

National University of Ireland, Maynooth

From the Selected Works of Seth Barrett Tillman

March 15, 2011

Extract from Pier Luigi Petrillo, *Democrazie Sotto Pressione* (2011), citing Tillman's *The Puzzle of Hamilton's Federalist No. 77*

Seth Barrett Tillman



Available at: https://works.bepress.com/seth_barrett_tillman/282/

Università **Di** partimento
Siena diritto dell'economia

23

PIER LUIGI PETRILLO

DEMOCRAZIE SOTTO PRESSIONE

Parlamenti e lobby
nel diritto pubblico comparato



GIUFFRÈ EDITORE

INDICE

PREMESSA	
<i>Studiare la rappresentanza degli interessi organizzati (e le forme di governo) per studiare il futuro dei Parlamenti.....</i>	1
PARTE PRIMA	
DEMOCRAZIE INDUSTRIALI, LOBBY E PARTITI POLITICI: COME CAMBIANO LE FORME DI STATO E DI GOVERNO	
CAPITOLO 1	
DEMOCRAZIA PLURALISTA, GRUPPI DI PRESSIONE E RAPPRESENTANZA POLITICA	
1.1	Le forme della rappresentanza e gli interessi organizzati: profili minimi ricostruttivi..... 13
1.2	Decisione pubblica e gruppi di pressione tra "costituzionalismo giacobino" e "costituzionalismo anglosassone"..... 28
1.3	Una questione (non solo) terminologica: gruppi di pressione, lobbying, partecipazione e concertazione..... 44
1.4	Partiti politici, gruppi di pressione e leggi elettorali..... 57
CAPITOLO 2	
FORME DI GOVERNO, CRISI DEI PARTITI E GRUPPI DI PRESSIONE. TRE "MODELLI" NORMATIVI A CONFRONTO	
2.1	L'emergere dello Stato degli interessi aggregati, il declino dei partiti e l'evoluzione delle forme di governo..... 75
2.2	Primi studi italiani sui gruppi di pressione ovvero sulla difficoltà ad ammettere che il Re è nudo..... 83
2.3	Tre "modelli" a confronto: la <i>regolamentazione-trasparenza</i> , la <i>regolamentazione-partecipazione</i> , la <i>regolamentazione- strisciante</i> . Un'introduzione..... 88

Negli anni '30 il termine "lobby" comparve per la prima volta in una legge: il *Public Utilities Holding Company Act* del 1935 imponeva ai "lobbisti" delle compagnie private esercenti pubblici servizi di registrarsi in un apposito albo tenuto dalle segreterie delle due Camere, senza, però, definire il contenuto della loro attività o porre limiti. L'anno seguente, con il *Merchant Marine Act*, tale obbligo fu esteso ai "lobbisti" delle società industriali, e, nel 1938, con il *Foreign Agents Registration Act*, agli agenti di governi o società straniere operanti a Washington. Contemporaneamente il Presidente Roosevelt insediava il *Temporary National Economic Committee* composto dai rappresentanti degli interessi, cui affidava anche il compito di predisporre una regolamentazione organica della materia.

Si deve, però, attendere il 1945, quando il *Joint Committee on the Organization of Congress*, nel tentativo di razionalizzare i lavori delle due Camere, licenziava un primo disegno di legge, sottoponendolo al voto (favorevole) di Camera e Senato nell'anno successivo (475).

La legge del 1946 (476) è quindi il frutto di una riflessione che poneva l'accento sul valore aggiunto offerto dalle lobby al procedimento legislativo e sulla necessità di una regolamentazione in linea con la riforma dei poteri del Congresso (477). Le norme

Angeles, New York, San Francisco, Orange, Dade, Hillsborough. Su quest'ultimo aspetto si veda SULLIVAN T. (a cura di), *Information racket of City Circulars on Lobbying Regulations*, Research Analyst, National League of Cities, Washington 1996, pp. 3 ss.

(475) La cui approvazione è stata, anche per la dottrina, una vera e propria sorpresa (come ricorda NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 111, nota 191). Per le prime analisi "a caldo" della grande riforma del 1945-1946 si leggano CHAMBERLAIN L., *Congress: diagnosis and prescriptions*, in *Political Science Quarterly*, 4, 1945, pp. 445 ss. e MONROE A.S., *The Legislative Reorganization Act of 1946: a first appraisal*, in AA.VV., *The Strengthening of American Institutions*, Cornell University Press, 1949.

