

Roberto Di Maria

Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa

Tipicità ed interferenze
del modello statunitense

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Roberto Di Maria

Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa

Tipicità ed interferenze
del modello statunitense

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Giovanni Pitruzzella, guida paziente

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Le “forme” della rappresentanza politica	»	15
1. La “forma giuridica” della rappresentanza politica: elettiva e non elettiva	»	15
2. Rappresentanza politica e tutela degli interessi collettivi e frazionali (cenni e rinvio)	»	23
3. La rappresentanza politica nel moderno Stato di democrazia pluralista: una sintesi	»	28
2. Il <i>lobbying</i> negli Stati Uniti d’America	»	37
1. Il <i>lobbying</i> nell’ordinamento statunitense: il fondamento costituzionale e la piattaforma legislativa federale	»	37
2. La successiva evoluzione della legislazione di settore: il contributo ermeneutico e ricostruttivo della Corte Suprema		44
2.1. Il bilanciamento fra “right to petition” e “disclosure”	»	44
2.2. Tutela degli interessi socio-economici (frazionali), attività economica organizzate e legislazione fiscale: cenni sulla evoluzione della “campaign finance jurisprudence”	»	52
3. Rappresentanza politica e <i>lobbying</i> negli USA: un modello (culturale) di organizzazione civica e politica	»	59

3. Rappresentanza politica e <i>lobbying</i>	pag.	71
1. La correlazione fra <i>lobbying</i> e rappresentanza	»	71
1.1. Gruppi organizzati e tutela degli interessi pubblici	»	71
1.2. Il <i>lobbying</i> come (possibile) sintesi tra pluralismo ed eguaglianza	»	76
2. L'incidenza del <i>lobbying</i> sui processi di <i>decision-making</i> : determinazione dell'indirizzo politico e <i>recall</i>	»	79
3. La garanzia del pluralismo nel moderno Stato democratico: ruolo delle "fazioni" ed assetto di governo (brevi note)	»	86
4. Brevi note su <i>lobbying</i> e forma di governo	»	92
4.1. Dal presidenzialismo statunitense al parlamentarismo italiano (cenni e rinvio)	»	92
4.2. (segue) Dalla "disclosure" statunitense alla "trasparenza" italiana	»	99
5. Possibili limiti (giuridici) alla forza delle corporazioni	»	110
 Considerazioni di sintesi – Il <i>lobbying</i> e la forma "non elettiva" della rappresentanza politica	»	117
 Bibliografia	»	127

Introduzione

«Negli Stati Uniti, come in tutti i paesi in cui regna il popolo,
è la maggioranza a governare in suo nome.
Questa maggioranza si compone essenzialmente dei cittadini pacifici che,
o per passione o per interesse, desiderano sinceramente il bene del paese»
(A. de Tocqueville)

«Il Parlamento rappresenta e detiene il potere
dell'intero reame [...] giacché si reputa
che ogni inglese sia in esso presente,
sia di persona sia per procura e mandato»
(A. Smith)

«Le leggi umane statuiscano sul bene, non sul meglio:
di beni ne esistono molti, ma il meglio è uno solo»
(C. L. de Montesquieu)

«Possiamo ridurre la responsabilità politica esclusivamente al potere di critica e di rimozione dei governanti, oppure proprio l'impiego di questa locuzione sta ad esprimere la particolare complessità della relazione fra governanti e governati in un ordinamento democratico?»¹.

È da questa domanda (chiaramente retorica) che trae spunto ed origine il presente contributo; ed è, in specie, con la descrizione delle modalità di regolamentazione del “lobbying” negli Stati Uniti d’America (di seguito USA) – annessa ad una riflessione, concettuale e critica, sulla “forma giuridica” della rappresentanza politica – che si è inteso proporre intanto una chiave di lettura, fra le molte possibili, rispetto all’ulteriore ammonimento fatto dalla medesima voce dottrinale: «nell’epoca del pluralismo organizzato e del politeismo dei valori con la connessa difficoltà di stabilire a priori cosa sia l’interesse collettivo, gli schemi tradizionali della responsabilità politica del governo sembrano entrare in crisi»².

