

MODELLI DI CO-REGOLAZIONE FRA DIRITTO INTERNO E UE:
L'INFLUENZA DEI CITTADINI, DELLE ASSOCIAZIONI, DEGLI
STAKEHOLDER*

ELISABETTA CATELANI**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Partecipazione dei cittadini europei alla formazione delle politiche europee. – 3. Partecipazione degli stakeholder alla formazione delle politiche europee. – 4. La partecipazione dei cittadini, delle organizzazioni della società civile e degli stakeholder in Italia: un lungo percorso ancora da fare. – 5. La partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile nella prospettiva futura dell'IA. – 6. Conclusioni.

Abstract

The term co-regulation has a plurality of implications in our legal system and that of the EU. The objective of this contribution is to identify how the participation of citizens, civil society organizations, and stakeholders can contribute to shaping European policies and internal regulatory activities. Such participation can be facilitated by the presence of new technologies, which must, however, be accessible and understood in their opportunities by all citizens.

Suggerimento di citazione

E. CATELANI, *Modelli di co-regolazione fra diritto interno e UE: l'influenza dei cittadini, delle associazioni, degli stakeholder*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione presentata al Convegno finale del Progetto PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH) tenutosi a Firenze l'8 e 9 febbraio 2024 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

** Professoressa ordinaria di diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Pisa.
Contatto: elisabetta.catelani@unipi.it

1. Introduzione

Molte sono le definizioni che possono essere date al termine co-regolazione, ma guardando agli obiettivi che sono stati perseguiti con questa indagine, si può dire che la co-regolazione rappresenta uno strumento, un'opportunità per unire competenze diverse al fine di disciplinare nel modo più opportuno e più condiviso materie e settori che richiedono un approccio integrato e collaborativo¹, ancor più se si connettono gli *input* che provengono dai governi nazionali, dalle istituzioni europee, dai rappresentanti del settore privato e della società civile.

È pertanto necessario che queste diverse competenze si attivino, si conoscano e collaborino per giungere ad un testo normativo che non sia necessariamente espressione di una finalità comune, ma che porti ad un risultato, possibilmente condiviso, che comunque tenga conto dei diversi approcci e dei diversi interessi, particolari o generali, privati o pubblici, senza che questa distinzione consenta di giungere ad un risultato antitetico o comunque contraddittorio. In altre parole, non necessariamente un interesse particolare può essere in contrapposizione a quello generale se si trova una via di sintesi². Tutto ciò è molto più complesso quanto più gli obiettivi da perseguire non sono solo limitati ad un contesto nazionale, ma si devono indirizzare alla formazione delle politiche europee, come vedremo meglio nei prossimi paragrafi.

Tuttavia, per comprendere le modalità di influenza nel contesto europeo, occorre fare alcune premesse ricostruttive con riguardo al nostro ordinamento.

La formazione degli atti normativi impone una complessità procedurale a tutti i livelli istituzionali, ma il percorso per giungere ad un atto che sia espressione di co-regolazione, normalmente è ancor più lungo ed articolato rispetto al normale *iter* che proviene in via esclusiva dalle istituzioni, indipendentemente dalla tipologia di fonte a cui si faccia riferimento. Questo

¹ Sul punto cfr. A. ALEMANNI, A.L. SIBONY (a cura di), *Nudge and the Law. A European Perspective*, Bloomsbury Publishing, 2015, ma per una ricostruzione definitiva del problema della co-regolazione si rinvia a quanto ricostruito da Giovanna Pistorio in questa raccolta di saggi.

² Difficile riassumere l'ampio dibattito dottrinale sul concetto d'interesse, a partire da E. J. SIEYES, *Qu'est-ce le Tiers Etat?* (1789); trad. it. *Che cos'è il Terzo Stato*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Opere e testimonianze politiche*, vol. I, Giuffrè, Milano 1993, 292 ss. alla dottrina tedesca con M. WEBER, *Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, in "Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik", 1904, XIX, (tr. it.: *L'oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, in *Il metodo delle scienze storico-sociali*), Einaudi, Torino 1958, 53 ss.; R. VON JHERING, *Der Zweck im Recht*, Leipzig 1884, tr. it. *Lo scopo nel diritto*, Einaudi, Torino 1972; e per l'Italia, E. BETTI, *Interesse (Teoria generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VIII, Torino 1962, 838 ss.; M. STOPPINO, *Potere, intenzione e interesse*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1973, III, pp. 461-490; L. GALLINO, *Interesse*, in *Dizionario di sociologia*, Torino 1978, 399 ss.; L. Ornaghi (a cura di), *Il concetto di 'interesse'*, Giuffrè, Milano 1984.

non significa che, anche in assenza di co-regolazione, le istituzioni non debbano preliminarmente confrontarsi con le varie competenze tecniche interne alle strutture. Non a caso gli uffici legislativi di ogni ministero, di ogni giunta regionale, così come degli organi assembleari si avvalgono di competenze tecniche che sostengono il decisore politico nella formulazione dell'atto normativo. A livello nazionale (e talvolta anche regionale) la nuova normazione trova il proprio fondamento prima in una valutazione dell'impatto della regolazione esistente (VIR) e in una successiva analisi del relativo impatto (AIR), attività queste che non possono e non devono essere percepite come un mero incremento dell'attività burocratica al fine di individuare un'adeguata motivazione per l'elaborazione della norma, ma di un'effettiva e circostanziata analisi preventiva dei tanti effetti che provengono dalla nuova approvazione³. L'eccesso di normazione e, in particolare, l'incremento delle conseguenze burocratiche di una nuova legge su cittadini ed imprese costituiscono infatti un limite che si tende ad evitare quando è possibile⁴. Nei casi in cui non sia necessario che un nuovo atto normativo sia accompagnato dall'AIR⁵, l'Amministrazione competente nella predisposizione della norma non prescinde comunque dalla previa valutazione degli aspetti tecnici connessi al settore che è oggetto d'intervento.

Attraverso la co-regolazione il procedimento si differenzia con interventi di vari soggetti che in vario modo partecipano alla regolamentazione. Come ben precisato da Giovanna Pistorio in questa ricerca, in questi casi si fa riferimento ad “una molteplicità di dimensioni che si sviluppano anche oltre e prima rispetto al mondo giuridico”⁶, “anche in una prospettiva «esterna» rispetto ai titolari della funzione legislativa”.

³ Sull'AIR, VIR e ATN cfr. da ultimo V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto e gli strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Editoriale scientifica, Napoli 2022.

⁴ Il dibattito che parte dalle leggi Bassanini ed alla necessità di semplificazione anche normativa che si è concretizzata anche con il c.d. “taglia leggi” ne costituisce la conferma, ma anche la complessità di raggiungere tale obiettivo. Sul punto la dottrina è amplissima a partire da una delle prime analisi sul tema S. CASSESE – B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, a cura di S. CASSESE e G. GALLI, Bologna, Il Mulino 1998, 29, fino a N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *la codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, in *Astridonline*, P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2009, M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti “taglia-leggi” (Criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente irrisolvibile)*, in *Federalismi.it*, fasc. 8/2010; N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e normativa. Tra luci ed ombre*, Cedam, Padova, 2011,

⁵ La materia è disciplinata dal DPCM 11 settembre 2008 n. 170 che contiene il “Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246” su cui vedasi il commento di A. NATALINI- F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di dir. Amm.* 3/2009, 232 ss.

⁶ G. PISTORIO, *La co-regolazione nell'ecosistema digitale tra etero-regolazione e auto-regolazione. Questioni definitorie*, in questa *Rivista*, 1/2024. E proprio dalle ricostruzioni definitorie

All'interno di questa varietà di prospettive, il profilo di co-regolazione che s'intende analizzare in questo lavoro⁷ attiene in particolare alla verifica dell'esistenza di adeguati strumenti che agevolino la partecipazione da parte dei cittadini, delle associazioni, delle c.d. "terze parti"⁸, della società civile, delle imprese grandi e piccole, partendo da adeguati strumenti di informazione e di attivazione di meccanismi di partecipazione che le nuove tecnologie possono evidentemente favorire.

Si tratta di portatori di interessi molto diversi fra loro, che non possono essere assimilati in un unico contesto, ma che possono apportare competenze utili per la elaborazione degli atti e consentono l'attivazione di un circolo virtuoso per agevolare una maggiore presenza dei cittadini alle scelte politiche delle istituzioni con incremento di un metodo democratico partecipativo, ma dall'altro consentire anche ai portatori d'interessi particolari di contribuire in modo stabile e trasparente alla formazione degli atti normativi.

