

Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica

Francesco Martines

Nelle moderne democrazie parlamentari, fondate sul principio della rappresentanza, lo strumento principale di partecipazione popolare è il voto. I dati sull'affluenza alle urne in occasione delle ultime elezioni politiche italiane mettono in evidenza una crisi di partecipazione legata al fenomeno dell'astensionismo. Questo articolo si propone, in prima battuta, di esaminare le cause della crisi della democrazia rappresentativa e le nuove frontiere della partecipazione popolare alla vita pubblica (in particolare quelle legate al fenomeno della c.d. e-democracy) per concentrarsi successivamente su una riflessione in ordine al ruolo che l'attività delle lobbies può assumere rispetto al grande tema della crisi del principio di rappresentanza politica. Obiettivo finale della ricerca è quello di proporre, in un'ottica de iure condendo, una visione alternativa del lobbying che, abbandonando l'aura di opacità che tradizionalmente lo caratterizza, miri a disvelare le potenzialità che esso può avere nell'era della globalizzazione dei mercati e dell'azione istituzionale.

1. Introduzione

Il 4 marzo 2018 il corpo elettorale italiano è stato chiamato alle urne per il rinnovo dei propri rappresentanti in Parlamento. I sondaggi divulgati durante la campagna elettorale evidenziavano che, fino al giorno prima della consultazione, il numero degli elettori indecisi era molto elevato (circa il 40% degli aventi diritto) e che, con ogni probabilità, si sarebbe mantenuto molto alto il tasso di astensione. In particolare, le proiezioni dei principali istituti di sondaggio prevedevano un livello di astensione prossimo al 30%¹, ben superiore al dato effettivo medio di astensione

(1) Dati raccolti dagli istituti di sondaggio Ixè e Euromedia Research.

alle votazioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica del 2013 che è stato del 24,84%².

Invero, i dati rilasciati dal Ministero dell'interno all'indomani della competizione elettorale 2018 hanno evidenziato una percentuale di astensione (in media fra votazioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica) del 27,02%, che rappresenta comunque un aumento del partito del non-voto rispetto alla tornata elettorale precedente³.

Il *trend* negativo può essere interpretato come sintomo di uno stato di disaffezione e sfiducia del corpo elettorale rispetto allo strumento di partecipazione del voto; tale dato non può essere sottovalutato se si considera che trattasi di un dato in tendenziale aumento e, soprattutto, che il fenomeno dell'astensionismo colpisce in misura maggioritaria gli elettori con età compresa fra i 18 e i 25 anni.

Nelle moderne democrazie occidentali il diritto di voto costituisce il fulcro attorno al quale ruota il principio della sovranità popolare: il popolo esercita la sovranità eleggendo i propri rappresentanti nelle istituzioni parlamentari attraverso lo strumento del voto.

Inoltre, nelle forme di governo parlamentare il voto ed il connesso principio di rappresentanza democratica costituiscono il fondamento e, allo stesso tempo, l'anima del principio di legalità che sorregge e legittima l'esercizio dei pubblici poteri. Lo stato di sofferenza in cui versa l'esercizio del diritto di voto incide dunque sulla legittimazione dei poteri dello Stato che rischia di svuotarsi del suo contenuto sostanziale originario.

Nel momento in cui si constata che, a causa del fenomeno dell'astensionismo, il popolo che vota è sempre meno rappresentativo e che fra coloro che scelgono di non votare si contano numerosissimi elettori di

(2) I dati sull'affluenza alle urne alle elezioni nazionali del 2013 sono verificabili sul sito *web* istituzionale del Ministero dell'interno ai seguenti *link* <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> (votazioni Camera dei deputati) e <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> (votazioni Senato della Repubblica).

(3) I dati sull'affluenza alle urne nelle elezioni nazionali del 2018 sono verificabili sul sito *web* istituzionale del Ministero dell'Interno al *link* <http://www.interno.gov.it/it/notizie/elezioni-2018-i-dati-sullaaffluenza-urne-ore-23>.

giovane età sorge il dubbio che ad essere irrimediabilmente in crisi sia lo stesso modello di democrazia rappresentativa⁴.

Muovendo da una riflessione sulle cause della crisi della democrazia rappresentativa messa in evidenza dal progressivo calo dell'affluenza alle urne nonché sulle nuove frontiere della partecipazione popolare alla vita pubblica, si indagherà, da una prospettiva *strictu sensu* giuridica e *de iure condendo*, il ruolo che l'attività delle *lobbies* può assumere in Italia rispetto al problema della crisi di rappresentatività delle istituzioni.

2. *Democrazia rappresentativa e modelli "altri" di partecipazione pubblica*

Il tema degli effetti dell'aumento dell'astensione dal voto sulla portata del principio di rappresentatività e, più generale, sul valore della sovranità popolare espressa attraverso il suffragio universale è stato indagato in alcuni fondamentali studi dottrinali⁵.

In particolare, è stato osservato che il rischio di inadeguatezza del principio della rappresentanza è connaturato al suo stesso significato poiché la Costituzione attribuisce ad esso la funzione di garantire la formazione degli organi elettivi, ma ciò non significa che tali organi siano effettivamente rappresentativi⁶, giacché il concetto di rappresentatività indica la «idoneità dei governanti di incarnare e tradurre i più diffusi

(4) Fra gli scritti sul tema merita di essere segnalato, per il significativo tono polemico, J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Roma, Luiss University Press, 2018, e in particolare la prefazione di S. CASSESE.

(5) Gli studi sul tema sono molti e muovono da diverse prospettive. Per quel che interessa più da vicino questa ricerca, si citano limitatamente al panorama dottrinale italiano, S. CASSESE, *La democrazia ed i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017; P. MARSOCCI, *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *www.costituzionalismo.it*, 2015; A. MORELLI (a cura di), *Democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè, Milano, 2015; ID., *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 87 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV edizione interamente riveduta a cura di G. SILVESTRI, Milano, Giuffrè, 2017; G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013; G. ZAGREBELSKY, *La difficile democrazia*, Firenze, Firenze University Press, 2010; L. MORLINO, *Democrazie tra consolidamento e crisi. Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.