¹ Così G. Pitruzzella (1997), *Responsabilità politica*, voce in *Dig. disc. pubb.*, vol. XIII, Milano, p. 291.

² Cfr. *ibidem*, p. 292.

Concreto ed attuale spunto alle considerazioni sul modello statunitense sono le parole pronunciate nel 2007, già in corso la campagna elettorale, dall'allora candidato alla presidenza Barack Obama, il quale dichiarava: «[i]f you don't think lobbyists have too much influence in Washington, then I believe you've probably been in Washington too long» (*Washington Post*, 06/08/2007) e che – dopo essersi insediato alla Casa Bianca ed aver avviato il proprio programma di riforme – con specifico riferimento alla legge sui prestiti per gli studenti criticava aspramente «[the] army of lobbyists spending millions of dollars in an unseccessful attempt to block passage of a bill reforming practices in the student loan industry» (*Wall Street Journal*, 30/03/2010).

Il Senatore dell'Illinois, prima, e Presidente della Repubblica, poi, evidenziava quindi un problema che ha tradizionalmente attanagliato le istituzioni repubblicane statunitensi: il bilanciamento fra il c.d. "right to petition" – costituzionalmente garantito, ai sensi del primo emendamento – e la garanzia di una equilibrata, o meglio "paritaria", rappresentanza politica di tutte le componenti della società civile, assicurata mediante la previsione di meccanismi finalizzati a rendere quanto più trasparenti possibile i "contatti" fra le istituzioni medesime ed i c.d. "gruppi di pressione", considerati espressione "parcellizzata" della società stessa e dei suoi interessi.

E che si tratti di una *political issue* trasversale – e non ad esclusivo appannaggio del partito democratico – lo dimostrano le analoghe dichiarazioni rese, tra gli altri, dal senatore repubblicano del Kentucky, Rand Paul, il quale ha recentemente affermato: «[in the] last year, over 15000 worked for organization whose sole goal was to rip you off. No, not the mafia or Goldman Sachs, but another distinctly criminal class: Washington lobbyists».

È dunque innegabile, da un lato, che una buona parte della produzione legislativa federale sia influenzata dalle *lobbies*, e che i lobbisti rappresentino indi lo strumento principale attraverso il quale i vari gruppi d'interesse perseguono – ed eventualmente raggiungono – i propri obiettivi socio-economici; ma anche, d'altro lato, che – nonostante i continui attacchi da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche – la legislazione in materia di *lobbying* sia stata alquanto permissiva nel corso degli anni: dal 1946 – con un primo ed embrionale tentativo di regolamentazione del *lobbying*, sfociato nel *Federal*

Regulation of Lobbying Act – bisognerà infatti attendere il 1995 per l'approvazione di una legge effettivamente organica in materia, ovvero sia il *Lobbying Disclosure Act*.

Se entrambe le forze politico-partitiche del sistema federale statunitense paiono indi compatte nel condannare i casi di degenerazione del menzionato fenomeno, non meno compatte sono – ed altresì approfondite – le speculazioni dottrinali e le argomentazioni giurisprudenziali attraverso le quali il *lobbying* è stato sottoposto ad una (critica) analisi scientifica, anche in chiave giuridico-economica.

Dallo studio dei tentativi di regolamentare il fenomeno delle *lobbies*, emergono però due forze contrapposte, a livello dottrinale e giurisprudenziale: per un verso, si rilevano i tentativi da parte del Governo federale di razionalizzare il fenomeno attraverso diversi strumenti (i.e. proibire ai lobbisti di avere contatti con le forze politiche; pubblicare i commenti dei lobbisti ed i *reports* sulla attività dei medesimi su specifici siti-*web* governativi; ecc.); per altro verso, invece, la Corte Suprema ha più volte dichiarato come tali provvedimenti risultassero spesso non conformi alle garanzie fissate appunto nel primo emendamento, in quanto determinanti una illegittima compressione in materia di godimento dei diritti politici: non può essere definito corruzione, infatti, il semplice contatto e la conseguente influenza che le *lobbies* eventualmente esercitano sugli attori politici; si definisce “corruzione” – in termini *stricto sensu* giuridici – soltanto lo scambio reciproco tra i due soggetti, ovvero sia la c.d. “*quid pro quo* corruption” (cfr. Corte Suprema USA, *Citizens United v. FEC*).