Tale studio parte dalla constatazione che molti degli strumenti di comunicazione fra i cittadini e le istituzioni non sono ancora pienamente utilizzati per mancanza di conoscenza, di attivazione di occasioni d'informazione, nonché di piattaforme idonee allo sviluppo di tale rapporto. Ed anche qualora tali piattaforme e strumenti di partecipazione siano attivati, non esiste ancora in Italia una consuetudine a farne uso, non esiste la consapevolezza che attraverso forme trasparenti di comunicazione, gli interessi generali dei cittadini, delle associazioni, delle "terze parti", delle imprese, dei portatori d'interessi possano poi raggiungere gli obiettivi d'influenza sulle istituzioni

dell'Autrice parte tutto il Convegno conclusivo della Ricerca PRIN 2017 *L'impatto delle nuove tecnologie sui processi di auto e co-regolazione: verso uno Stato di diritto tecnologico* (Secoretech), in cui l'unità della ricerca dell'Università di Pisa si è occupata in particolare dello studio dei processi di regolazione nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, studiando prevalentemente come i soggetti pubblici (Stati e livelli territoriali di governo) e privati (cittadini e imprese) prendono parte ai processi di regolazione europea in settori "tecnologicamente sensibili", sia nella fase di produzione, che di modifica e attuazione delle regole giuridiche. In particolare, si è cercato di approfondire quale sia il ruolo delle nuove tecnologie come oggetto di disciplina normativa europea, ma anche come (1) strumento per consentire la partecipazione e la trasmissione di flussi informativi e di input nazionali verso l'Unione europea, al fine di contribuire attivamente all'elaborazione delle politiche europee, e (2) per acquisire da parte dell'Unione europea elementi utili alla formazione delle proprie fonti ed alla verifica delle modalità della relativa applicazione.

⁷ I risultati della più ampia ricerca dell'unità PRIN di Pisa sono già pubblicati in questa *Rivista*, fasc. 2/2023, parte speciale dal titolo *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) e Unione europea. Questioni di legittimazione, frammentazione e scardinamento di categorie*, con contributi di E. CATELANI, O. POLLICINO, E.C. RAFFIOTTA, I. LOLLI, E. STRADELLA, F. MARTINES, L. PASQUALI, D. POLETTI, P. ALBI, F. FAINI, G. RUGANI.

⁸ S'intende con "terze parti" i centri di ricerca, le società scientifiche, più in generale i think tank che non necessariamente tutelano interessi particolari o di parte, ma che possono avere un presupposto comune che li unisce. La presenza delle terze parti può essere utile anche a tutela di interessi d'aziende o di interi settori industriali, quando gli obiettivi di quelli si identificano con quest'ultimi.

politiche. Sembra infatti ancora lontana in Italia un'effettiva partecipazione dal basso alla formazione degli atti normativi interni, regionali o statali, così come agli indirizzi di politica europea. Ed anche se in determinati settori si sta formando tale consapevolezza, ancora la modalità attraverso cui l'influenza è esercitata, non segue linee di condotta predeterminate e più che altro trasparenti.

A tutto ciò si accompagna il compito di verificare quale sia il ruolo delle nuove tecnologie come oggetto di disciplina normativa europea, ma anche come strumento per consentire la partecipazione e la trasmissione di flussi informativi e di *input* nazionali verso l'Unione europea, al fine di contribuire attivamente all'elaborazione delle politiche europee, e per acquisire da parte dell'Unione europea elementi utili alla formazione delle proprie fonti ed alla verifica del buon funzionamento in fase di applicazione⁹.

2. Partecipazione dei cittadini europei alla formazione delle politiche europee

Senza poter affrontare in questa sede i problemi connessi al concetto di partecipazione ed alle modalità attraverso cui si realizzano le varie forme di intervento di soggetti esterni alla formazione delle norme, occorre quantomeno distinguere le ipotesi in cui vi sia l'intervento sui decisori pubblici del singolo cittadino (o delle varie forme associative portatrici di interessi diffusi), rispetto all'azione di pressione operata dai gruppi d'interesse¹⁰. Si tratta in entrambi i casi di far valere propri interessi, ma il concetto di "interesse" ha intrinsecamente una natura proteiforme¹¹, cosicché la distinzione è inevitabile. Entrambe le forme di partecipazione consentono alle istituzioni politiche di acquisire dati, informazioni e sensibilità diverse, ma le ragioni che

⁹ Alcuni di questi profili erano già stati analizzati in precedenza in E. CATELANI, *La e-democracy come strumento per l'attivazione della partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, 201 e ss. e questo contributo ne rappresenta la continuazione ed il parziale completamento.

¹⁰ In questo senso è la distinzione precisata da P. L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2013, 469, ma sul concetto di partecipazione democratica non si può non fare riferimento quantomeno a M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2, 1979, 194 ss.; A. SAVIGNANO, voce *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 1 ss.; G. SANI, voce *Partecipazione politica*, in *Enc. sc. soc.*, VI, Treccani, Roma, 1996, 502 ss.; ID., voce *Partecipazione politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 2004, 757; A. PIZZORNO, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di sociologia*, 3-4, Taylor editore, Torino, 1996, 238 ss.; P. L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia. La nuova vera via*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, 44 ss.; F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2007, 68 ss.; R. BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Giuffrè, Milano 2011, 271 ss.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano 2012.

¹¹ Cfr. per questo L. ORNAGHI, *Il concetto di 'interesse'*, Milano, Giuffrè, 1984.

inducono tali soggetti ad attivarsi sono profondamente diverse, anche se non si può prescindere dalla consapevolezza che cercare di catturare l'evanescente "sostanza" dell'interesse, è opera impossibile e forse ingenua¹². Cosicché si impone anche da parte delle istituzioni destinatarie un approccio non omogeneo delle indicazioni che provengono dai diversi soggetti interventori.

La partecipazione dei singoli cittadini o delle associazioni, che rappresentano interessi generali o diffusi¹³, si colloca all'interno di quel processo di crisi dei partiti, di quei *cleavage* della rappresentanza connessi alla trasformazione dei partiti e della democrazia che ha visto l'attivazione di strade nuove per la sensibilizzazione dei cittadini. Sono nate, in altre parole, forme di intervento dei cittadini diverse da quelle classiche, percorsi di azione o comunque di interferenza sulle decisioni politiche da parte degli elettori, processi amplificati ora dall'uso degli strumenti tecnologici, che piano piano si sono fatti spazio anche nel contesto politico. Il dibattito su questi profili in Italia si è particolarmente accentuato non solo con lo sviluppo delle piattaforme *social* che hanno favorito la conoscenza degli indirizzi dei cittadini e la possibilità di poter influenzare le loro opinioni, attraverso la profilazione degli stessi, ma anche con la nascita di quei movimenti politici, che si sono caratterizzati proprio nell'uso delle piattaforme digitali che consentono di sondare l'opinione dei propri aderenti se non addirittura affidare loro alcune scelte d'indirizzo. Piattaforme talvolta create proprio per favorire quell'interesse per i temi politici che i cittadini con il tempo avevano perso e quindi per trovare strade diverse di una democrazia partecipativa.

La crisi di questi movimenti da un lato e la consapevolezza che le informazioni che provengono dalla rete sono spesso non trasparenti, non libere ed oggetto di condizionamenti esterni, ha determinato forte incertezza in ordine agli stessi risultati di una indagine o di un voto, anche semplicemente consultivo. Dubbi che minano le basi dello stesso carattere democratico dello Stato. Spesso poi le modalità con cui sono formulati i quesiti inducono a diffidare dell'utilità di queste indagini, perché la loro elaborazione è affidata a soggetti che possono indirizzare la risposta già tramite la stessa prospettiva, lasciando agli aderenti solo la scelta fra una soluzione positiva o nega-

¹² Così ancora L. ORNAGHI, S. COTELLESA, *Interesse*, il Mulino, Bologna, 2000, 11.

¹³ Il termine associazione è inteso in senso a-tecnico visto che non sempre le associazioni perseguono interessi generali. Ad esempio, le associazioni dei contribuenti o dei consumatori perseguono un "bene di categoria" e quindi si trovano a garantire un "bene pubblico", "di cui si avvantaggiano anche tutti coloro che non prendono parte alla loro attività" (così ancora L. ORNAGHI, S. COTELLESA, *Interesse*, *cit.*, 91). Ancora diverse sono quelle associazioni espressione di interessi generali dei cittadini e quelle "associazioni" definite anche "terze parti", che partecipano in modo diverso nelle azioni di lobbying, rispetto ai diretti portatori di interessi, su cui sarà necessario fare ulteriori precisazioni *infra* § 4.

tiva. A ciò spesso si aggiunge la fissazione di tempi stretti di decisione che non consente agli interessati di acquisire sufficienti informazioni sull'oggetto del dibattito. La "democrazia partecipata", a cui normalmente si faceva riferimento come una novità imprescindibile per il futuro, piano piano ha iniziato ad offuscarsi, tornando alla valorizzazione ed alla centralità delle decisioni politiche¹⁴.

Tutto ciò non fa venir meno il rilievo della partecipazione, valorizzando le indicazioni che provengono da sensibilità particolari dei cittadini, così come le competenze tecniche, proprio per favorire un diverso modo di intervento degli elettori, per indirizzare con "competenza" le scelte politiche dello stato.

A livello europeo vi sono stati vari interventi per valorizzare ed incentivare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE, sia con riguardo all'ideazione, che all'elaborazione, alla correzione e modifica del diritto dell'UE.