(6) T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 227 ss.

ed avvertiti bisogni dei governati⁷. Lo iato fra rappresentanza e rappresentatività, proprio delle attuali società politiche fortemente disomogenee, è conseguenza dell'incontro del modello di Stato liberale (secondo l'inquadramento gianniniano⁸) con il principio del suffragio universale. A fronte di questo stato di cose, si sono prospettate due letture interpretative fra di loro in antitesi.

Secondo una prima interpretazione la crisi del modello di democrazia rappresentativa – in quanto connaturata al meccanismo stesso della rappresentanza politica – è condizione non necessariamente patologica e, comunque, superabile attraverso gli strumenti di partecipazione popolare previsti dalla Carta costituzionale. La Costituzione, infatti, oltre al voto, disciplina una serie di altri istituti di partecipazione tipici (quali, ad esempio, i *referendum* e l'iniziativa legislativa popolare) che sono elementi indispensabili della nostra forma di governo, idonei a recepire una nozione dinamica di sovranità popolare⁹. Attraverso questi istituti viene integrata la forma rappresentativa nel senso della qualità e nel senso della rispondenza ai bisogni del popolo. Questa soluzione si giustifica in ragione della considerazione che il modello di democrazia rappresentativa accolto nella Costituzione è corroborato dal riconoscimento, sempre in ambito costituzionale, del principio partecipativo che si pone sin dall'inizio quale elemento di indispensabile integrazione democratica. Accogliendo questa tesi, la risposta alla crisi della rappresen-

(7) A. RUGGERI, *Intervento*, in A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 50.

(8) M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, Cedam, 1988, p. 139 ss.

(9) Sul tema degli istituti di partecipazione disciplinati dalla Costituzione, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, 2011; ID., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, *ivi*; A. LUCARELLI, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line*, 1, 2015; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, 4, 2006, p. 11 ss.; V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in *www.astridonline*, 2010; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *www.astridonline*, 2009; P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 39 ss.; M. DELLA MORTE, *Quale futuro per la rappresentanza politica?*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, *cit.*, p. 9 ss.

tanza non può che individuarsi nel rinvigorismento della rappresentanza medesima, senza ammettere che possano prevalere nuove forme di partecipazione democratica che contribuirebbero a indebolire il principio della rappresentanza.

In antitesi a tale posizione interpretativa, a partire dalla fine degli anni '70, se ne è affermata un'altra che lega il declino del modello di democrazia rappresentativa al progressivo affermarsi di forme alternative ed atipiche di partecipazione popolare cui deve essere riconosciuto valore e dignità pari agli istituti partecipativi previsti in Costituzione¹⁰. Nelle sue versioni più "estreme", addirittura, viene prospettata l'idea che le nuove forme di partecipazione non si limitino ad integrare quelle tradizionali ma addirittura possano rappresentare un'alternativa ad esse in senso stretto¹¹.

La prospettiva da cui muove questa ricerca si discosta, per certi versi, da entrambe le posizioni nell'idea che detta crisi – pur esprimendo un malessere diffuso del popolo rispetto alle istituzioni rappresentative – possa costituire lo stadio intermedio di un percorso evolutivo più ampio che investa, più in generale, il valore della partecipazione alla vita delle istituzioni pubbliche dato che il popolo, non ritrovando negli istituti tradizionali legati al principio della rappresentatività le risposte che cerca, tenderebbe a rinvenirle in altri strumenti di espressione della propria volontà.

In questo percorso, un ruolo fondamentale (di "cerniera"), potrebbe essere assolto – ad avviso di chi scrive – dall'attività di *lobbying* (nei limiti in cui essa sia intesa come la rappresentazione qualificata di interessi collettivi e diffusi dinanzi le istituzioni).

Le cause della crisi del modello di democrazia rappresentativa sono plurime: la globalizzazione dei mercati, la grave crisi economico-finanziaria, i flussi migratori, la diffusione del fondamentalismo religio-

(10) M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli e Paladin*, Padova, Cedam, 2004, p. 181 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa, rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 66 ss.

(11) P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica all'era della sfiducia*, Roma, Castelvecchi Editore, 2017; G. ZAGREBELSKY, *La difficile democrazia*, cit.

so, l'esplosione del terrorismo internazionale e l'inadeguatezza degli Stati nazionali a fronteggiare le esigenze regolative di società sempre più complesse, multiculturali ed in rapida evoluzione. La percezione diffusa fra i governati è che le istituzioni democratiche che li rappresentano non siano più in grado di fronteggiare le sfide della contemporaneità.

La reazione immediata a tale stato di cose, come detto, è costituita dal non esercizio del diritto di voto che diviene, ad un tempo, espressione di una volontà¹². In aggiunta a tale reazione immediata, peraltro, è possibile cogliere altri comportamenti che – se correttamente interpretati – portano a ritenere non del tutto esaurito il bisogno di partecipare alla vita pubblica, seppur attraverso nuove forme di azione che si esprimono al di fuori delle sedi tipiche di esercizio della sovranità popolare. Dinanzi a tale realtà multiforme ed eterogenea, l'interesse dello studioso di diritto pubblico ed amministrativo si coagula attorno ad un interrogativo fondamentale: il modello della democrazia rappresentativa necessita soltanto di aggiornamenti e di rielaborazioni o piuttosto sta attraversando una fase di irreversibile declino?