È così che si assiste, dunque, ad un (apparente) paradosso per cui la ricerca del punto di equilibrio tra pieno e libero esercizio dei diritti politici – ed in specie, del summenzionato “right to petition” – e la garanzia di una trasparente rappresentanza politica – seppur, eventualmente, “di parte” – ha spesso condotto alla approvazione di provvedimenti inefficaci o dispendiosi, se non alla adozione di misure (per contro) “protettive” per determinate categorie di soggetti economici, distorcendo pertanto l'economia di mercato e la libera concorrenza.

Com'è facile intuire, la questione innerva l'intero ordinamento costituzionale statunitense, coinvolgendo l'apparato istituzionale tanto nelle sue articolazioni più propriamente democratiche – ovvero sia connotate dal procedimento elettorale – quanto in quelle meramente burocratico-amministrative; vieppiù nell'ambito di un modello socio-

politico tradizionalmente dominato dal concetto di “sovranità popolare”, ovverosia nel quale la piattaforma di governo istituzionale non soltanto è erede di una tradizione culturale profondamente influenzata dal principio di partecipazione popolare “immediata e diretta” alla amministrazione pubblica (A. de Tocqueville, 1835-1840) ma i cui Poteri hanno subito, altresì, un processo di (lenta ed inesorabile) trasformazione per effetto del fenomeno di «personalizzazione del momento elettorale»³.

Sotto questo profilo, dunque, il *lobbying* – sia nella sua forma “istituzionale”, tipicamente anglosassone, sia in quella invece (meramente) informale, diffusa nell’Europa continentale – si presta ad essere analizzato quale strumento mediante il quale veicolare le istanze collettive presso il c.d. “Stato apparato”, affiancandosi ai tradizionali canali di rappresentanza politica “elettiva”; ed in tal senso, la analisi critica deve indi spostarsi sulla compatibilità fra i meccanismi operativi della *lobbying activity* e le garanzie che – nel moderno Stato di democrazia pluralista – devono essere comunque assicurate, rispetto alla (tendenziale) corrispondenza fra “interesse pubblico” ed agenda di governo, nonché alla tutela “eguale” dei diritti civili, sociali ed economici.

La delicatezza ed attualità della rassegnata problematica sono testimoniate finanche dalle iniziative assunte da parte degli stessi “gruppi di pressione”: in specie la *American League of Lobbyists* – una potente istituzione che definisce e difende, a Washington, il ruolo delle imprese industriali – ha recentemente richiesto il parere dei propri membri, a proposito della opportunità di cancellare dalla denominazione della associazione la parola “lobbyist”; il piano di *re-branding* prevederebbe, infatti, il ricorso alla nuova – e più asettica – denominazione “Government Relations Professionals” o “Congress Plus”, trattandosi di una azienda che impiega più di 400 ex-parlamentari (di Senato e Camera) nonché circa 5400 ex-componenti, a vario titolo, di *staff* parlamentari.

³ Virgolettato tratto da A. Di Giovine (2007), *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. Di Giovine ed A. Mastromarino, a cura di, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, p. 1; sul principio di partecipazione popolare, come tipicamente declinato nella cultura socio-politica e civica americana, cfr. invece A. de Tocqueville (2005), *La democrazia in America*, vol. I e II, Troina (EN).

L'importanza della notizia – riportata dal *New York Times* – consiste proprio nella riconsiderazione, *in malam partem*, del termine “lobbyist”: «for years, the league’s members overwhelmingly rejected the idea of “running away” from the term “lobbyist” [...] What’s changed [...] is that a majority of members no longer consider themselves mere lobbyists because they have branched out into “a variety of disciplines”. These include variations on political strategizing and campaign fund-raising roles, tailored for lawmakers concerned with re-election as much as law» (*New York Times*, 22/09/2013).