Il motto europeo, sicuramente molto efficace, è "legiferare meglio", che si è concretizzato in un Accordo interistituzionale¹⁵ approvato per rendere effettivo questo obiettivo che, anche in passato, si è cercato di perseguire, ma con effetti assai limitati. Con l'accordo fra le tre istituzioni, depositarie della elaborazione ed approvazione della legislazione europea, sono stati introdotti vari strumenti di partecipazione e di elaborazione del testo normativo, caratterizzati dalla previsione di una garanzia di massima trasparenza nella elaborazione e formazione degli atti, tenendo conto delle indicazioni,

¹⁴ Anche su questo tema la dottrina è particolarmente ampia. Si può, fra gli altri, segnalare P. FALLETTA, *Partiti politici e web: verso una democrazia 2.0*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016 pp. 1 ss.; V. STORNI, *Diritto di accesso alla rete e nuovi istinti plebiscitari: spunti critici*, in R. ORRÙ, F. BONINI, A. CIAMMARICONI (a cura di), *La rappresentanza in questione*, Esi, Napoli, 2017, 109 ss.; M. MANDATO, *La partecipazione politica attraverso internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica. A proposito dei volumi di G. Gometz, Democrazia elettronica: teorie e tecniche, Pisa, Edizioni Ets, 2017, e G. Fioriglio, Democrazia elettronica: presupposti e strumenti, Padova, Cedam, 2017*, in *Nomos*, 1, 2018; ma in particolare da ultimo M. DELLA MORTE, voce *Potere e partecipazione*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici. V-2023. Potere e costituzione*, Giuffrè, Milano 2023, 519 ss.

¹⁵ *Accordo interistituzionale legiferare meglio tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'unione europea e la Commissione europea*, approvato il 13 aprile 2016, noto anche come accordo "legiferare meglio". Un accordo che aggiorna il quadro normativo alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, sostituendo il precedente accordo interistituzionale del 2003, di fatto inattuato, introducendo così un vincolo tra le tre istituzioni firmatarie al rispetto dei principi dettati dall'Agenda europea, che si propone di rendere più efficace ed efficiente il diritto europeo nel conseguire gli "obiettivi politici" dell'Unione: *'Better Regulation' means designing EU policies and laws so that they achieve their objectives at minimum cost*. Cfr. sul punto *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in *Eurojus.it*, 7.4.2016.

dei dati, delle osservazioni dei cittadini, delle imprese e delle parti interessate.

In maniera molto semplificativa si può dire che a livello di istituzioni europee vi sono almeno due strade stabili di partecipazione, più eventuali consultazioni che possono essere attivate.

La prima riguarda la possibilità d'intervenire sulla definizione delle politiche o sulla loro formulazione in modo migliorativo, in quanto prevede un *iter* che consente ai cittadini di partecipare ed eventualmente influire più volte in ogni passaggio del processo che trasforma le idee in testi normativi, inviando commenti alle idee, esprimendo pareri su questionari relativi alle bozze di norme, mandando suggerimenti sulla formulazione del testo legislativo prima della sua approvazione. L'aspetto significativo è dato dal fatto che tutti i cittadini che si attivano in modo propositivo hanno un *feedback*¹⁶ della loro attività di partecipazione, non solo perché conoscibile da parte di tutti, ma, una volta iscritto al sito, il cittadino ha poi la possibilità di ricevere gli avvisi ogni qual volta ci siano sviluppi sulla questione a cui ha partecipato o nuove consultazioni sui temi di suo interesse. Si tratta di un metodo che da un punto di vista sociologico ha effetti particolarmente positivi, proprio perché si percepisce l'utilità e l'immediato riscontro della bontà o meno di un intervento¹⁷.

La seconda strada, invece, offre la possibilità di suggerire miglioramenti e semplificazioni in generale anche su leggi e direttive già in vigore, inviando proposte di modifica e osservazioni su qualsiasi legge o regolamento in essere da almeno due anni.

La partecipazione dei cittadini può essere poi ulteriormente diversificata: vi è infatti la possibilità d'intervenire sulla valutazione d'impatto su normative già in vigore e su cui si è attivata un'attenzione al fine dello sviluppo della normativa¹⁸, con l'invito da parte delle istituzioni europee a presentare contributi dei soggetti interessati.

¹⁶ Si utilizza necessariamente il termine inglese perché riassuntivo di una pluralità di risposte, indicazioni, ulteriori richieste d'intervento che possono essere più facilmente riassunte in inglese. L'ampiezza del feed back è efficacemente descritto da V. BRONCKART, *Dare e ricevere feedback. L'essenza del dare e ricevere critiche costruttive*, 50minutes.com, 2023.

¹⁷ Il tema è ampiamente studiato in vari ambiti di ricerca, su cui cfr. M. R. BUSEMEYER, *Digitalizzazione, automazione e il futuro del welfare state democratico: profili per un'agenda di ricerca*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2020, 123 ss.; G. DI TOSTO, M. PAOLUCCI, R. CONTE, *Altruism among Simple and Smart Vampires*, in *International Journal of Cooperative Information Systems*, 16, 1, 2007, 51 ss.; SABATER J., PAOLUCCI M. e CONTE R. (2006), *Repage: Reputation and Image among Limited Autonomous Partners*, in «*Journal of Artificial Societies and Social Simulation*», 9, 2,

¹⁸ Ovviamente è la Commissione che indica nel sito le iniziative su cui è aperto il dibattito ai fini della valutazione d'impatto.

A tutto questo si aggiungono poi le consultazioni attivate su tematiche specifiche, come ad esempio, la Conferenza sul futuro dell'Europa, voluta da Parlamento, Consiglio e Commissione e che ha consentito ai cittadini di partecipare “per ragionare sulle sfide e le priorità dell'Europa” con la possibilità di condividere idee e inviare contributi che possano agevolare l'individuazione di obiettivi percepiti dai cittadini come essenziali per la crescita dell'Europa, come si è precisato nel documento che ha promosso tale Conferenza. Il lavoro di raccolta dei contributi è terminato e, se già molte delle proposte sono state prese in considerazione nella formulazione delle politiche, le tre istituzioni si sono impegnate a proseguire la valutazione di tutte le proposte e a comunicare apertamente i risultati¹⁹.

Le consultazioni pubbliche rappresentano sicuramente uno strumento molto utile che consente una partecipazione dei cittadini ampia, lasciando liberi i destinatari di coniugare il loro intervento non su oggetti specifici, ma su una pluralità di profili nemmeno ipotizzata dai promotori. Occorre tuttavia che i cittadini siano sufficientemente informati dell'esistenza di tali consultazioni e vi sia una consuetudine, una prassi di attivazione, favorita anche dalla percezione che ad un contributo personale ne segua una valutazione seria ed oggettiva da parte delle istituzioni destinatarie dei loro interventi. Solo tale consapevolezza può indurre i cittadini ad un'attivazione effettiva e ricorrente, consapevoli dell'utilità della loro partecipazione. In altre parole, è necessario introdurre forme di pubblicità adeguate all'interno degli Stati, sia favorire la conoscenza e la capacità tecnica di usare le piattaforme europee che sono state attivate²⁰. Due presupposti assai carenti in Italia, come si cercherà di spiegare meglio, sia a causa dell'assenza di una tradizione di partecipazione attiva dei cittadini che hanno sempre visto i partiti come unico

¹⁹ In occasione della Conferenza sul Futuro dell'Europa sono stati raccolti sulla in tutto 43.734 contributi, che rappresentano idee, commenti ed eventi. Nel dettaglio, si tratta di 16.274 idee, 21.264 commenti e 6.196 eventi di cui i contributi italiani sono stati 2.647, a differenza della Germania con 6.681 contributi e Francia 3.941. In rapporto alla popolazione dei singoli Stati, chi ha dimostrato maggiore interesse e partecipazione sono poi i cittadini del Lussemburgo con 281 contributi su un milione di abitanti e poi dell'Ungheria con 243 contributi. Indice sicuramente della maggiore sensibilità tedesca e dei paesi del Nord Europa, alla partecipazione attiva dei cittadini e dei portatori d'interessi, che proviene da lontano e che si fonda su una pratica ricorrente, su cui *ultra*.

²⁰ Si pensi alla piattaforma https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it o <https://europa.eu/sinapse/sinapse/> o ancora *fit for Future*. Quest'ultima piattaforma opera attraverso la presenza di un gruppo di esperti di alto livello che deve aiutare la Commissione a semplificare le norme dell'UE e a ridurre i relativi costi superflui. Ha il compito di controllare l'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione; di valutare se le leggi esistenti riescono a conseguire i loro obiettivi in modo efficace, a fronte delle nuove sfide, quali la digitalizzazione. La Commissione, a sua volta, deve tener conto e dimostrare la adeguata valutazione dei pareri della piattaforma per garantire che le leggi dell'UE aiutino e non ostacolino le attività delle persone e delle imprese, in particolare le piccole e medie imprese.

veicolo di rappresentanza dei propri interessi (almeno fino alla fine dello scorso secolo), sia per il *digital divide* presente tuttora in modo significativo, nonostante le conoscenze da molti acquisite durante la pandemia.