Per dare una risposta a tale interrogativo ritengo utile soffermarmi sull'esame di tali modelli "altri" di partecipazione popolare alla vita istituzionale che si sono progressivamente affermati nei tempi più recenti, senza pretesa di esaustività e nella consapevolezza che si tratta di un tema che coinvolge anche saperi propri di discipline non giuridiche che sovente ne accolgono letture diverse.

L'elemento fondamentale che ha determinato l'emersione e l'affermarsi di nuove forme di partecipazione "dal basso" è sicuramente la diffusione capillare dell'uso del *web* che ha, in un primo momento, facilitato la diffusione dell'informazione a tutti i livelli e, in un secondo momento, alimentato il desiderio di partecipare attivamente manifestando la propria opinione attraverso i moderni strumenti informatici.

Le piattaforme di *social network* costituiscono, oggi, il contesto primario nel quale è possibile misurare lo stato di gradimento da parte dei cittadini di determinate scelte effettuate a livello governativo; tutti i partiti

(12) A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

e movimenti politici ormai concentrano moltissime energie sullo studio dei *feedback* che provengono dai *social network* e giocano gran parte della propria campagna elettorale attraverso l'intervento accorto sulle piattaforme elettroniche, anziché – come avveniva un tempo neanche troppo lontano – nelle piazze o nelle sedi dei partiti.

La caratteristica principale degli strumenti di partecipazione popolare che si avvalgono delle *Information and Communication Technologies* (ICT) è l'immediatezza poiché in pochi istanti un argomento lanciato su una piattaforma digitale è in grado di riscuotere livelli di consenso o dissenso molto diffusi ed elevati, espressivi del gradimento popolare. Questa circostanza non può lasciare indifferenti gli studiosi dei modelli di partecipazione democratica.

Il grande impatto che nell'ultimo decennio ha assunto il tema della partecipazione del popolo alla vita pubblica attraverso le ICT induce a ritenere che, a fronte di una sempre maggiore contrazione del numero di elettori che prendono parte alle votazioni per le elezioni dei propri rappresentanti nelle istituzioni democratiche, si è affermato un rapido ed esponenziale aumento di coloro che attraverso un comune *device* collegato a *Internet* desiderano contribuire in via diretta all'esercizio dell'attività delle medesime istituzioni. Ascrivere questi contributi all'ambito di manifestazioni di giudizio non rilevanti dal punto di vista ordinamentale costituisce un errore che le moderne democrazie non possono (*rectius*, non possono più) permettersi a meno di non favorire un definitivo ed irreversibile scollamento fra il popolo e le istituzioni, non potendo peraltro escludere che la conclamazione di tale scollamento possa favorire fenomeni di disordine sociale.

L'uso dei *social media* ha visto una crescita esponenziale negli ultimi anni.

Senz'altro il rapporto col *web* costituisce la linfa vitale di un nuovo modo di esercitare la sovranità popolare e la partecipazione democratica. Attraverso il proprio *smartphone* connesso alla rete chiunque, da qualunque parte del paese, sente di potere partecipare alla vita pubblica, esprimendo una opinione, aprendo un dibattito, influenzando i decisori. Questa è la base della cd. *e-democracy* che, per molti versi, sta riempiendo gli spazi lasciati liberi dal modello tradizionale di democrazia rappresentativa in crisi.

Gli studiosi che si sono occupati di *e-democracy* hanno sollevato molte perplessità.

In particolare, si è osservato che l'*e-democracy*, intesa come possibilità di votare da casa, di accedere ai servizi dell'amministrazione (*e-government*), di essere iper-informati, di discutere dei problemi del quartiere piuttosto che di quelli mondiali (deterritorializzazione), se per un verso rafforza le pratiche democratiche, sotto altro profilo non incontra in ambito istituzionale soggetti mediatori capaci di esercitare pressione sulle istituzioni poiché non esistono organizzazioni radicate che stimolano una partecipazione effettiva degli internauti. A tal proposito, è stato efficacemente osservato che il cittadino virtuale soffre una grande «solitudine» superabile solo se il *web* serve a mobilitare le soggettività reali, se l'accesso ad Internet è funzionale a conquistare visibilità nella realtà generando azione politica collettiva¹³.

Secondo un recente studio¹⁴, con l'espressione «democrazia elettronica» si fa riferimento soprattutto all'uso delle tecnologie digitali come mezzo per lo svolgimento delle procedure egualitarie di autogoverno del *demos*. Si tratta di una nozione correlata in primo luogo a quella di voto elettronico, ossia il processo mediato dalle Ict col quale i cittadini esprimono e comunicano la loro volontà individuale in vista dell'adozione di decisioni collettive o dell'elezione dei propri rappresentanti. Il concetto di democrazia elettronica abbraccia così quelli di *e-government* ed *e-governance*, che individuano un governo della cosa pubblica aperto alla partecipazione dei cittadini.

Con l'avvento del nuovo millennio, peraltro, le nuove frontiere della *e-democracy* hanno evidenziato alcuni limiti. In particolare: le sperimentazioni di uso delle Ict sono rimaste confinate a una dimensione prevalentemente locale; l'implementazione delle Ict non ha prodotto cambiamenti significativi nelle «regole del gioco» delle odierne democrazie liberali, che sono rimaste fondamentalmente inalterate; sul versante della partecipazione, l'accesso al *web* ed ai *social network* non ha affatto ar-

(13) M. PROSPERO, *La solitudine del cittadino virtuale*, in D. De KERCKHOVE, A. TURSÌ (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, Apogeo editore, 2006.

(14) G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, Ets edizioni, 2017.

restato la crescita del fenomeno dell'antipolitica e, in generale, la sfiducia verso le istituzioni.

La sfida attuale della *e-democracy* non è tanto il suo riconoscimento quanto piuttosto quella della individuazione della qualità del suo funzionamento.