(476) Approvata alla Camera con 229 voti favorevoli e 61 contrari e al Senato con 49 voti favorevoli e 16 contrari: cfr. HARRIS H.P., *The Reorganization of Congress*, in *Public Administration Review*, 2, 1946, pp. 267 ss. e BISCARETTI DI RUFFIA P., *Tendenze costituzionali contemporanee: Stati Uniti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1952, pp. 400 ss. e qui spec. p. 411.

(477) MILLERATH L.W., *The Washington Lobbyists*, Rand McNally, Chicago 1963, pp. 26 ss. Come osserva NEGRI G., *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti*, cit., «il *Legislative Reorganization Act* ha teso soltanto a regolare e non a

introdotte, infatti, come vedremo a breve, garantendo la trasparenza dei gruppi di pressione (di fatto "istituzionalizzati"), dispongono un loro coinvolgimento nel processo decisionale (478). Ciò rispecchia perfettamente la natura della forma di governo statunitense: come ora si argomenterà, negli Stati Uniti più che in altri ordinamenti le relazioni tra esecutivo e legislativo, il sistema dei partiti, il meccanismo di funzionamento delle campagne elettorali incidono sulla natura stessa dei gruppi di pressione e, allo stesso tempo, il ruolo riconosciuto a livello costituzionale ai gruppi di pressione incide necessariamente sulla stessa forma di governo.

1.2 Forma di governo "non conflittuale", sistema dei partiti, ruolo del Congresso e gruppi di pressione

Gli Stati Uniti d'America rappresentano, ancora oggi, l'archetipo dello Stato federale (479), frutto del lavoro della Convenzione di Filadelfia che, riunitasi dal maggio 1787, strutturò una forma di organizzazione del potere originale, descritta da Hamilton, Madison e Jay nei già ricordati *Federalist papers*. I costituenti definirono un sistema di relazione tra i poteri dello Stato ispirato alla fase dualistica della monarchia costituzionale inglese (480).

reprimere il fenomeno> lobbistico (p. 108, nota 184). D'altronde il fenomeno delle lobby era già molto diffuso nel 1946 quando si contavano 4000 lobbisti iscritti nell'albo tenuto dai Segretari generali della Camera e del Senato: cfr. PETRACCA M.P., *The politics of interests*, Westview, Boulder 1992, p. 15. Sul punto cfr. anche FEDELI S., VIOLA M.F., *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, in *Economia pubblica*, 2, 2000, p. 41.

478 Proprio per il continuo scambio tra decisore pubblico e gruppi organizzati di interessi contrapposti può efficacemente parlarsi, con riferimento alla realtà statunitense, di «pluralismo conflittuale» secondo la formula elaborata da RUDOLPH P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli 1997, p. 44.

(479) GROFFI T., *Il federalismo*, cit., p. 133 alla quale si rinvia per la definizione di "Stato federale" (pp. 138 ss.). Fondamentale, quanto meno, il rinvio a LOMBARDI G., *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli 1987, e G. BOGNETTI, *Federalismo*, Utet 2001.

(480) MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni* (1973), Cedam 1996, p. 301. Ugualmente JONES M.A., *Storia degli Stati Uniti d'America*, XV ed.,

L'elezione diretta del Presidente degli Stati Uniti d'America, il bicameralismo imperfetto della Camera dei Rappresentanti e del Senato, la natura stessa del Senato (organo di rappresentanza paritaria degli Stati ma anche garanzia della Costituzione) (481), la rigida separazione dei poteri attenuata dalla giurisprudenza della Corte Suprema, il ruolo fondamentale svolto da quest'ultima negli anni del *New Deal* e del *New Federalism* (482), caratterizzano la forma di governo presidenziale statunitense (483). Non è certo questa la sede per una disamina dei vari istituti ed organi richiamati (484); tuttavia si ritiene possa essere utile ai

Bompiani 2005, spec. pp. 73 ss. Sul punto vedi, ora, l'analisi critica di BARRETT TILLMAN S., *The Puzzle of Hamilton's Federalist no. 77*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 1, 2010, pp. 149 ss.

(481) Cfr. TUSHNET M.V., *The Constitution of the United States of America*, Hart, Oxford 2009, pp. 25 ss.