A livello europeo si può infine ricordare un ulteriore strumento di democrazia partecipativa, rappresentato dall'iniziativa, disciplinata dagli artt. 20, 24 e 227 del TFU²¹ che riconosce il diritto a qualsiasi cittadino dell'Unione europea e ad ogni persona fisica o giuridica che risieda negli Stati membri di presentare una petizione al Parlamento europeo sotto forma di denuncia o richiesta su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione. Lo strumento dell'iniziativa (ICE) si affianca all'iniziativa del Parlamento europeo, visto che è indirizzata alla Commissione, che è l'unica istituzione dotata della facoltà di presentare proposte legislative, ma, proprio l'ultimo regolamento relativo all'ICE rafforza il ruolo del Parlamento e della stessa attività dei cittadini. Per rafforzare l'impatto politico delle iniziative di successo, dopo l'audizione pubblica il Parlamento può tenere una discussione in Aula e approvare una risoluzione al fine di valutare il sostegno politico all'iniziativa. Inoltre, il Parlamento esaminerà le azioni intraprese dalla Commissione in risposta all'iniziativa, le quali sono illustrate anche nelle specifiche comunicazioni della Commissione.

In definitiva, questa breve e riassuntiva ricostruzione degli strumenti attivati a livello europeo per incentivare la partecipazione di cittadini ed associazioni di cittadini alla formazione delle politiche europee mette in evidenza un particolare impegno delle istituzioni alla valorizzazione dell'ascolto dei cittadini²².

Forse la percezione del *deficit* democratico, che da sempre ha caratterizzato prima le Comunità europee e poi l'Unione, ha agevolato l'immissione di strumenti alternativi per consentire altre forme di democrazia, fra cui quella partecipativa, nei limiti in cui possa davvero influenzare le decisioni politiche. In ogni caso, proprio la sensibilità presente in quelle istituzioni e nelle prassi di molti Stati europei, induce i cittadini a partecipare ed a creare un'abitudine, un metodo di azione ed una sensibilizzazione che necessariamente si deve estendere anche laddove queste prassi non sono così comuni.

Forme di partecipazione che valorizzano spesso più gli aspetti connessi alla consultazione, piuttosto che le tipologie classiche della democrazia diretta, proprio perché uno degli aspetti che maggiormente si sta realizzando

²¹ In particolare, gli artt. 11.4 del TUE e 24.1 del TFUE garantiscono il diritto d'iniziativa dei cittadini europei, ma in realtà l'istituto è stato dettagliatamente disciplinato prima con il Regolamento (UE) n. 211/2011 e poi con quello più recente n.2019/788.

²² Se si vuole *amplius*, E. CATELANI – F. MARTINES, *Il Parlamento Europeo: un'istituzione in continua evoluzione*, in Z. CIUFFOLETTI (a cura di), *Il Parlamento europeo. Storia, poteri, identità e problemi*, Effigi, Arcidosso (Gr), 2024, 55 ss.

nel nuovo contesto democratico è un'interrelazione fra rappresentati e istituzioni, bypassando i diretti rappresentanti ed i partiti.

3. Partecipazione degli stakeholder alla formazione delle politiche europee

Un po' diverso è l'apporto dei portatori d'interessi, delle società e delle imprese, che intendono svolgere un'attività di influenza, o come più spesso si dice, di lobbying, che è oggetto di ampia regolamentazione a livello europeo, in modo diverso dalle precedenti possibilità di partecipazione del cittadino europeo, tenendo conto proprio del diverso valore e della differenza intrinseca dell'apporto di tali interessi.

In Europa il tema della rappresentanza di interessi è stato affrontato ed in vario modo disciplinato da lungo tempo²³. Nel 1996 il Parlamento europeo aveva introdotto un elenco di frequentatori anche abituali con una disciplina che garantiva la trasparenza²⁴, così come grande attenzione era stata data dalla Commissione ai gruppi d'interesse, che già dal 1994 si erano dati un codice di autoregolamentazione formulato da cinque delle principali aziende di lobby professionali, specializzate nel rappresentare gli interessi.

La Commissione europea ha affrontato inizialmente il tema in modo separato dalle altre istituzioni, introducendo una regolamentazione di *soft law*, quale il Libro bianco sulla *governance* nel 2001, poi ha formulato un "Codice di buona condotta amministrativa" ed ancora il Libro Verde *sull'Iniziativa europea per la trasparenza*, adottato il 3 maggio 2006²⁵, ma solo alla fine del primo decennio del 2000 s'inizia a parlare di un registro comune fra Parlamento, Commissione e Consiglio che verrà prima introdotto come

²³ La valorizzazione dell'attività di lobbying in Europa trova fondamento anche nell'assenza di partiti politici europei strutturati organizzati che possano unificare ed effettivamente rappresentare "la complessità sociale, economica, culturale e linguistica dell'unione". Così P. L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna 2019, 112.

²⁴ Nella seduta plenaria del Parlamento europeo, il 17 luglio 1996 si è approvata una prima disciplina sui gruppi di pressione, contenuta nell'art. 9, par. 2 e nell'Allegato IX del Regolamento del Parlamento europeo (art.9). In particolare, si richiede a tutti i deputati di riportare in un Registro pubblico, tenuto dal Collegio dei Questori, una dichiarazione dettagliata delle proprie attività professionali e di segnalare ulteriori appoggi provenienti da terzi, astenendosi dall'accettare doni o benefici nello svolgimento delle loro funzioni. Si richiede poi agli assistenti parlamentari accreditati di dichiarare eventuali attività esterne remunerate. L'inosservanza degli obblighi prescritti comporta l'avvio delle procedure per la sospensione. Su cui T. FROSINI, P.L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in «Rivista Sinergie», 35, 2012, 61 ss. e P. L. PETRILLO, "Lobby Italia" a Bruxelles: come, dove, quando e perché, in «Rivista Sinergie», 35, 2012.

Nel 1997 poi viene approvato dal Parlamento un codice di condotta dei lobbisti.

²⁵ Tale libro verde aveva finalità molto generali in ordine all'azione della Commissione europea, fra cui stimolare il dibattito con tutte le parti interessate al fine di migliorare la trasparenza in materie di fondi comunitari, promuovere le consultazioni della società civile e definire il ruolo delle lobby e delle ONG nel processo decisionale delle Istituzioni europee.

non obbligatorio e valido solo per le attività connesse al Parlamento ed alla Commissione (2011)²⁶, per giungere il 20 maggio 2021 all'approvazione dell'Accordo interistituzionale tra tutte e tre le principali istituzioni con poteri normativi, di cui si diceva inizialmente, allargandone gli effetti anche al Consiglio per la creazione di un registro comune per la trasparenza che da allora ha carattere obbligatorio²⁷. Una volta che i rappresentanti d'interessi si sono registrati, si consente l'esercizio di un'attività di partecipazione, che deve seguire regole precise al fine di garantire trasparenza del loro operato e dei componenti delle istituzioni interessate. Un registro comune per le tre istituzioni che vede un numero significativo di stakeholder iscritti²⁸ (più di dodicimila) e che dovrebbe ulteriormente consentire non solo e non tanto interferenze controllate sull'attività normativa delle istituzioni europee, ma agevolare quel senso di appartenenza, di partecipazione e di parziale influenza sulle scelte politiche europee che rafforza il processo democratico interno dell'Unione.

Insomma, a livello europeo il lobbismo è letto in senso positivo e non negativo, in quanto si ritiene che una partecipazione trasparente ed organizzata dei portatori d'interessi, non limiti la discrezionalità del potere politico, ma anzi agevoli la formazione di politiche che siano rispondenti agli interessi generali di quella comunità così variegata e complessa, quale appunto quella europea. Ovviamente i lobbisti europei sono portatori di interessi particolari, spesso espressione della organizzazione economica del proprio Stato, ma anche di obiettivi più ampi che fanno capo a multinazionali. Il loro intervento, in quanto trasparente, consente anche ad altri stakeholder interessati, di unirsi, di fare attività di lobbismo comune o, viceversa, di contrapporsi vicendevolmente per perseguire interessi opposti. Quella natura "proteiforme"

²⁶ Il 23 giugno 2011 si giunge, nell'ambito della procedura [2010/2291(ACI)], alla conclusione dell'accordo interistituzionale tra Parlamento europeo e Commissione per un «Registro comune per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione», ove la Commissione definisce le specifiche del nuovo registro. Per una ricostruzione dettagliata fino al registro non obbligatorio, si veda L.M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, Working Papers del Centro Studi Europei-unisa.it, 3/2015.

²⁷ Il registro per la trasparenza obbligatorio è ora regolamentato da un Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, che può leggersi in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021Q0611%2801%29>.