In effetti, in questo momento storico, siamo di fronte ad una *impasse*: da un lato la crisi della democrazia tradizionale basata sul principio di rappresentanza politica e, dall'altro, le difficoltà oggettive che i nuovi strumenti di *e-democracy* hanno già evidenziato.

Da questa *impasse* si può forse uscire muovendo da nuove premesse. In primo luogo, la questione in ordine alla dicotomia democrazia rappresentativa (modello tradizionale) e democrazia elettronica (intesa genericamente come modello altro di partecipazione popolare) probabilmente è mal posta. Invero non si tratta di individuare il modello prevalente e, dunque, qualora si riconoscano le potenzialità della *e-democracy*, di dichiarare la fine della democrazia rappresentativa, quanto piuttosto di accettare che, accanto al modello tradizionale declinato nella Costituzione, si siano affermati e siano in crescita dei modelli di partecipazione popolare, la cui capacità di incidenza sulla vita pubblica non può essere ignorata per il solo fatto che sfuggano ad una regolamentazione di diritto positivo.

È possibile, invero, riconoscere che i due modelli di democrazia non sono così distanti come *prima facie* possono apparire.

Pur riconoscendo, difatti, che gran parte del successo delle forme di partecipazione popolare informatizzata sia imputabile alla diffusa sfiducia nei confronti degli strumenti di partecipazione tradizionali, è plausibile domandarsi se le prime non possano determinare un rinvigorimento dei secondi e se, parallelamente, i secondi non possano rafforzare ed indirettamente legittimare il ruolo dei primi, in un rapporto osmotico tutt'altro che tensivo o di alternatività reciproca.

3. La disciplina delle lobbies in Italia ed il ruolo potenziale rispetto alla crisi del principio di rappresentanza

Ad incidere sullo snaturamento del modello tradizionale di partecipazione democratica fondata essenzialmente sul principio di rappresentanza politica e sullo strumento del voto popolare ha contribuito an-

che l'attività svolta a vario titolo dalle società di *lobby* che, intessendo relazioni con i decisori pubblici, rappresentano e si fanno portavoce di interessi generalizzati di determinate categorie sociali ed economiche.

L'attività delle *lobbies* in Italia non ha ancora ottenuto una disciplina in sede legislativa nonostante si registrino alcuni recenti interventi in sede regolamentare.

Le ragioni di tale lacuna sono da ricondurre – a parere di chi scrive – ad un *gap* culturale: nella nostra società, infatti, l'idea dell'azione di pressione esercitata dalle *lobbies* è tendenzialmente associata ad una *mala gestio* del potere pubblico che dalle società di *lobby* verrebbe “orientato” (*rectius*, deviato) verso soluzioni particolaristiche lontane dall'interesse collettivo cui, invece, esso dovrebbe ispirarsi. Nella convinzione che il riconoscimento per via normativa dell'attività di lobbismo possa rappresentare la legittimazione di un'interferenza negativa sull'autonomia ed imparzialità dell'azione istituzionale, finora si è di fatto consentito che le *lobbies* operino senza regole specifiche ad un livello sommerso e opaco che – questo sì – può rappresentare *humus* per forme deviate di esercizio del potere pubblico.

3.1. I tentativi di disciplina dell'attività di lobbying

I primi disegni di legge in materia di *lobbying* risalgono all'VIII legislatura (1979-1983): una proposta è stata presentata alla Camera (A.C. 3200, «Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche», proponente on. Ichino, Pci) ed una al Senato (A.S. 16, «Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche», proponente sen. Salerno, Dc). Nessuna delle due ha mai iniziato l'*iter* di discussione.

Nella IX legislatura (1983-1987) viene avviato alla Camera l'esame in sede referente di tre proposte abbinata: la proposta A.C. 571 (proponente on. Francese, Pci, che riproduce la proposta A.C. 3200 della VIII legislatura), la proposta A.C. 148 («Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche», proponente on. Cristofori, Dc) e la proposta A.C. 2983 («Riconoscimento e disciplina dell'attività professionale di relazioni pubbliche», proponente on. Facchetti, Pli). Le tre proposte sono state esaminate in commissione ed è stato elaborato un testo uni-

ficato da proporre all'esame dell'aula. L'esame in aula, tuttavia, non ha mai avuto inizio.

Nella stessa legislatura, al Senato, veniva presentata una proposta (A.S. 125, proponente sen. Mezzapesa, Dc) riproduttiva della proposta A.S. 16 della legislatura precedente. Anche in questo caso non è stato mai avviato l'esame.

Nella X legislatura (1987-1992) sono state presentate, ma non esaminate, due proposte di legge, entrambe alla Camera: la proposta A.C. 1124 (a cura dell'on. Francese, Pci, riproduttiva della proposta A.C. 3200 dell'VIII legislatura) e la proposta A.C. 925 (a cura dell'on. Ferrari, PSI, riproduttiva della proposta A.C. 148 della legislatura precedente).

Nella XI legislatura (1992-1994) è stata presentata una sola proposta alla Camera (A.C. 144, «Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche», on. Aniasi, Psi) che non ha avuto seguito. La stessa sorte è toccata alla proposta di legge A.C. 3269 («Norme per il riconoscimento e la disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche», on. Peraboni, Lega Nord) presentata alla Camera nella XII legislatura (1994-1996).

Tutti questi progetti erano variamente caratterizzati dai seguenti elementi:

- istituzione di un elenco professionale ove chiunque intendesse svolgere professionalmente l'attività di relazioni pubbliche avrebbe dovuto iscriversi;
- istituzione di una Commissione di vigilanza con funzioni di controllo e monitoraggio. La Commissione, con sede presso il Ministero del Lavoro, avrebbe dovuto essere composta da un magistrato con grado di consigliere di Cassazione, con funzioni di presidente, tre membri, eletti dagli iscritti nell'elenco professionale, tre membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), ed un membro designato dal Ministero del lavoro con funzioni di segretario;
- puntuale disciplina dei compiti, dei doveri e dei diritti del professionista (lobbista) ispirati ai principi di trasparenza, partecipazione, informazione;
- previsione di un apparato sanzionatorio adeguato e disciplina del procedimento di contestazione ed irrogazione.