Nelle premesse considerazioni si avverte, dunque, l'espressa esigenza di accedere ad una definizione nuova del *lobbying*, di carattere eminentemente tecnico-professionale e scevra, invece, delle scorie ereditate dalla matrice (asseritamente) corruttiva del fenomeno. Ed è proprio nel suddetto profilo tecnico-specialistico che pare potersi individuare, semmai, l'aspetto di “fisiologica” compatibilità fra lobbismo e democrazia: come si noterà *infra*, infatti, «it is hard to imagine the reality of Washington without the presence of lobbyists, pure and simple, working wherever power resides, by one name or another, in work that never really changes» (*New York Times*, 22/09/2013).

Dimensione “fisiologica” del *lobbying* che pare vieppiù confermata, ad oggi, da un rinnovato interesse scientifico per il tema *de quo* – dopo alcuni, importanti, contributi pubblicati negli anni '80 – spiccato in Italia, peraltro a margine sia di recenti provvedimenti legislativi di riforma complessiva dell'assetto dell'apparato pubblico, sia di iniziative programmatiche di (prima) regolamentazione del suddetto fenomeno nell'ambito del sistema politico-istituzionale: dalla approvazione della c.d. “legge anticorruzione” alle relazioni dei c.d. “saggi”, a consuntivo dei lavori sulle riforme istituzionali e costituzionali.

Il che rinvia ad una considerazione – pur di taglio non scientifico e, però, ancorata ad una valutazione obiettiva della realtà socio-politica – sulla differente percezione della presente questione problematica negli USA ed in Italia: «il cittadino pur attento e mediamente informato semplicemente non [dispone] degli strumenti necessari per comprendere davvero l'estensione [dell'] intreccio e il livello dei costi della politica [...] persino negli Stati Uniti, dove pure un insieme di fattori – costume civile, sensibilità spiccata ai conflitti di interesse, assenza di ipocrisie riguardo al denaro, pubblicità effettiva di redditi e patrimoni di chi svolge un ruolo nella vita pubblica, ric-

chezza di documentazione attendibile, abitudine al controllo esterno da parte di movimenti di interesse civico, concezione della informazione come potere antagonistico al servizio della comunità – dovrebbero ridurre al minimo questo “gap” conoscitivo [e, dunque, vieppiù] in Italia [...] dove i fattori appena enumerati mancano del tutto»⁴.

E che pare altresì confermare, in sintesi, la fondatezza di un (relativamente) recente ammonimento dottrinale in merito al più opportuno approccio socio-giuridico al *lobbying*, ovverosia «educare al fenomeno, circondarlo di opportune difese, per far[lo] entrare nel modo meno disordinato ed iniquo possibile nell’arsenale della vita politica democratica»⁵.

Enna-Palermo, ottobre 2013

⁴ Così R. Brancoli (1990), *In nome della lobby. Politica e denaro in una democrazia*, Milano, p. 40.

⁵ Cfr. L. Graziano (1995), *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, p. 271.

1. Le “forme” della rappresentanza politica

1. La “forma giuridica” della rappresentanza politica: elettiva e non elettiva

Osservava criticamente Gianfranco Miglio – in uno dei suoi scritti più autorevoli e diffusi – che «il sistema politico dei giorni nostri poggia su una certa ossatura ideologica che ruota tutta attorno al principio della *rappresentanza*», in ragione del quale «il capo politico è un rappresentante [appunto] dei governati e come tale è controllato dai governati medesimi»; in specie – rinviando alle speculazioni sorte intorno alla c.d. “teoria contrattualistica” – egli rilevava come, intesa in tal senso, la “rappresentanza” non fosse altro che una mera «conseguenza del tentativo di interpretare il rapporto di obbligazione politica come un contratto» e la relativa dottrina, indi, un «supporto dell’istituto parlamentare» materialmente fondato sulla «procedura elettiva»¹.