(482) Sull'"imposizione" del *New Deal* rooseveltiano e il ruolo fondamentale della Corte Suprema si vedano SOLOMON B., *FDR v. the Constitution: the Court-packing Fight and the Triumph of Democracy*, Walker & Co., New York 2009, pp. 67 ss. L.H., *Methods of Interpretation. How the Supreme Court Reads the Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2009, spec. pp. 89 ss. e pp. 325 ss. Sul punto vedi diffusamente BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Giappichelli 2000, spec. pp. 19 ss., pp. 28 ss. e pp. 203 ss., e, per una ricostruzione anche del ruolo della Corte Suprema, COMBA M., *Gli Stati Uniti d'America*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza 2009, pp. 127 ss. e spec. pp. 128-129 e pp. 132-134, il quale sottolinea come «con il *New Deal*, la Corte Suprema ha consentito al Congresso federale di disciplinare ogni materia che avesse a che fare in qualunque modo, anche indiretto, con il commercio tra gli Stati membri» fino alla sentenza del 1995 *Lopez v. United States*, quando la Corte dichiarò incostituzionale, perché invasiva delle competenze dei singoli Stati, una legge federale che vietava a chiunque fosse in possesso di un'arma da fuoco di avvicinarsi ai luoghi in cui vi fosse una scuola (p. 135).

(483) NOWAK J.E., ROTUNDA R.R., *Constitutional Law*, Thomson West, St. Paul, 2010, spec. pp. 89 ss., 459 ss., 715 ss. e 1264 ss.

(484) La dottrina sulla forma di governo statunitense è, ormai, sterminata. Sia sufficiente (e doveroso), per limitarci alle monografie in lingua italiana, il rinvio ai fondamentali (e differenti per approccio) contributi di ELIA L., *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè 1961 (ora anche in Id., *Studi di diritto costituzionale*, Giuffrè 2005); LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema americano*, Giuffrè 1985; BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, 2 voll., Giappichelli 1998 e 2000. Per un efficace quadro d'insieme, ricco di spunti di riflessione per la nostra indagine, vedi D'IGNAZIO G., *La forma di governo degli Stati Uniti d'America: dal Congressional Government al Presidential Government*, in S.

fini della nostra trattazione richiamare alcuni istituti giuridici statunitensi che evidenziano la stretta relazione tra la massima istituzione rappresentativa, il Congresso, e i gruppi di pressione.

Il Congresso statunitense è, infatti, «il regno delle mediazioni tra interessi locali [mentre] la politica nazionale spetta al Presidente» (485). Ad esso spetta il potere legislativo, mentre al Senato è riconosciuto, dalla Costituzione, il potere, in via esclusiva, di esprimere pareri vincolanti e obbligatori sulle nomine dei funzionari federali, dei giudici della Corte suprema, degli stessi Segretari di Stato.

Entrambe le Camere sono strutturate in commissioni permanenti specializzate per materia (*Standing Committees*): alle 19 commissioni della Camera e alle 16 del Senato sono riconosciuti i poteri istruttori e di "supervisione" dell'azione di governo (486), potendo, a tal fine, citare in giudizio qualsiasi funzionario pubblico restio a presentarsi spontaneamente. Accanto a queste, possono essere istituite commissioni speciali e temporanee (*select committees*) ovvero sottocomitati o *task forces* composte da esperti della materia anche esterni alle Camere a cui sono affidati compiti di studio e analisi di determinate questioni (487).

Funzioni diverse sono invece svolte dalle commissioni d'inchiesta (*Investigating Committees*) dotate di poteri ispettivi di grande rilevanza, assimilabili a quelli dell'autorità giudiziaria, istituite con voto qualificato della Camera o del Senato (488). Vi

GAMBINO (a cura di), *Le forme di governo. Esperienza europea e nord americana a confronto*, Giuffrè 2007, pp. 235 ss. e spec. pp. 281 ss.

(485) RESCIGNO G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, cit., p. 203. Ugualmente FABBRI S., *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza 1993, spec. pp. 62 ss. Sul "fascino" che suscita anche oggi questa forma di governo si veda l'analisi di BASSU C., *Luci e ombre di una forma di governo trendy. I pro e i contro del presidenzialismo*, in T. E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci 2009, pp. 41 ss.

(486) FABBRI S., *Il presidenzialismo americano*, Laterza 1993, p. 64.

(487) Qualora vi siano contrasti su una determinata proposta di legge tra Camera e Senato, è costituita la "Committee of Conference" con il compito di risolvere il contrasto, individuando una soluzione compromissoria: cfr. LONGLEY L.D., LOSZEK W.J., *Bicameral politics. Conference Committees in Congress*, New Haven e London, 1989, e spec. pp. 65 ss.