La disciplina indicata nelle suindicate proposte di legge era pressoché unicamente concentrata sull'obiettivo di assicurare una regolamentazione del profilo professionale del lobbista (esperto in relazioni pubbliche) con particolare riferimento ai rapporti con gli organi legislativi¹⁵.

Venendo ai tempi più recenti, nella scorsa legislatura (XVII, 2013-2018), la Commissione Affari costituzionali presso il Senato ha esaminato alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare e popolare in tema di «Attività di rappresentanza di interessi» (A.S. 281, 1194, 358, 643, 1522, 1497, 992, 806, 1632 e 1522) che prevedevano la sottoposizione dell'attività di *lobbying* a forme di verifica e controllo da parte di diverse autorità (CNEL, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Uffici di Presidenza di Camera e Senato, Autorità nazionale anticorruzione, Autorità *Antitrust* e una Commissione parlamentare *ad hoc*). L'8 aprile 2015 la Commissione aveva adottato l'A.S. 1522 come testo base caratterizzato dalle seguenti principali soluzioni:

- affermazione dei principi di trasparenza, pubblicità, partecipazione democratica e conoscibilità dei processi decisionali (art. 1);
- istituzione di un Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi e del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (artt. 3-4);
- obbligo di adozione da parte delle società di *lobby* di un Codice di condotta e di un regolamento interno, approvati dal suddetto Comitato (art. 5);
- creazione presso il Comitato di una banca dati accessibile agli iscritti al Registro in cui vengono caricati tutti i provvedimenti normativi in corso di predisposizione, al fine di garantire la più ampia partecipazione (art. 7);
- definizione per legge dei requisiti per l'iscrizione al Registro e dei diritti ed obblighi degli iscritti (artt. 6-8);
- obblighi di trasparenza a carico dei decisori pubblici (art. 10);
- individuazione delle cause di incompatibilità fra l'attività di lobbista e altri ruoli professionali o istituzionali (art. 11);

(15) Per un'analisi attenta delle proposte di legge citate, P. ZUDDAS, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel parlamento italiano*, in *www.amminitrazioneincammino.luiss.it*, 2003.

- previsione di adeguato apparato sanzionatorio (art. 13).

Purtroppo, l'*iter* di discussione in Commissione del Senato non si è concluso prima della fine della legislatura.

Alla Camera dei deputati, nella XVII legislatura, si è invece registrato un decisivo passo avanti nel percorso di formalizzazione e riconoscimento dell'attività delle *lobbies*. Abbandonando la strada della disciplina legislativa, infatti, il 12 aprile 2016 la Giunta per il Regolamento della Camera ha approvato il Codice di condotta dei deputati che reca norme di comportamento dei membri della Camera informate ai valori della correttezza, trasparenza ed imparzialità nonché le procedure per il rispetto di tali norme. Il 18 aprile 2016 è stato costituito un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati che fornisce pareri sull'interpretazione ed attuazione delle disposizioni del Codice¹⁶.

Il 26 aprile 2016, pochi giorni dopo l'adozione del Codice di condotta, la Giunta per il Regolamento della Camera ha approvato un provvedimento di «Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati». Il provvedimento ha determinato:

- l'istituzione presso l'Ufficio di Presidenza della Camera di un Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei deputati; il Registro è stato materialmente attivato con delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017 ed è accessibile attraverso apposita sezione del sito *web* della Camera;
- l'iscrizione nel Registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale;
- l'obbligo da parte degli iscritti al Registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla Camera che dia conto dei contatti attivati, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati;
- l'applicazione di sanzioni, in caso di violazioni, consistenti nella sospensione o cancellazione dal Registro.

(16) Analogamente, al Senato, nel testo di proposta di «Riforma organica del Regolamento del Senato» esitato dall'assemblea del 21 dicembre 2017 e pubblicato in G.U., Serie Generale, n. 15 del 19 gennaio 2018, è previsto espressamente che spetta al Consiglio di Presidenza l'adozione di un Codice di condotta dei senatori che stabilisca principi e norme di condotta ai quali i senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare.

3.2. *Le proposte di legge depositate nel corso dell'attuale legislatura*

Sebbene l'orientamento che sembra essere prevalso da ultimo in sede parlamentare sia quello di intervenire sul tema del *lobbying* attraverso strumenti diversi dall'iniziativa legislativa, anche nella XVIII legislatura (attualmente in corso) sono state presentate tre proposte di legge in materia.

Il 23 marzo 2018 alla Camera è stata presentata dall'on. Fregolent la proposta A.C. 196 «Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi». Al Senato, invece, in data 12 aprile 2018 è stata presentata la proposta A.S. 266 d'iniziativa dei sen. Valente, Cirinnà, Cucca, Laus e Margiotta (PD) «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali e presso i decisori pubblici» nonché, in data 14 giugno 2018, è stato depositato dal sen. Nencini il progetto A.S. 484 «Disciplina della rappresentanza di interessi».

La proposta A.S. 266 e la proposta A.C. 196 individuano nell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) l'autorità competente alla tenuta del Registro, alla vigilanza sull'operato dei soggetti iscritti, alla relazione periodica alle Camere e, infine, alla irrogazione delle sanzioni.

Diversamente, invece, la proposta A.S. 484 (che riproduce la proposta A.S. 643 della XVII legislatura) attribuisce i suddetti compiti ad apposita struttura *ad hoc* denominata «Struttura di missione per il monitoraggio della rappresentanza di interesse» costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per il resto, le proposte si uniformano alle indicazioni di proposte legislative precedenti.