¹ L’Autore definiva infatti la menzionata procedura come «tentativo di trasferire il rapporto di rappresentanza che si è formato sul terreno del diritto e delle relazioni private, al campo dei rapporti politici» e la correlativa “rappresentanza politica”, quindi, come traduzione paradigmatica del «rapporto *ductus-seguito*, capo politico-seguaci» riconducibile all’avvento dei regimi parlamentari (i.e. fine del XVIII sec.) nonché al processo di «privatizzazione o di tentata privatizzazione del rapporto politico, culminante nell’interpretazione del rapporto politico come *mandato* di tipo privatistico» (XVI e XVII sec.) e sintetizzabile nel seguente meccanismo: «i cittadini, in quanto elettori [...] eleggono i loro rappresentanti e questi ultimi, costituendo l’assemblea parlamentare, sono costantemente responsabili di fronte agli elettori»; cfr. G. Miglio (2011), *Lezioni di politica*, Bologna, pp. 215-217. Sul concetto di rappresentanza, si vedano anche gli approfondimenti in Id., *Le*

Richiamando le considerazioni sviluppate sul punto da Edmund Burke, Miglio contestava intanto proprio la premessa prospettiva contrattualistica, di matrice illuminista, negando il «carattere reale del mandato politico come rapporto di rappresentanza» e sostituendo alla nozione di «contratto politico» quella, invece, di «patto politico», fondato sulla «fedeltà» che lega gli elettori ai deputati («al Parlamento» appunto) in ordine al perseguimento dell'interesse nazionale².

Tale definizione concettuale della “rappresentanza politica” implicava però una prima, specifica, conseguenza problematica: se un «patto politico è un patto di fedeltà» allora esso «non può essere in prospettiva ridotto a *forma giuridica*»³; il superamento della qualificazione “contrattualistica” della rappresentanza politica – e dunque della sua natura “privatistica” – pareva pertanto richiedere, in prima approssimazione, la valorizzazione del carattere “fiduciario” del relativo mandato – ovvero della (presunta) “obbligazione” politica – a scapito della sua configurazione quale istituto *stricto sensu* giuridico. Ed invero, l'elemento caratterizzante la funzione del rapporto politico era rinvenuto proprio nella richiamata natura “fiduciaria” del mandato politico che, peraltro, escludeva *in limine* – sempre secondo Burke – la sua asserita natura contrattuale⁴.

Il suddetto profilo fiduciario pare peraltro emergere anche dalla definizione “soggettiva” della rappresentanza politica, in ragione della quale essa ricorrerebbe invero in capo a chi «ha, o aveva, un dovere di comportamento» ossia «se è a lui eventualmente riferibile [...] un comportamento, in sé stesso oppure in quanto produttivo di certi effetti, contrastante con il dovere [medesimo] e pertanto oggetto di

trasformazioni del concetto di rappresentanza, in AA.VV. (1988), *Le regolarità della politica*, Milano, ed anche G. Duso (2003), *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano.

² Cfr. E. Burke, *Speech to Electors of Bristol*, trad. it. (1983), *No al mandato imperativo*, in D. Fisichella, a cura di, *La rappresentanza politica*, Milano. Per un approfondimento della “teoria contrattualistica”, della “obbligazione politica” e della obbligazione “contratto-scambio” si rinvia a G. Miglio, *Lezioni*, cit., pp. 153 e ss.; ma si leggano anche le considerazioni di J. J. Rousseau, *Contro la rappresentanza*, da *Du contract social, ou Principes du droit politique*, trad. it. (1970), *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, Torino, sempre in D. Fisichella, a cura di, *La rappresentanza politica*, cit., pp. 61-64.

³ G. Miglio, *Lezioni*, cit., p. 222 (corsivo aggiunto).

