.

1. *Premessa*

Come già sostenuto *aliunde* «in Italia, la carenza di una disciplina organica sul *lobbying* ha una matrice culturale – emergente tanto dall’originario tenore del testo costituzionale, quanto dalla sua interpretazione storica – progressivamente alimentata dalla connivenza della politica rispetto alla definizione di un sistema di trasparenza istituzionale di stampo meramente “formalistico”»; una cultura peraltro aggravata dalla recente «affermazione del populismo culturale [che] – corroborando il sentimento anti-elitario in ragione di una aprioristica sovrapposizione fra “lobby” ed “élite” – pare rappresentare il principale ostacolo alla approvazione di una regolamentazione generale dei c.d. “gruppi di pressione” e della loro attività istituzionale»¹.

Peraltro, è una situazione concretamente e chiaramente testimoniata dal fatto che in Italia sono stati presentati oltre cento disegni di legge in materia – ovviamente non andati a buon fine – dal 1974 ad oggi; e che anche quello attualmente approvato dalla Camera dei deputati si è arenato, poi, presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

Può indi ritenersi che la attività di rappresentanza di interessi (o *lobbying*) non sia rientrata tra quei fenomeni sociali considerati (forse) dai Costituenti

* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

¹ Così in R. DI MARIA, “Sterilizzare” la politica dall’interesse privato? La contrapposizione fra lobbismo e populismo in U.S.A. ed in Italia, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, n. 3/2023, 472. Sul punto si rinvia a P. L. PETRILLO, www.ilfoglio.it/politica/2016/04/01/news/le-lobby-sono-il-solito-paravento-per-una-politica-debole-e-non-trasparente-94440/. Su “trasparenza”, “partecipazione” e “lobbying” si veda E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2017, 371 e ss.

quale parte del retaggio storico-politico-culturale italiano da inserire, *illo tempore*, fra i fondamenti della Repubblica; né che essa sia stata considerata, successivamente, meritevole di una regolamentazione organica – da parte del Legislatore – alla luce delle contingenti emergenze del dibattito politico².

Purtuttavia, l'analisi dell'ordinamento giuridico italiano rivela – in materia – una situazione alquanto singolare: da un lato, l'assenza di una legislazione organica sul *lobbying* ma, d'altro lato, la presenza di un profluvio eterogeneo di regole che fissano – in termini vari – condotta ed obblighi dei rappresentanti di interessi; regole che, però, sono pedissequamente disapplicate dagli stessi soggetti che ne sono destinatari e che, spesso, ne hanno finanche promosso la emanazione.

Dal che si ricava un “atteggiamento ipocrita”, sottostante al relativo modello di regolamentazione della trasparenza istituzionale³.

² Se non nei limiti delle disposizioni che garantiscono la attività delle “formazioni sociali” – ammettendo che i “gruppi di pressione” possano essere ivi annoverati – per la concretizzazione dei diritti inviolabili, riconosciuti *ex art. 2 Cost.* Sul punto, cfr. R. DI MARIA, *Il ruolo delle lobby nella elaborazione e nella adozione delle politiche pubbliche: dalla distinzione fra interessi collettivi ed interessi frazionali alla loro tutela indifferenziata*, in G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, 2016, 67 e ss.

³ Condizione duramente stigmatizzata in dottrina: «in Italia la volontà della classe politica [è] di non far emergere i rapporti oscuri tra alcuni lobbisti e loro: le *lobby* oggi sono una cortina fumogena della politica. La politica può accusare le *lobby* di qualsiasi cosa. È sempre colpa della *lobby* se qualcosa non funziona. Se fossero regolamentate, emergerebbe che i decisori pubblici decidono e sostengono di fatto determinate *lobby*, spesso privilegiando quelle meno utili all'interesse generale». Ed invero «trasparenza [...] non significa comunicare [ma] rendere tracciabile e comprensibile, in modo sistematico e continuo un processo» (così P. L. PETRILLO, *In Italia oggi il lobbying è regolato in maniera incoerente e le regole non vengono applicate. Una maggiore trasparenza è necessaria anche per gli investitori, ma questa situazione fa comodo alla politica*, in www.balcanicaucaso.org/eng/Projects2/ESVEI/News-Esvei/Lobbying-in-Italia-e-legislatore-schizofrenia-195830). Spigolando fra le fonti, emerge il richiamato quadro composito: ad un *corpus* normativo regionale omogeneamente riconducibile alla «trasparenza dell'attività politico-amministrativa» nonché alla «attività di rappresentanza di interessi particolari [...] nel processo decisionale pubblico» – nell'ambito del quale si rinvencono le modalità di accreditamento dei «gruppi di interesse presenti nella società», funzionali a «rafforzar[n]e il ruolo secondo i principi [...] di trasparenza dell'attività politica ed amministrativa» nonché a «garantire l'accesso e la partecipazione a un numero crescente di soggetti» – si affiancano alcune disposizioni frammentariamente contenute in atti e provvedimenti sia parlamentari sia governativi: in Parlamento è in vigore la «regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati»; il Ministero dello sviluppo economico e quello delle politiche agricole, alimentari e forestali applicano il modello della