La proposta A.S. 266 e la proposta A.S. 484 risultano assegnate, rispettivamente dal 26 giugno 2018 e dall'1 agosto 2018, alla I Commissione Affari costituzionali in sede redigente senza che, alla data di presentazione di questo scritto, sia stato ancora iniziato l'esame.

La proposta A.C. 196 è stata assegnata alla I Commissione Affari costituzionali in sede referente il 26 giugno 2018, senza che ancora sia iniziato l'esame.

È verosimile che in questa legislatura possa venire finalmente approvata una legge sull'attività delle *lobbies* in considerazione del decisivo passo avanti compiuto nel 2016, sia pur a livello interno, alla Camera dei de-

putati: al di là degli stimoli esterni (in particolare quelli provenienti dalle discipline già approvate in altri ordinamenti), adesso vi è una disciplina che, seppur di *soft law* e da parte di una sola delle Camere, potrebbe influire positivamente sull'esito del procedimento legislativo.

3.3. *La regolazione del lobbismo ai fini del superamento della crisi del principio di rappresentanza politica*

Al netto delle considerazioni sullo stato di avanzamento delle proposte di legiferazione sull'attività di *lobbying* e sul merito delle scelte che il legislatore intenderà compiere, ai fini della presente ricerca assume rilevanza la considerazione in ordine alla funzione che le *lobbies* possono assolvere rispetto al problema della crisi della democrazia rappresentativa. Come osservato in precedenza, infatti, il principio di rappresentanza vive una stagione di declino evidenziata dalla generale sfiducia del corpo elettorale nei confronti dei rappresentanti e dei decisori pubblici nonché, più in particolare, dal tasso di astensione dalle urne costantemente in crescita.

Di contro, come detto, si vanno progressivamente rafforzando forme "altre" di partecipazione popolare alla vita delle istituzioni che trovano generale espressione nella cd. *e-democracy*.

Per quanto, coerentemente con un'impostazione conservatrice, queste forme di partecipazione possano considerarsi prive di giuridica rilevanza e, dunque, ricondotte a espressioni scomposte di opinioni variegate, resta il fatto che esse esistono e pesano non poco sulle scelte anche di chi governa.

Se così è, l'atteggiamento "negazionista" rispetto a questi nuovi moduli partecipativi non porterà molto lontano sia perché finirà per acuire le distanze fra governanti e governati (e dunque aggravare lo stato di crisi del modello tradizionale di democrazia) sia perché dovrà fare i conti con una realtà sociale profondamente mutata.

Per altro verso, tuttavia, sono stati evidenziati i limiti delle nuove frontiere della *e-democracy* e della c.d. partecipazione digitalmente mediata (dimensione prevalentemente locale delle sperimentazioni di uso delle ICT; scarsa efficacia della pressione esercitata; crescita dei fenomeni di populismo e antipolitica; aumento della sfiducia complessiva verso le istituzioni; poca attendibilità dei risultati che emergono).

Come anticipato nell'introduzione, una soluzione possibile per superare tali limiti può essere rappresentata dal riconoscimento di un ruolo strategico degli *stakeholders* e, più in generale, dei rappresentanti di interessi collettivi (non solo economici) che hanno titolo ad interloquire e influenzare l'attività dei decisori pubblici¹⁷. In tal modo, i vantaggi connessi all'esercizio della *e-democracy* potranno essere valorizzati alla stregua di fattivi contributi poiché troveranno espressione secondo degli schemi, delle regole predeterminati e per il tramite di portavoce autorizzati e legittimati che possano garantirne una compiuta sintesi. In altri termini, il punto di equilibrio fra le diverse forme di democrazia e, in particolare, fra la democrazia tradizionale (basata sul principio di rappresentatività politica) e la *e-democracy* potrebbe individuarsi nel ruolo dell'attività di *lobbying*.

Difatti, qualora il processo di sintesi delle istanze provenienti dalla società e dalle piattaforme elettroniche fosse posto in essere direttamente dalle istituzioni cui le istanze sono destinate (per esempio, attraverso la gestione e il monitoraggio delle piattaforme di intervento, la predisposizione di quesiti e questionari, l'elaborazione dei risultati), sarebbe elevato il rischio di tradire le caratteristiche proprie di questo tipo di partecipazione popolare (la spontaneità, l'incisività, l'immediatezza, la veridicità).

Le *lobbies* – a condizione che ricevano adeguata regolamentazione – potrebbero essere investite della raccolta ed elaborazione dei contributi di *e-democracy* in ragione del ruolo di interlocutore privilegiato delle istituzioni che la legge riconosce loro.

Questa soluzione presuppone, però, il raggiungimento di una serie di obiettivi preliminari.

In primo luogo, occorre che il lobbismo sia fatto oggetto di una compiuta disciplina di rango primario che – oltre ad accogliere le condivisibili soluzioni organizzative che si ritrovano pressoché uniformi in tutte le proposte di legge delle precedenti legislature e in quelle depositate nella attuale legislatura – si sforzi altresì di compiere un passo ulteriore.

(17) Sui meccanismi di pressione sul legislatore, G. CORSO, *Regole e politiche pubbliche: il punto di vista dei destinatari*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 181 ss.

Occorre cioè che il legislatore non si faccia carico soltanto del compito di porre delle regole finalizzate ad evitare abusi da parte delle società di *lobby* ma anche del più complesso problema di affidare alle *lobbies* il ruolo “sociale” di fare una sintesi veritiera, oggettiva e completa delle diverse volontà e istanze manifestate da tutti i soggetti variamente incisi dagli interessi in concreto rappresentati.