⁴ E. Burke, *Speech to Electors*, cit., p. 66. Anche G. Miglio, *Lezioni*, cit., p. 223.

una valutazione negativa» nonché ove sia, allo stesso soggetto, «eventualmente imputabile [...] una conseguenza, a sua volta oggetto di una valutazione negativa»⁵; proprio in tale raccordo “dovere-valutazione-conseguenza” pare effettivamente consistere, dunque, il “mandato” che vincola il rappresentante al rappresentato.

Alla luce di tali premesse – analizzando il concetto di rappresentanza politica in una prospettiva di tipo “funzionale” – pare indifferibile affermare come lo scopo della medesima consista nella traduzione (etimologicamente) delle istanze sociali, civili ed economiche attinenti alla πόλις dall’esterno all’interno dell’organo parlamentare, ovvero sia – citando Hanna Fenichel Pitkin – «render presente qualcosa che tuttavia non è letteralmente presente»⁶; ed è appunto sulle concrete modalità di esercizio di tale “traduzione” – si ritiene – che in letteratura si è consumata la storica contrapposizione fra i teorici del mandato (vincolante) elettore-eletto, da una parte, e quelli della indipendenza del secondo dal primo, d’altra parte.

In effetti – nella citata prospettiva funzionale, ossia della rappresentanza intesa come “attività” – uno dei principali argomenti addotti a sostegno della teoria della indipendenza era l’autonomia (decisoria) naturalmente implicata da qualunque azione svolta “in nome e per conto di” – cioè dal rappresentante – piuttosto che non personalmente dal diretto interessato; e ciò quand’anche l’azione stessa debba intendersi confinata al perseguimento di specifici interessi predeterminati. Per converso, i teorici del mandato – privilegiando il profilo piuttosto “descrittivo” della rappresentanza – assumevano la suddetta attività come meramente “meccanica”, ossia asetticamente riproduttiva della volontà del mandante⁷.

⁵ In tal senso U. Scarpelli, *Riflessioni sulla responsabilità politica. Responsabilità, libertà, visione dell’uomo*, in AA.VV. (1982), *La responsabilità politica. Diritto e tempo*, Milano, p. 47; definizione che riprende l’orientamento filosofico espresso da H. Jonas (1990), *Il principio di responsabilità*, Torino, p. 117 e 122, per il quale «il vero uomo di Stato scorgerà la sua fama [...] proprio nel poter dire di avere operato per il bene di coloro sui quali aveva potere [...] Il fatto che il ‘su’ diventi il ‘per’ costituisce l’essenza della responsabilità». Argomenti riportati da G. Pitruzzella (1997), *Responsabilità politica*, cit., p. 291.

⁶ Cfr. H. F. Pitkin (1967), *La controversia mandato-indipendenza*, da *The Concept of Representation*, Berkeley, pp. 144-167, trad. it. in D. Fisichella, a cura di, *La rappresentanza politica*, cit., p. 177.

⁷ Argomenti riportati *ibidem*, pp. 180-181.

Pertanto, secondo il primo dei suddetti orientamenti, la traduzione parlamentare dei bisogni espressi dalla comunità non era altro che la conseguenza di un'opera di ulteriore interpretazione ed attualizzazione (politica) degli stessi, svolta dai rappresentanti – ciascuno in base al «proprio giudizio autonomo» – a ciò legittimati dal rapporto eminentemente «fiduciario» in cui consisterebbe, appunto, il mandato elettorale; il secondo orientamento, viceversa, considerava la suddetta “traduzione” oggetto di un mandato vincolante, per effetto del quale il rappresentante «agisce dietro esplicite istruzioni dei suoi elettori» in quanto «delegato per ottenere gli scopi» dai medesimi perseguiti⁸.

Una contrapposizione sì dogmaticamente radicata da indurre Pitkin ad asseverare la concreta insolubilità della controversia mandato-indipendenza, rispetto ad una descrizione concettuale (compiuta e soddisfacente) del rapporto sotteso alla “rappresentanza politica”; nonché ad abiurare ogni ulteriore speculazione giuridico-normativa in materia, per privilegiare invece un'analisi essenzialmente empirica delle “forme” della rappresentanza politica, in specie – al fine di superare il premesso (astratto) dualismo – incentrata sul comune concetto di “interesse”: infatti «la sostanza dell'attività del rappresentare sembra consistere nel promuovere l'interesse del rappresentato» e «*ciò che* il rappresentante fa deve essere nell'*interesse* del suo mandante, ma il *modo* in cui lo fa deve essere responsivo [cfr. “responsiveness”, ndr.] ai *desideri* di questo»⁹.