²⁸ Si usa coscientemente il termine di stakeholder e non di lobbista per evitare di sottolineare quell'idea negativa che si percepisce nel termine *lobby*. Chi si è occupato per primo del ruolo degli stakeholder è E. FREEMAN, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge University Press, 1984, anche se l'A ha iniziato a teorizzare sul concetto di stakeholder già vent'anni prima con una prima definizione degli stakeholder come di "soggetti senza il cui supporto l'impresa non è in grado di sopravvivere". Per una versione italiana, E.R. FREEMAN, G. RUSCONI, M. DORIGATTI (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007.

d'interessi, a cui si faceva prima riferimento, fa sì che vi sia una specie di “gioco di contrasti individuali e collettivi” con situazioni anche di forte contrapposizione o invece di stretto consenso, che comunque consente alle istituzioni politiche di farsi sintesi delle opposte posizioni. In particolare, questo è necessario quando vi è un inevitabile “gioco di contrasti individuali e collettivi”, quando sussiste una forte antitesi d'interessi, e quindi occorra non privilegiare, se possibile, uno solo degli interessi in gioco, ma cercare di creare un'unione, un'armonia o comunque un compromesso ragionevole. Un gioco da cui non si può sicuramente prescindere “in cui sempre si compendia ogni attività genuinamente politica”²⁹. Ma proprio perché è così vario questo insieme di interessi che si confrontano, è necessario anche che siano palesi, che operino alla luce del sole, che vi sia la possibilità di un controllo esterno, cosicché il risultato finale non sia solo frutto della preferenza di un interesse per motivazioni, magari di carattere economico di pochi, ma sia davvero espressione di un interesse generale. Comportamento questo che dovrebbe costituire una prassi indiscutibile a livello di istituzioni pubbliche, indipendentemente dal fatto che possano essere anche condizionate da ragioni di natura politica.

Una pari sensibilità alla regolamentazione della materia si riscontra in molti altri stati (Germania, Francia, Spagna, Lituania, Austria, Polonia, Slovenia, Irlanda, Olanda)³⁰ con normative diversificate, ma che hanno fatto acquisire un metodo nei portatori d'interessi dei rispettivi Stati di carattere organizzativo e di confronto con le rispettive istituzioni, per perseguire i propri obiettivi. Tutto ciò ha portato effetti sicuramente positivi e di crescita, sia interni al proprio Stato, sia a livello europeo. Infatti, la prassi e l'organizzazione creata (e stabilizzata nel corso del tempo) per valorizzare gli interessi economici particolari delle proprie aziende hanno prodotto una pari consapevolezza di tali *stakeholders* anche nel contesto europeo, in particolare nella fase iniziale di formazione degli atti, preliminare alla stessa iniziativa. È stata acquisita piena consapevolezza che il sostegno alla propria economia è condizionata da una adeguata normazione (europea e, di conseguenza, interna) che rappresenti la sintesi degli interessi particolari e generali. Non a caso la Germania, che più di altri stati influisce sulla formazione delle politiche europee, ha una tradizione di studio e valorizzazione delle

²⁹ L. ORNAGHI, S. COTELLESA, *Interesse*, cit., 129 che concludono il loro volume proprio richiamando questo inevitabile “gioco di contrasti individuali e collettivi tra il distacco ed il coinvolgimento, la razionalità e l'irrazionalità, la lungimiranza e la precipitazione passionale”.

³⁰ Cfr. P. L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., 132 ss. che descrive in modo dettagliato la disciplina dei vari ordinamenti europei sul tema ed oltre agli Stati richiamati nel testo, fa riferimento anche alla regolamentazione dei gruppi di pressione che si è avuta nei paesi dell'Europa centro-orientale S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

corporazioni d'interessi che risale nel tempo³¹. Tradizione che è stata esportata in misura significativa anche nei paesi confinanti.

In Italia quell'esperienza della rappresentanza corporativa, sviluppatasi in Germania fin dai primi del '900 non è stata ignorata durante il fascismo e fu anche oggetto di una teorizzazione teorica³². Non aveva, tuttavia, un substrato sufficientemente radicato nella società economica italiana dell'epoca, anche se le relative tematiche furono oggetto di discussione fin dai primi del '900, mentre durante il fascismo si cercò di dare radici istituzionali alle corporazioni così da "ordinare gli interessi sociali all'organizzazione statale"³³. Tentativo che tuttavia non ha funzionato, tanto che l'ideologia corporativistica fascista cadde inesorabilmente con il crollo del regime e comunque poi vi fu negli anni successivi un netto allontanamento da tutto quanto potesse essere riconducibile in qualche modo al concetto di "corporazione" nei rapporti fra le imprese.

4. La partecipazione dei cittadini, delle organizzazioni della società civile e degli stakeholder in Italia: un lungo percorso ancora da fare

Non si può dire che pari consapevolezza si sia sviluppata in Italia, nonostante che negli ultimi tempi proprio il dibattito sulla crisi della democrazia, che ha origine anche dalla crisi dei partiti politici, abbia consentito una maggiore valorizzazione di strade diverse per la rappresentanza dei vari interessi contrapposti. Crisi accentuata in Italia anche dal nuovo regime di finanziamento

³¹ Si tratta di una linea culturale che dai *Grundlinien* di Hegel § 260 ss. (che possono leggersi in G. W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello stato in compendio con le Aggiunte di Eduard Gans.*, Laterza, Roma-Bari., 1999) fonda la nozione di 'società civile' e di 'autoorganizzazione degli interessi', passa attraverso l'elaborazione di una 'Dottrina della Società' da parte di L. von Stein (*Opere scelte, I, Storia e società*, Antologia a cura di E. Bascone Rimiddi, Giuffrè, Milano, 1986), e approda all'organicismo di O. von Gierke, da cui S. Romano muove per creare la sua teoria dell'istituzione – per il dibattito in Germania cfr. J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano, 1993; E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale*, Giuffrè, Milano 2011; nonché A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un Secolo dopo la Prolusione pisana di S. Romano*, in *Dir. Soc.* 3/2012, 461 ss.

³² Si può dire che il tema del corporativismo è stato affrontato e teorizzato in Italia fin dalla metà dell'800. L. ORNAGHI, *La "nuova scienza" nell'età fascista: Economia e politica alle origini del corporativismo*, in *Il Politico*, 3/1982, 479 ss.; P. BARUCCI, P. BINI, L. CONIGLIELLO (a cura di), *Le sirene del corporativismo e l'isolamento dei dissidenti durante il fascismo*, Firenze University Press, 2021.

³³ E. ROSSI, *Padroni del vapore e fascismo*, Laterza, Bari, 1966, 198 affermava che il corporativismo come il cuore dell'ideologia fascista, sia stato uno dei più riusciti "bluff" di Mussolini. Cfr. per un'analisi più ampia del tema del corporativismo E. GENTILE, *Le origini dell'ideologia fascista (1918-1925)*, Laterza, Bari, 1975; C. CARTIGLIA, *Fascismo: il corporativismo*, in F. LEVI, U. LEVRA, N. TRANFAGLIA (a cura di), *Il mondo contemporaneo. Storia d'Italia - 2*, La Nuova Italia, Firenze, 1978; E. GENTILE, *Il mito dello Stato nuovo dall'antigiolittismo al fascismo*, Laterza, Bari, 1982.

dei partiti politici dopo la riforma del 2013³⁴, che sottraendo risorse pubbliche ai partiti ha introdotto un meccanismo basato sull'intervento finanziario privato, in un contesto non abituato a tale partecipazione attiva e nello stesso tempo senza introdurre una disciplina sui "soggetti che "gravitano" intorno ai partiti", sia che si intenda fare riferimento ai singoli elettori, sia, in particolare, alle società o a fondazioni. Da qui la necessità, ampiamente sentita, di una regolamentazione delle attività dei portatori d'interesse³⁵.

Ma il percorso di crisi che sta percorrendo la nostra democrazia vede anche una trasformazione, un'evoluzione del concetto stesso, attivando così una volontà dei cittadini di trovare nuove strade per essere diversamente e pienamente rappresentati. Cosicché si cerca di incentivare tecniche di partecipazione che non si limitano agli istituti classici del *referendum* o della petizione/iniziativa legislativa, ma che s'indirizzano a consultazioni pubbliche o altri strumenti di *e-democracy*. Il Dipartimento della funzione pubblica ed il Dipartimento per le Riforme istituzionali hanno promosso, ad esempio, una piattaforma *open source* messa a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche, statali, regionali e locali per incentivare la consultazione pubblica.

È stato attivato cioè un Hub della partecipazione che trova a sua volta origine dal codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. n. 82 del 2005), che agevola forme di consultazione preventiva per via telematica dei cittadini sugli schemi degli atti che le Amministrazioni intendono adottare (art. 9). Come viene precisato nella pagina web predisposta³⁶, attraverso il "processo di consultazione, le amministrazioni pubbliche sollecitano i cittadini a fornire commenti, idee, osservazioni o altri tipi di informazioni allo scopo di arricchire e migliorare la decisione da prendere o il provvedimento da adottare. Una volta acquisiti ed esaminati i contributi, le amministrazioni rendono conto delle osservazioni pervenute e di quelle eventualmente accolte". Bellissimi propositi, ma se poi andiamo a verificare i processi partecipativi attivi e conclusi dalla fine del 2019 ad oggi, non ne troviamo alcuno presente in questo momento e solo 31 inseriti in questi 4/5 anni. Pare quasi che vi sia uno iato fra le prospettive di crescita ed il substrato esistente che vede sia le amministrazioni pubbliche sia i cittadini/elettori ancora lontani da questo salto evolutivo. Un processo che richiede ovviamente un tempo adeguato di adattamento alle trasformazioni esistenti, affinché questa diversa forma di partecipazione democratica venga percepita come funzionale alla tutela della pluralità d'interessi in gioco.