Alle *lobbies* – attraverso questo ruolo sociale – verrebbe così affidata una funzione di supporto (soprattutto istruttorio) ai decisori pubblici. Perché possa realizzarsi un tale salto di qualità nella disciplina del lobbismo occorre inoltre che si compia un radicale cambiamento culturale che spinga tutti gli attori in campo ad accedere ad una visione non negativa delle società di *lobby* e delle attività che esse svolgono. Invece, probabilmente, il cambiamento di rotta culturale potrebbe scaturire quale effetto indotto da una scelta legislativa orientata verso la direzione sopra prospettata.

La strada proposta appare senz'altro percorribile anche grazie alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 379 del 2004 (ancora di grandissima attualità), ha riconosciuto che le ragioni di influenza condotte verso i decisori pubblici non sono dirette a «sopprimere dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organismi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»¹⁸.

(18) La sentenza è stata resa in un giudizio di impugnazione proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso alcune norme di modifica dello Statuto regionale approvate con delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, dell'1 luglio 2004/14 settembre 2004. Fra le norme contestate figuravano due disposizioni (artt. 17 e 19) volte a prevedere la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale potessero prendere parte anche «associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale», per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, da motivarsi obbligatoriamente con riferimento alle risultanze istruttorie (art. 17), nonché il riconoscimento di un «diritto di partecipazione» al procedimento legislativo per «tutte le associazioni» che ne facciano richiesta (art. 19). Secondo il Governo ricorrente l'art. 17 contrastava con l'art. 97 Cost. poiché imponeva aggravati procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione imponendo un obbligo di motivazione per gli atti normativi in contrasto con i principi di cui alla legge 241/1990 (parametro di costituzionalità) in tema di attività. L'art. 19, invece, secondo parte ricorrente, si poneva in contrasto con l'art. 121 Cost. e, più in generale, con il principio di rappresentanza introducendo una «altera-

La regolamentazione è, dunque, necessaria per eliminare il velo di opacità che copre taluni rapporti tra gruppi di interesse e decisore pubblico. La parola d'ordine non può che essere trasparenza quale condizione necessaria in ogni democrazia; perché ci sia trasparenza è indispensabile una legge che disciplini l'attività di *lobbying*, che ne «renda visibili gli attori, le politiche, le modalità di intervento»¹⁹. Del resto, antidoto ad ogni tipo di speculazione è la trasparenza²⁰ che permette ai cittadini, all'opinione pubblica ed ai gruppi di interesse e di pressione di conoscere i meccanismi di deliberazione delle decisioni pubbliche, i fattori che le hanno influenzate, nonché le risorse pubbliche a tal fine stanziare»²¹, e anche di attivare un processo di discussione, il più aperto possibile, sulla scelta operata dal legislatore.

Il richiamo ai principi di trasparenza e pubblicità – in uno con il timore “atavico” che nell'attività di *lobbying* si annidi il rischio di comportamenti corruttivi – è risultato essenziale nell'indurre i proponenti dei più

zione del sistema di democrazia rappresentativa» e del ruolo dei partiti politici che operano legittimamente nelle assemblee legislative. La Corte costituzionale ha ritenuto infondate le censure aventi ad oggetto i citati artt. 17 e 19 affermando che l'istruttoria pubblica per la formazione degli atti normativi o amministrativi di carattere generale, nonché il correlato obbligo di motivazione, costituirebbero modalità di attuazione dell'art. 97 Cost.; quanto all'istituto di partecipazione introdotto dall'art. 19 della deliberazione statutaria, invece, esso sarebbe funzionale ad introdurre regole obiettive per assicurare un confronto con i portatori dei diversi interessi sociali generali. La Consulta ha osservato, inoltre, che la normativa regionale prevede legittimamente «alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari; pertanto essa non ostacola la funzionalità delle istituzioni regionali non risultando compromesso il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici».

(19) M. AINIS, *Privilegium*, Milano, Rizzoli, 2012, p. 23. L'Autore reputa necessaria in Italia una legge che disciplini l'attività di *lobbying* considerato che «conosciamo esattamente il numero dei lobbisti al Parlamento europeo (3 mila, 5 per ogni deputato), ma non sappiamo nulla dei loro colleghi all'opera nel Parlamento italiano».

(20) In assenza di un'adeguata trasparenza, intesa come metodo di formulazione, elaborazione e, infine, approvazione della decisione pubblica, il rapporto tra decisore pubblico e *lobbies* è avvolto da un velo impenetrabile di oscurità: il luogo della decisione, lungi dall'aver pareti di vetro, ricorda una brasserie ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore, dove, pur entrandovi, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti». Cfr. P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, 2012.

(21) S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo Accordo Interistituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna online*, 1, 2015, p. 2.

recenti progetti di legge a individuare nell'ANAC il soggetto preposto alla tenuta del Registro dei lobbisti, alla vigilanza sulla regolarità delle attività svolte ed all'esercizio del potere sanzionatorio²².

La scelta, peraltro, non appare del tutto convincente poiché finisce per confermare il giudizio di disvalore verso il lobbismo che sarebbe opportuno superare. In questa direzione desta ulteriori perplessità la scelta compiuta nella legge 190/2012 di introdurre la nuova fattispecie di reato denominata «Traffico di influenze illecite», che colpisce chi sfrutta i rapporti con i decisori pubblici al fine di influenzarne le scelte²³; in assenza di una disciplina positiva delle attività di *lobbying* lecite, la norma penale rischia soltanto di generare confusione interpretativa.

In sintesi, se nella prospettiva della rigenerazione democratica le *lobbies* possono essere chiamate a svolgere un ruolo positivo, questo richiede un mutamento nella percezione diffusa del carattere “problematico” del *lobbying*: una serie di elementi dimostrano però come questo percorso sia ancora difficile ed anzi alcuni segnali sembrano confermare la “confusione” tra *lobbying* e corruzione.