È dunque sotto questo profilo che emerge l'unica – davvero significativa – differenza ricorrente fra le due premesse ricostruzioni teoriche, ovverosia quella relativa alla diversa definizione del concetto di “interesse collettivo”: mentre nella prospettiva del mandato vincolante l'interesse di carattere generale non è che il risultato della sintesi – se non della mera somma – degli interessi particolari facenti capo ai di-

⁸ Virgolettati tratti *ibidem*, pp. 181-183. Cfr. anche R. Luce (1930), *Legislative Principles*, Boston.

⁹ Cfr. H. F. Pitkin, *La controversia*, cit., pp. 192-196. Osservava l'Autore come, in tal senso, l'elemento “interesse” apparisse alla stregua di un «anello di congiunzione tra la rappresentanza di astrazioni [i desideri, ndr.] e la rappresentanza di persone» e si potesse asseverare, altresì, il principio per cui «il rappresentante deve agire realmente, essere indipendente; tuttavia il rappresentato deve in un certo senso agire attraverso di lui».

versi mandanti, in quella della indipendenza – invece – la configurazione dell’interesse generale è il frutto della personale valutazione e rielaborazione degli interessi parziali effettuata, liberamente, da ogni rappresentante.

Il superamento della controversia mandato-indipendenza attraverso il ricorso al concetto di “interesse nazionale” – appunto finalizzato ad una configurazione coerente e non contraddittoria della rappresentanza politica elettiva – sarebbe stato peraltro acquisito, proprio nei suddetti termini, alla tradizione culturale del c.d. “moderno Stato di democrazia pluralista”, la cui disciplina costituzionale inerente al rapporto fra corpo elettorale e membri del Parlamento avrebbe poggiato proprio sui principi del “divieto di mandato imperativo” e della “rappresentanza nazionale”: il vincolo sotteso al mandato elettorale – costituito attraverso la relativa procedura – non doveva essere considerato alla stregua di un contratto né, conseguentemente, il relativo regime giuridico poteva ritenersi subordinato alla corrispondente disciplina di diritto privato – ed in specie, presidiato dai relativi strumenti di tutela negoziale – bensì consisteva nella rielaborazione degli interessi particolari, oggetto del menzionato mandato elettorale, nella più ampia prospettiva dell’interesse nazionale¹⁰.

La “forma giuridica” della rappresentanza politica “elettiva” pare rinviare dunque, seppur astrattamente, a quella del mandato di natura privatistica; e tuttavia di tale istituto essa non condivide la natura vincolante, in quanto proprio l’elemento dell’interesse “generale” (o “nazionale”) – al perseguimento del quale la stessa è ritenuta, invero, funzionale – contribuisce a valorizzare il profilo della autonoma valutazione ed indipendente esecuzione, da parte del rappresentante, dell’oggetto del mandato: in tal senso, infatti, la scelta elettorale si baserebbe sulla (presunta) «attitudine» dei candidati-governanti «a

¹⁰ Com’è noto, i contributi dottrinali in materia sono assai numerosi; per tal motivo – oltre ad un generico rinvio ai classici riferimenti bibliografici (i.e. i vari commentari alla Costituzione, le corrispondenti voci enciclopediche nonché, eventualmente, alla manualistica corrente) – ci si limita a rinviare, per un’ampia panoramica ricostruttiva e critica, a N. Zanon (1991), *Il libero mandato parlamentare*, Milano. Per un riferimento ad alcuni, specifici, profili problematici si veda anche S. Curreri (2004), *Democrazia e rappresentanza parlamentare. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze. Sul punto, *funditus, infra*, §3.