³⁴ Ben riassunto ora nella *Lettera AIC* di F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, 2/2024, ma *amplius* ID, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Giuffrè, Milano, 2012.

³⁵ Da ultimo cfr. la *Lettera AIC*, *Lobbying e decisione politica*, 3/2024 e le successive repliche di L. LONGHI e A. LONGO, oltre ai numerosi Autori precedentemente citati.

³⁶ Si fa riferimento alla piattaforma ParteciPa <https://partecipa.gov.it/pages/help>.

Varie possono essere le motivazioni che sono alla base di una scarsa partecipazione degli elettori a tali consultazioni³⁷. In primo luogo, la non sufficiente informazione da parte delle istituzioni proponenti ai soggetti che possono essere interessati, limite questo che potrebbe essere facilmente superato attraverso gli attuali strumenti di comunicazione ed in particolare attraverso le piattaforme *social*. Non si può tuttavia negare che ancora, nonostante l'acquisizione da parte dei cittadini di una maggiore frequentazione con gli strumenti digitali, vi sia una tendenziale resistenza verso modalità tecnologiche, che ovviamente parte da un *digital divide* iniziale, ma che la pandemia ha ridotto in modo significativo, costringendo anche persone tendenzialmente e volontariamente contrarie a adattarsi ai nuovi sistemi di comunicazione. Infine, vi è una specie di sensazione di inutilità dell'attività di partecipazione da parte del singolo cittadino/elettore, tenendo conto poi degli obiettivi di cui si fanno portatori i rispettivi partiti e, comunque, sui loro rappresentanti.

Tentativi per sollecitare l'intervento attivo dei cittadini sono stati introdotti, da tempo, anche a livello di legislazione regionale: la Toscana e l'Emilia-Romagna hanno fatto da apripista³⁸ con legislazioni per incentivare la partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche³⁹, seguite poi dalla regione Puglia⁴⁰ e dalle Marche⁴¹. Leggi sicuramente molto dettagliate sotto l'aspetto dei soggetti titolari del diritto di partecipazione, sia con riguardo alle finalità perseguite ed alle procedure che possono essere attivate⁴². Ciò nonostante, proprio i procedimenti che sono stati introdotti non possono essere segnalati come strumenti che abbiano caratte-

³⁷ Critico sull'eccessivo valore della consultazione all'interno degli obiettivi che emergono con la "partecipazione" è M. DELLA MORTE, voce *Potere e partecipazione*, cit., 536, ma nello stesso tempo considera la partecipazione come aspetto indiscutibile ed essenziale della nostra società (527). Nello stesso senso cfr. anche G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, Laterza, 2021 58.

³⁸ Si parla di cittadinanza sociale anche nella legge della regione Umbria n. 16 del 2006, ma si fa riferimento più ad attività di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale che di partecipazione alla formazione delle norme.

³⁹ La Toscana con la legge n. 69 del 2007 e poi modificata con la leg.reg. n. 46 del 2013, sostanzialmente insieme all'Emilia-Romagna con la legge n. 16 del 2008, ora modificata con la legge n.15 del 2018.

⁴⁰ La regione Puglia con la legge n. 28 del 2017.

⁴¹ La legge reg. Marche 23 luglio 2020, n. 31 "Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche"

⁴² Interessante è la rassegna presentata nel 2021 da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali, della disciplina presente negli ordinamenti regionali e delle Province autonome, in materia di partecipazione e di consultazione pubblica su tematiche di rilevante interesse sociale, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici, che può leggeresi in <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1405/focus-llrr-partecipazione-e-consultazione-29ottobre2021.pdf>.

rizzato ed innovato il modo di legiferare delle rispettive regioni. Si tratta, quindi, più di leggi “bandiera” con cui vengono elaborati propositi apprezzabili, ma senza che, in genere, siano state avviate forme d’incentivazione per un’effettiva partecipazione e di ascolto dei cittadini da parte delle istituzioni regionali⁴³.

I partiti, a loro volta, hanno cercato di adattarsi a queste trasformazioni, in assenza dei finanziamenti pubblici, ma con la necessità di avere un contatto diretto con i cittadini, che non fosse più condizionato da un’organizzazione complessa e costosa. In alcuni casi ci si è limitati a comunicare tramite i social, verificando poi da indagini statistiche la risposta alle sollecitazioni, ovvero alcuni “movimenti” politici hanno ritenuto più proficua la creazione di piattaforme di partecipazione chiuse, con l’idea di attivare, in modo economicamente realizzabile, nuove modalità di verifica degli interessi e delle intenzioni degli elettori che consentissero di acquisire in tempo reale risposte adeguate e, nello stesso tempo, di trasmettere agli stessi cittadini una sensazione della loro capacità di riuscire ad influire sull’indirizzo politico del “movimento”. La passata esperienza della “piattaforma Rousseau”, inizialmente percepita come innovativa nei rapporti cittadini/politici, non pare che abbia portato a risultati significativi nella democratizzazione della politica ed anzi ha forse ancor più rafforzato la consapevolezza della centralità della politica, rispetto a tendenze oligarchico-plebiscitarie pericolose⁴⁴.

In definitiva, sia a livello istituzionale, che da parte dei partiti e movimenti sono già stati attivati i presupposti normativi e tecnici per agevolare una democrazia partecipativa. Perché tali interventi possano poi essere considerati espressione di una co-regolazione, è necessario anche che le piattaforme digitali attivate possano consentire alle competenze presenti nei territori (cittadini, enti, terze parti, portatori d’interessi) di farsi parte attiva nelle scelte politiche e nella formazione degli atti normativi. Si deve tuttavia constatare che il loro uso è stato, fino ad ora, parco e con risultati marginali. Ciò non esclude che la strada per il riconoscimento di un ruolo e del valore dell’intervento diretto dei cittadini sia stata aperta, al fine di favorire un in-

⁴³ Una generalizzazione in questo settore è estremamente pericolosa, visto che alcune leggi, penso a quella dell’Emilia-Romagna, prevede in modo espresso la verifica dell’impatto e degli esiti dei processi partecipativi. In altre norme si prescrive, poi, che la Giunta realizzi “attività di formazione” “all’interno dell’amministrazione regionale e degli enti locali” [...], “di personale in grado di progettare, organizzare e gestire processi partecipativi” (art. 10, comma 2 della l.reg E-R n. 15 del 2018). L’obiettivo che è a fondamento di tale normazione è proprio quello di agevolare una cultura partecipativa da parte dei cittadini e del personale pubblico, anche attraverso lo scambio di esperienze e buone prassi che, grazie alla tecnologia, possano essere integrate e messe a disposizione di tutti.

⁴⁴ Cfr. M. MANDATO, *La partecipazione politica attraverso internet*, cit., 14.

tervento diretto sulla formulazione delle norme e, di conseguenza, una democratizzazione nell'attività di regolazione.

Viceversa, esiste un tendenziale rifiuto o comunque ritrosia a regolare in modo organico le attività di *lobby*, ossia l'intervento di quei soggetti che sono portatori più d'interessi particolari, ma che, in ogni caso ed in vario modo, cercano d'influenzare le decisioni politiche. Soggetti che, proprio in virtù delle attività di settore esercitate e per le competenze tecniche connesse, possono fornire uno strumento di integrazione della conoscenza dei presupposti per la normazione e che, in particolare possono essere portatori di un obiettivo di crescita economica, che si riverbera a livello d'interesse pubblico generale.

In altre parole, si sta realizzando una sorta di schizofrenia fra l'incentivazione degli istituti di partecipazione considerati in senso positivo al fine di dare sfogo ai bisogni della controdemocrazia⁴⁵, estendendo quanto più è possibile gli istituti della democrazia diretta e dall'altro si cerca, ma forse senza riuscirci veramente, di arrestare l'erompere dei portatori di interesse, percepiti come pericolosi per le dinamiche politiche. Un freno spesso inutile perché l'attività dei rappresentanti d'interessi viene in ogni caso esercitata, ma spesso con metodi non trasparenti e comunque non regolamentati, accentuando così il disagio nei loro confronti⁴⁶.

Proprio per ridurre questa sensazione di negatività verso i lobbisti, sono subentrate, a supporto degli interessi delle aziende, le c.d. "terze parti" che in vario modo hanno, come obiettivo primario, quello di valorizzare interessi particolari e settoriali, ma con una copertura formale di maggiore competenza tecnica che ne ottimizza l'intervento. I c.d. *think tank*, le società scientifiche, centri di ricerca, le università, le associazioni di consumatori o di utenti vengono utilizzati per svolgere attività di indagine, di ricostruzione tecnica e di interlocuzione con le istituzioni, grazie al proprio riconoscimento, che li legittima in misura maggiore rispetto a coloro che svolgono in modo espresso attività di *lobbying*. Molte decisioni politiche richiedono una significativa competenza tecnica e capacità di gestire la complessità delle conseguenze che l'intervento legislativo inevitabilmente determina. In quelle situazioni è fondamentale avere soluzioni normative anche già elaborate da queste "terze parti" che, grazie alla credibilità acquisita nel corso del tempo, rendono accettabile la proposta o, addirittura, il testo normativo già preconfezionato. A ciò si aggiunge la capacità delle "terze parti" di creare intorno a

⁴⁵ P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi ed., Roma, 2017.