4. Conclusioni

Le riflessioni svolte incidono su tre grandi temi strettamente connessi: lo stato di salute della democrazia rappresentativa, le opportunità connesse alle nuove forme di *e-democracy* e il ruolo del lobbismo in Italia. La crisi del modello di democrazia rappresentativa è certa, sebbene il principio della sovranità popolare e della rappresentanza politica resti il valore fondamentale sul quale si fonda la forma di Stato democratico e la forma di governo parlamentare. Il quesito al quale si è cercato di fornire una risposta investe proprio i connotati della democrazia rappre-

(22) Per una ampia riflessione sui nessi fra *lobbying* e politiche anticorruzione e un interessante focus sul *lobbying* “amministrativo”, E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2017, pp. 371-411.

(23) Sul tema, fra gli altri, V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze illecite*, in B. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 419 ss.; M. ROMANO, *Legge anticorruzione, Millantato credito e Traffico di influenze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1396 ss.; E. SCAROINA, “*Lobbying*” e rischio penale, in *Dir. pen. e processo*, 2016, pp. 811-829; P. VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 1293 ss.; R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 196 ss.

sentativa: è tempo perché essa venga ripensata o piuttosto è sufficiente una sua mera riconsiderazione con la proposta di taluni correttivi?

Come osservato, i dati sull'astensione del corpo elettorale dal voto non esprimono un disinteresse *tout court* rispetto alla volontà di partecipare alla vita pubblica. E ciò è ampiamente dimostrato dalla proliferazione e diffusione di mezzi alternativi di partecipazione democratica diretta basati sull'utilizzo delle ICT.

Ciò che invece è da tempo in sofferenza (e non solo in Italia) è il sistema dei partiti attraverso il cui ruolo tradizionalmente si declinava la partecipazione del popolo nelle istituzioni.

Inversamente proporzionale alla sfiducia nei confronti dei partiti politici è la forte energia che si coglie in molte esperienze di partecipazione collettiva del popolo alla vita pubblica tramite l'uso delle ICT.

L'ordinamento deve necessariamente raccogliere questi segnali e offrire un riconoscimento giuridico e formale alle istanze di partecipazione diretta (*bottom-up*). Se questo avvenisse, se cioè il popolo percepisse un'attenzione reale da parte delle istituzioni verso i nuovi modelli di partecipazione, con ogni probabilità (sia pur gradualmente) ne trarrebbe beneficio anche il sistema tradizionale di democrazia rappresentativa che individua nell'esercizio del diritto di voto lo strumento centrale della sovranità popolare.

Il modello di democrazia rappresentativa, dunque, non è un modello da abbandonare ma da arricchire ed aggiornare. Il voto deve costituire l'ultimo *step* di un percorso partecipativo democratico che non può più prescindere dalla valorizzazione delle esperienze di *e-democracy* (spesso informali, istintive e senza regole); solo in questa direzione, i dati sull'affluenza alle urne potranno invertire il *trend* negativo e il voto espresso potrà essere più consapevole rispecchiando fedelmente le idee dell'elettore.

L'attenzione da parte delle istituzioni verso le nuove forme di democrazia partecipativa (ed in particolare verso la *e-democracy*) costituisce altresì un'esigenza irrinunciabile in quanto questo – come ogni altro fenomeno sociale, culturale o di pensiero – necessita, perché sia utile allo scopo, di essere regolato e guidato. Se la *e-democracy* continuerà a svolgersi senza regole o filtri vi è il rischio che i risultati cui perviene siano del tutto inattendibili, non rispecchino la volontà della maggio-

ranza e non siano, dunque, utilizzabili come elementi di supporto da parte dei decisori pubblici. L'ordinamento dunque deve fissare le regole che possano evitare (o quanto meno ridurre sensibilmente) il rischio sopra prospettato.

A fronte di questa esigenza si è prospettata l'idea che il compito di filtrare e moderare il contributo *bottom-up* (espresso in larga misura attraverso la *e-democracy*) possa essere affidato alle *lobbies* che influenzano le istituzioni.

La disciplina delle *lobbies* deve perseguire due obiettivi fondamentali: innanzitutto garantire che tutti i soggetti non istituzionali che fanno *lobbying* siano dotati di alcuni requisiti inerenti la credibilità (l'istituzione del Registro presso le Camere dovrebbe servire adeguatamente allo scopo), la capacità di autofinanziamento, l'indipendenza politica e partitica; in secondo luogo, è necessario che le società di *lobbies* mettano in campo e gestiscano contesti nei quali chiunque sia interessato possa offrire il proprio contributo di partecipazione onerando, alla fine, la società di *lobby* medesima a fare una sintesi dei diversi contributi ed elaborare una o più soluzioni che rispecchino il più possibile le opinioni rappresentate.

L'assolvimento da parte delle società di *lobby* del suddetto ruolo "sociale" in uno con la implementazione e l'affinamento delle tecniche di partecipazione digitale da parte dei cittadini contribuirebbe a garantire maggiore pluralismo nei processi decisionali delle istituzioni parlamentari e governative; attraverso questo virtuoso processo, seppur gradualmente, potrebbero conseguirsi gli obiettivi di rinvigorismento del principio di rappresentanza e rappresentatività, caposaldo del nostro ordinamento.

Si tratta, a ben vedere, allo stato, di una soluzione ipotizzabile solo astrattamente; purtuttavia essa potrebbe trovare una sua concreta realizzazione attraverso un primo passo fondamentale costituito dalla regolamentazione legislativa del *lobbying*, sicuramente auspicabile: benché la disciplina di diritto positivo non potrebbe formalmente costringere le società di *lobby* a farsi portavoce dei multiformi interessi veicolati dal basso nelle piattaforme di partecipazione fruibili attraverso le ICT, essa potrebbe garantire forme di tutela e promozione di quelle attività lobbistiche che scelgano di farsi carico di tale delicato compito di interpretazione e veicolazione della pluralità di interessi in gioco.