(488) Cfr. DICKMANN R., *Tratti comuni e profili originali della funzione parlamentare d'inchiesta nel diritto comparato*, in Id. (a cura di), *L'inchiesta*

- BALDI B., *Stato e territorio*, Laterza 2003.
- BALDINI V., *L'identità politica e costituzionale dell'Unione Europea*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Giuffrè 2010, pp. 111 ss.
- BALDIZZI R., *Il Patto per l'Italia fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2003, pp. 745 ss.
- BALDUZZI R., *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegate e presidenzialismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 4, 2005, pp. 1077 ss.
- BALDUZZI R., COSULICH M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2005, pp. 5179 ss.
- BARBAGALLO F., *I partiti politici dallo Stato liberale alla Costituzione repubblicana*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci 1999, pp. 73 ss.
- BARBERA A., FUSARO C., *Il governo della democrazia*, Il Mulino 2001.
- BARBERA A., FUSARO C., *Maggioranza, principio di (diritto)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma 1996.
- BARBERA A., GUZZETTA G. (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino 2007.
- BARBERA A., *Relazione di sintesi*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene 2009, pp. 343 ss.
- BARBERA A., *La "cittadinanza" e le forme della rappresentanza politica*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino 2009, pp. 85 ss.
- BARBERA A., *Una transizione all'indietro*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2006, pp. 89 ss.
- BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in Id. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza 2003, pp. 3 ss.
- BARBERA A., *Le forme della comunicazione politica come problema costituzionale*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione*, Il Mulino 1997, pp. 273 ss.
- BARBERA A., *I Parlamentari. Un'analisi comparata*, Laterza 1991.
- BARBERA A., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, in *Politica del Diritto*, 4, 1989, pp. 541 ss.
- BARBERA A., *Linee per una riforma del Parlamento*, in AA.VV., *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano 1985.
- BARBERA A., *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1975, pp. 50 ss.
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino 2003.
- BARDI L., *European Political Parties. A (Timidly) Rising Actor in EU Political System*, in *International Spectator*, 2, 2004, pp. 17 ss.
- BARDI L., *Il Parlamento europeo e i partiti politici*, in AA.VV., *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Istituto affari internazionali, Quaderno n. 21, Roma 2004.
- BARDI L., *I partiti e il sistema politico dell'Unione europea*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Laterza 2002, pp. 249 ss.

- BARDI L., IGNAZI P., *Il Parlamento europeo*, Il Mulino 2004.
- BARILE P., *Il crollo di un feicico (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 1959, pp. 240 ss.
- BARILE P., *Associazione (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Giuffrè 1959.
- BARNETT H., *Constitutional and Administrative Law*, Routledge, London, 2009.
- BARONCELLI S., *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli 2001, pp. 3 ss.
- BARRETT TILLMAN S., *The Puzzle of Hamilton's Federalist no. 77*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 1, 2010, pp. 149 ss.
- BARRON J. A., DIENES C. T., *First Amendment Law*, Thomson West, 2008.
- BARTOLE S., *Interpretazione e trasformazione della Costituzione repubblicana*, Il Mulino 2004.
- BARTOLE S., *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2000, pp. 39 ss.
- BARTOLE S., *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, V, Utet 2000, pp. 398 ss.
- BARTOLE S., *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1979, pp. 197 ss.
- BARTOLE S., *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Utet 1995, pp. 705 ss.
- BARTOLI M. A., *La formazione del progetto di legge: processi e procedimenti parlamentari*, Giuffrè 1983.
- BASSANINI F., *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II ed. riv. e agg., Il Mulino 2010, pp. 359 ss.
- BASSANINI F., *L'ostuzionismo della maggioranza. Riflessioni su alcune recenti vicende parlamentari*, in *Relazioni Sociali*, 2, 1967, pp. 879 ss.
- BASSU C., *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli 2010.
- BASSU C., *Luci e ombre di una forma di governo trendy. I pro e i contro del presidenzialismo*, in T. E. FROSINI, C. BASSU, P. L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci 2009, pp. 41 ss.
- BASTEN F., *Britain, the Charter of Rights and the spirit of the 1982 Canadian Constitution*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, 3, 2010, pp. 320 ss.
- BEEMAN R. R. R., *Plain, Honest Men: the Making of the American Constitution*, Random House, New York 2009.
- BEER S. H., *Modern British Politics. Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age*, Faber & Faber, London, 1982.
- BENTLEY A. F., *The Process of Government: a Study of Social Pressures* (1908), New Brunswick, Transaction Publishers, 1995.
- BERGER S., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Il Mulino 1983, pp. 36 ss.
- BERGONZINI C., *I lavori della commissione referente tra regolamenti e prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005, pp. 787 ss.
- BERTI G., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè 2005, pp. 31 ss.