⁴⁶ Da qui l'idea del *lobbying* come "cosa sporca", a cui fa riferimento A. LONGO, *op.e loc ult cit.* e comunque viene intesa come una tecnica per raggiungere obiettivi personali in modo anomalo, forzato, se non addirittura illecito.

sé ed alle proposte che presentano, un “consenso” in ordine alle finalità che devono essere raggiunte, indipendentemente da valutazioni di carattere politico da cui, anzi, dovrebbero preferibilmente prescindere.

Non sempre è facile comprendere fino a che punto queste “terze parti” possano davvero rappresentare interessi generali o invece si identifichino con interessi particolari, come ad esempio avviene per le attività di *advocacy* dalle relative associazioni di categoria⁴⁷ o quando la terza parte è finanziata da aziende che hanno un interesse specifico, così da far dubitare anche del risultato apparentemente tecnico/scientifico che viene presentato⁴⁸.

La mediazione delle terze parti potrebbe ridursi qualora vi fosse finalmente una legislazione sulla rappresentanza d’interessi anche in Italia. L’introduzione di una soluzione legislativa è ora sicuramente impellente per una pluralità di ragioni, che possono essere ben comprese tenendo conto dell’analisi fino a qui fatta, come la necessità di un intervento normativo in linea con il contesto europeo. Ma l’aspetto su cui occorre più soffermarsi è l’utilità di quelle competenze tecniche dei portatori d’interessi al fine di agevolare quella co-regolazione, che costituisce sicuramente una strada da percorrere, non in vista di una finalità di parte, ma proprio per fini pubblici generali.

La carenza di una normazione italiana che disciplini in modo omogeneo ed organico la rappresentanza d’interessi costituisce una evidente lacuna sia a livello di forma di Stato⁴⁹, perché incide negativamente sulla partecipazione degli individui alla formazione delle politiche generali dello Stato, che di forma di governo, perché si inserisce nell’indirizzo politico di maggioranza determinandone l’opacità. Non si può dire, d’altra parte, che in Italia vi sia una totale assenza di regolamentazione, ma si tratta di interventi normativi, parziali, spesso inattuati perché non vincolano i destinatari, tanto che sono

⁴⁷ Cfr. G. DI GIACOMO, *Digital Public Affairs & Advocacy: Dalla lobby tradizionale ai blended*, Franco Angeli, Milano 2021.

⁴⁸ Si pensi ai dubbi che talvolta vengono sollevati sulle stesse ricerche in campo medico, quando sono finanziate dalle case farmaceutiche. Vedasi da ultimo A. CIAMMARICONI, *Farmaci, lobbying e regolamentazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2022, 687 ss.

⁴⁹ Il dibattito sui ritardi della legislazione italiana sul tema è molto ampio e, oltre agli Autori già citati alle note precedenti cfr. T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, fasc. 3, 2012; Q. CAMERLENGO, *Lobbies e processi di decisione politica*, in F. Rigano (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia University Press, Pavia, 2013, 37 e ss.; R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del “processo di nomopoiesi sociale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; L. CAIANIELLO, *Il fenomeno del lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico*, in *Le istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4, 2018, 571 ss.; E. CARLONI, *Assenze e supplenze. La regolazione del lobbying tra disciplina dell’attività amministrativa e anticorruzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2022, 649 ss.; P. L. PETRILLO, *Forme di governo, gruppi di pressione, traffico illecito di influenze. Una introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2022, 437 ss.

stati definiti addirittura “schizofrenici”⁵⁰. Altrettanto non hanno prodotto risultati significativi gli interventi normativi regionali⁵¹, molto diversi fra loro, con efficacia talvolta non obbligatoria e che, comunque, hanno influito marginalmente sul modo di operare dei portatori d’interessi da un lato e delle istituzioni regionali dall’altro.

Una legge sulla rappresentanza d’interessi in Italia potrebbe consentire di perseguire una pluralità di obiettivi ancora irrisolti: innanzitutto garantire la trasparenza nei rapporti di tali lobbisti con le istituzioni pubbliche, ossia tutti quegli organi ed uffici che partecipano in vario modo alla formazione degli atti normativi. Al fine di rendere trasparente ogni contatto non solo con i parlamentari ed i ministri o sottosegretari, a livello statale, ma anche con i capi di gabinetto o i capi degli uffici legislativi, i responsabili degli uffici di diretta collaborazione che partecipano con l’organo politico alla determinazione dell’indirizzo politico e quindi anche alla formazione degli atti normativi.

In secondo luogo, una legge potrebbe chiarire i contorni dei comportamenti leciti, distinguendoli da quelli che integrano fattispecie penalistiche in materia di anticorruzione, di finanziamento illecito ai partiti ed ancor più da quelle previste nell’ art. 346-*bis* c.p. che ha introdotto il reato di “traffico di influenze illecite”. Norma penale introdotta con la c.d. legge Severino n. 190 del 2012 che, se da un lato ha un obiettivo meritorio rappresentato dalla necessità di contrastare il dilagante e allarmante fenomeno corruttivo sulla P.A. e sugli organi politici, dall’altro contiene una fattispecie di cui è difficile comprendere i contorni e dimostrare proceduralmente l’accordo con “mediazione onerosa” in riferimento ai soggetti che operano in un contesto politico. A ciò si deve aggiungere che tale fattispecie di reato presenta qualche dubbio di costituzionalità per la sua attuale indeterminatezza ed atipicità delle attività illecite.

Una terza ragione dell’opportunità di una regolamentazione deve essere trovata proprio nell’incentivazione dei presupposti della co-regolazione, ossia quello di favorire la partecipazione di tutte le società, imprese, enti con finalità di lucro che hanno un interesse specifico sulla materia che può essere oggetto di normazione, apportando le proprie competenze specifiche, segnalando i rischi di indirizzi che non siano in linea con la nostra economia, lasciando poi all’istituzione pubblica di fare la sintesi e di definire l’obiettivo pubblico prevalente. In tal modo le competenze tecniche interne e le eccellenze che vi sono nel contesto produttivo italiano potrebbero contribuire ad

⁵⁰ P.L. PETRILLO, *L’irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies*, cit., 465 ss.

⁵¹ Si pensi al regolamento dell’Assemblea regionale siciliana, o alla legge della Toscana n. 5/2002, dell’Abruzzo 61/2010, della Lombardia n. 17/2016, della Calabria n. 4 del 2016, della Puglia n. 30/2017 dell’Emilia-Romagna n. 27/2019 e delle Marche n. 3/2020.

indirizzare le normative verso obiettivi che rispondano alle necessità e alle caratteristiche dei singoli settori economici, ma che, in particolare, costituiscano uno strumento di valorizzazione dell'economia e della società italiana. Occorre favorire un modello di partecipazione che coinvolga tutti i portatori d'interessi, ma in particolare i rappresentanti di quelle piccole e medie imprese (PMI), che costituiscono l'asse portante della nostra economia. Soggetti questi che sicuramente non hanno una consuetudine ad operare in modo sinergico con le istituzioni per influire appunto sulle politiche pubbliche e non sempre percepiscono la propria forza d'influenza preventiva sulle scelte nazionali ed europee, attivandosi spesso in modo non sempre coordinato. Talvolta poi l'attivazione di tali portatori d'interessi è tardiva, ossia interviene quando le scelte o le soluzioni normative si sono già formalizzate, specialmente a livello europeo, e quindi la possibilità d'influire sulla regolazione è assai più ridotta.

L'obiettivo che pertanto deve essere raggiunto anche in Italia è quello di una legge che disciplini la rappresentanza d'interessi per una finalità di trasparenza dei processi decisionali da parte dei soggetti decisori, per assicurare la conoscibilità dell'attività dei lobbisti, ma, in particolare, per favorire l'ordinata partecipazione delle rappresentanze degli interessi alla coregolamentazione interna ed europea. Si deve creare un circolo virtuoso, perché le scelte politiche, che si fanno in ambito europeo, abbiano poi effetti a cascata sulla normazione interna. Ma perché tutto ciò si attivi è necessario che sia acquisita la consapevolezza dell'importanza di una funzione partecipativa dei rappresentanti delle piccole e medie imprese con le istituzioni interne, le quali, a loro volta, si devono fare porta voci nel contesto europeo degli interessi particolari, qualora si identifichino con gli interessi pubblici.

5. La partecipazione dei cittadini, delle organizzazioni della società civile nella prospettiva futura dell'IA

Un impulso positivo per la valorizzazione di ogni occasione di coregolazione e di partecipazione dei cittadini alla formazione delle politiche pubbliche si potrebbe dedurre dalla raccomandazione UE 2023/2836 della Commissione *sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche* approvata il 12 dicembre 2023.

In questa raccomandazione non si fa riferimento alle attività di *lobbying*, la cui regolamentazione interna permane nella discrezionalità del legislatore nazionale, ma si pongono obiettivi di carattere generale per aumentare la fiducia nella democrazia rappresentativa. Pertanto, gli Stati membri, a cui la raccomandazione è indirizzata, sono invitati ad agevolare la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione

zione delle politiche pubbliche a livello locale, regionale, nazionale, europeo ed internazionale. A tal fine le tecnologie digitali possono rappresentare uno strumento primario ma che presuppone competenze tecnologiche adeguate, che richiedono un'attività di istruzione e di formazione. È necessario, pertanto, che venga agevolata la formazione di competenze adeguate per trasformare gli interessi di parte, interessi diffusi o generali in un'attività concreta di raccolta delle proposte, delle segnalazioni e delle idee, all'interno di piattaforme statali o europee. In altre parole, come precisa la Raccomandazione, occorre che siano garantite competenze digitali che consentano a tutti i soggetti in vario modo interessati di partecipare, “di accedere alle informazioni pertinenti e consultarle, dialogare con le autorità, sviluppare la capacità di riconoscere e gestire in modo resiliente la manipolazione delle informazioni e la disinformazione”⁵².

Dall'altro, vi deve essere una particolare attenzione degli Stati al pensiero critico. L'Unione europea, in altre parole, valorizza gli strumenti di partecipazione dal basso, pur cosciente delle possibili influenze, della disinformazione o alterazione della realtà che possono derivare dalla rete, ma è compito degli Stati attivarsi per garantire di operare “in un contesto sicuro e favorevole”⁵³.

Si tratta di una raccomandazione di notevole rilievo, in quanto, pur non avendo efficacia cogente, costituisce un importante stimolo per gli Stati ad incentivare e promuovere la vita democratica. Una democraticità che si sostanzia in tre obiettivi fondamentali che s'intendono perseguire attraverso la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche: 1) costituisce un mezzo di sostegno all'affluenza alle urne, 2) stimola i cittadini a partecipare alla democrazia rappresentativa, 3) aumenta la consapevolezza dei diritti di cittadinanza dell'Unione.

6. Conclusioni

Dall'analisi fatta emerge che la partecipazione alla formazione degli atti normativi, da parte di soggetti esterni rispetto alle istituzioni preposte, può

⁵² Cfr. punto 10 del *Considerando* della Raccomandazione UE 2023/2836 della Commissione sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche approvata il 12 dicembre 2023, citata nel testo.

⁵³ Nel punto 19 del *Considerando* si precisa poi: “Per consentire la loro effettiva partecipazione ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche, le organizzazioni della società civile hanno bisogno di uno spazio civico sicuro, sano e prospero, in cui siano protette, sostenute e responsabilizzate e in cui possano godere pienamente delle libertà fondamentali previste dal mercato interno. Occorrono sforzi costanti per creare e promuovere tale spazio civico favorevole per le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani che agiscono nel pieno rispetto dei valori dell'Unione”.

esprimersi attraverso varie forme, sia con riguardo agli strumenti formali ed informali previsti per questa attività di partecipazione/influenza, sia in riferimento ai risultati che possono essere raggiunti.

Gli obiettivi fissati nei Trattati UE, gli istituti di democrazia partecipativa attivati a livello europeo, ma in particolare le consultazioni e le varie attività di coinvolgimento dei cittadini europei, delle associazioni ed il riconoscimento formale del ruolo degli *stakeholders* indicano una strada di massima valorizzazione della partecipazione di ogni soggetto, esterno alle istituzioni, ma interessato alle politiche europee. Un indirizzo che nel corso del tempo si è incentivato, sia perché considerato come uno strumento per compensare quella percezione di lontananza delle istituzioni dal singolo cittadino europeo, sia perché le nuove tecnologie hanno favorito e semplificato l'attivazione di processi di consultazione preventivi. Una partecipazione che prevalentemente ha comportato un'acquisizione di dati, di idee, di proposte che sicuramente hanno influito sulla formulazione definitiva degli atti di *hard* o *soft law*.

Non si può dire che in Italia si sia giunti ad uno stesso livello di valorizzazione della partecipazione come strumento di co-regolamentazione, anche se ormai il dibattito, le prassi attivate da alcuni partiti ed anche la normativa (regionale oltre che statale⁵⁴) abbiano incrementato le occasioni di dibattito. Un ritardo che ha origine da un diverso rapporto con la cosa pubblica e per la prevalente veicolazione degli interessi fatta dai partiti fino al secolo scorso o attraverso percorsi non sempre trasparenti per influire sugli organi politici.

Le buone pratiche attivate a livello europeo possono costituire un modello sicuramente da imitare, ma vi è il forte rischio che anche modelli di partecipazione e consultazioni attivate non evolvano in un'effettiva capacità dei cittadini di influire sulla elaborazione e formazione delle norme. In altre parole, il rischio è che rimangano semplici modelli, senza che vi sia un'effettiva partecipazione o, ancora peggio, che gli interventi non si tramutino in un'azione concreta in un ascolto effettivo da parte del decisore politico.

Un attivismo civico è normalmente “oneroso”⁵⁵ e può essere strutturalmente operativo se vi è un “interesse” concreto alla base dell'intervento⁵⁶. Certamente può consistere anche in un interesse politico, una valutazione di

⁵⁴ Già J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Roma-Bari, Laterza 2010, metteva in evidenza come fosse difficile realizzare la sua idea di democrazia in sistemi politici estesi. Affermava infatti che un sistema “in cui la maggioranza dei membri abbia uguali e concrete possibilità di partecipazione è possibile esclusivamente in gruppi piccolissimi”. Ai tempi di Rousseau, tuttavia non esistevano le nuove tecnologie, le piattaforme, le modalità tecniche che facilitano sicuramente sia la conoscenza delle informazioni utili e necessarie, sia quelle necessarie per porre in rapporto i rappresentati con i rappresentanti.

⁵⁵ M. DELLA MORTE, *op.ult. cit.*, 527.

⁵⁶ Sul concetto di “interesse” vedasi quanto analizzato nel § 2 ed in particolare nelle nt. 11-13.

carattere sociale, ma una partecipazione che possa influire nella formazione dell'atto normativo richiede competenza tecnica e un apporto tecnico-scientifico che spesso non è presente nel cittadino medio. Anzi l'attivismo ha alla sua base, frequentemente, un interesse anche di natura economica. Aspetto questo da non demonizzare, perché può essere presente in quegli interventi degli *stakeholders* (continuando ad utilizzare questo termine che ha una valenza meno negativa rispetto ai lobbisti), che si fanno portatori di interessi particolari, prevalentemente di carattere economico, ma che possono, proprio grazie a questo, coincidere con l'interesse generale. Il sostegno alle economie di settore è in genere anche un sostegno all'economia pubblica, ma è appunto necessario che la valutazione di tali interventi, svolti in modo trasparente, passi attraverso il filtro dell'interesse pubblico generale, di cui le istituzioni devono farsi rappresentanti.

Si deve attivare un circolo virtuoso affinché si percepisca la valenza della partecipazione in vario modo espressa dai cittadini, dalle associazioni, dalle "terze parti" e dagli *stakeholders* che hanno la possibilità di essere parte attiva di una co-regolazione. Un modello partecipativo "policratico"⁵⁷ che consente ai vari portatori d'interessi di far valere i propri obiettivi, che non sempre lo Stato può pienamente tutelare. E proprio la prevalenza della sede europea come luogo di definizione dell'indirizzo politico che si riverbera su quello di tutti degli Stati membri, impone un attivismo anche dei cittadini italiani e degli interessi economici presenti sul territorio, nell'indirizzo delle politiche europee, nel sostegno alla ideazione e formulazione degli atti normativi, al fine di garantire un interesse che sia la sintesi e la massima espressione dell'interesse generale.

In definitiva, nel labirinto delle intersezioni tra il diritto nazionale e l'ordinamento sovranazionale, la prassi della co-regolazione emerge come un'espressione del complesso rapporto tra poteri sovrani e autorità sovranazionali. In questo intricato scenario, il tessuto connettivo dell'interesse pubblico e privato si intreccia, evidenziando l'influenza significativa della rappresentanza d'interessi sull'orientamento e l'implementazione delle politiche. Tale rapporto, spesso sottile e sfumato, rivela le tensioni tra la legittimità democratica, la governance multilivello e gli imperativi di efficienza nell'esercizio del potere decisionale. Attraverso un'analisi critica di questa dinamica, si delinea il contesto in cui gli attori non statali, tramite la loro capacità di mobilitare risorse e influenzare il processo decisionale, talvolta riescono a modellare l'agenda politica e le modalità di attuazione delle normative, ri-

⁵⁷ Si fa riferimento alla distinzione operata da L. ORNAGHI, *La "nuova scienza" nell'età fascista*, cit., 481.

flettendo il continuo evolversi delle relazioni tra il diritto interno e l'ordine giuridico sovranazionale.