



Fascicolo n°4/2025

Data di pubblicazione: 18/11/2025

Autrice: Giulia Sulpizi*

**“Da un grande potere derivano grandi responsabilità”: partiti,
lobbies e influencers come veicoli di *policy making*
nell’ordinamento costituzionale italiano.**

Sommario: 1. Per una premessa: il *policy making process* in Italia, in un dialogo multidisciplinare. – 2. Gli strumenti operativi: l’importanza della transizione digitale. – 3. Gli attori protagonisti del *policy making process*: partiti, *lobbies* e *influencers*. – 3.1 I partiti politici nei rapporti con gli iscritti e con gli elettori: spazi per la consultazione. – 3.2 Le *lobbies* e il loro ruolo di intermediari nella definizione delle politiche pubbliche. – 3.3 Lo spazio (nuovo) degli *influencers*. – 4. “Da un grande potere derivano grandi responsabilità”: considerazioni conclusive.

1. Per una premessa: il *policy making process* in Italia, in un dialogo multidisciplinare.

“Non chiedete cosa il vostro Paese può fare per voi, chiedete cosa potete fare voi per il vostro Paese”: sono queste le famose parole pronunciate dal Presidente degli Stati Uniti John F. Kennedy il 20 gennaio 1961, il giorno del suo insediamento alla Casa Bianca. Parole celebri, certamente, e dense di significato. Parole che testimoniano un legame stretto e inscindibile tra pubblico decisore e cittadini, dove il primo persegue gli obiettivi definiti dai secondi. In questa prospettiva diviene centrale un momento, quello dell’identificazione delle *issues* da tutelare, compito che pare spettare alla società civile.

* Dottoranda di ricerca in “Diritto, mercato e persona” (Ca’ Foscari-Université Sorbonne Paris Nord).

Eppure, ci si dovrà chiedere, come si può – operativamente – arrivare ad influenzare le amministrazioni e i vertici delle istituzioni dello Stato? Come si può far sentire la propria voce in maniera efficace ed effettiva?

La cittadinanza è chiamata, non a caso, ad agire tramite soggetti “intermedi”, veri e propri veicoli ed interpreti dei sentimenti della comunità di riferimento. Nello specifico, volendo considerare un ordinamento come quello italiano attuale, complesso e dalle molteplici istanze, possiamo individuare tre principali attori che interloquiscono sulla scena del *policy making process*. In primo luogo, ci si deve riferire ai partiti che, per loro intrinseca natura, come chiarisce la stessa Carta costituzionale repubblicana, hanno il compito di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»¹. In secondo luogo, si deve avere riguardo delle *lobbies*, termine che presenta in Italia una connotazione marcatamente negativa, sinonimica di fenomeni corruttivi, ma che, in realtà, presenta una natura neutra, di “portatori di interessi”. Da ultimo, sempre più spesso sono i nuovi “padroni delle piattaforme” – ovverosia, gli *influencers* – ad esercitare pressioni, più o meno dirette, sull’opinione pubblica e, di conseguenza, sui decisori politici, al fine di attrarre l’attenzione su specifici problemi.

Ciò che rileva è che nessuna delle tre categorie sopracitate, per quanto espressamente o meno tutelate dalla legge fondamentale, trova una legislazione di settore *ad hoc*. Residuano, infatti, solo singole sparse previsioni normative che mancano, però, di coerenza interna e che debbono essere implementate in termini di garanzia di trasparenza del processo decisionale seguito e di salvaguardia dell’eguaglianza delle parti coinvolte.

Da qui, emerge l’importanza di adottare un approccio sostanzialistico, volto ad unire normatività e prassi² in una dimensione necessariamente multidisciplinare, laddove si evidenziano legami tra mondo giuridico e politologico³.

¹ Il tema del metodo democratico cui i partiti politici *ex art.* 49 Cost. devono improntare la loro azione è ampiamente indagato dalla dottrina, come ha testimoniato, in primo luogo, il Convegno AIC del 2009, esitato nel volume AA.VV., *I partiti politici*, Jovene, Napoli, 2009, Tra i contributi più recenti sul punto si vedano S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ESI, Napoli, 2012; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012; S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE online*, n. 1, 2021; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011 e A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015. Similmente si rinvia ai contributi del Seminario di ASTRID, *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?*, svoltosi a Roma il 30 gennaio 2009, di cui agli interventi di F. BASSANINI, O. MASSARI, C. PINELLI, M. LAZAR, A. FLORIDIA, A. DI VIRGILIO, S. BONFIGLIO, P. RIDOLA, C. SALVI, M. LUCIANI e D. ARGONDI.

² Sul punto si rinvia alle illuminanti considerazioni di P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, 33, laddove si afferma che «Valori, interessi, bisogni effettivamente circolanti in quella realtà storicamente concreta che è un popolo vivente in un certo tempo e spazio hanno la loro traduzione in un testo che non è più un catalogo statico di situazioni soggettive astratte, bensì una norma giuridica suprema disciplinatrice dell’umana convivenza». Sembra, di fatto, argomentare similmente, con specifico riguardo al tema della democrazia nei partiti, F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi*, n. speciale 1, 2017, 17, laddove si evidenzia il legame tra sistema dei partiti, forma di governo, regole elettorali e mutamenti della democrazia rappresentativa in Occidente, con l’evidente necessità di osservare il dato realistico di un sistema giuridico nel suo complesso per comprendere appieno l’operatività.

³ Anzi, proprio per chi studia i temi inerenti alla rappresentanza politica soprattutto nel nuovo contesto tecnologico «Le incursioni negli altri campi sono state rese necessarie dalla particolarità de tema trattato, difficilmente inquadrabi-

Con l'impiego di tale metodologia si procederà, con riferimento a tutti i tre soggetti di cui *supra*, ad una disamina normativa e giurisprudenziale, per poi passare, con riferimento ai soli partiti, all'analisi dei rispettivi statuti. In questo modo si cercherà di evidenziare quali siano le disposizioni attualmente vigenti volte a tutelare la trasparenza delle consultazioni con la popolazione civile e con il pubblico decisore, oltre che a garantire la più ampia apertura possibile nei confronti della collettività.

Lo scopo, infatti, del presente lavoro è di verificare se quanto previsto sia sufficiente per dare vita ad un corretto ed efficiente circuito fiduciario-rappresentativo tra istituzioni e portatori di interessi, di qualsivoglia natura essi siano, dal momento che proprio questi ultimi hanno il compito di interpretare le *demands* dei cittadini. Solo in questo modo si giungerà a comprendere il legame – da salvaguardare per un buono stato di salute del sistema italiano – tra soggetti pubblici, partiti, lobbisti, *influencers* sui *social media* e società civile, in un rapporto che non è unidirezionale, ma circolare, di continuo interscambio di informazioni e potere.

Ad ogni modo, è bene chiarire, in via preliminare, cosa si intenda per *policy making process*, soprattutto analizzando il tema da un punto di vista politologico, per passare, poi, a verificare se le teorie sviluppate dalle scienze politiche possano applicarsi alle regole giuridiche vigenti, al fine di garantire il regolare funzionamento della democrazia costituzionale nostrana.

Per *policy making process* si intende, quindi, quel complesso meccanismo volto ad individuare i programmi e le decisioni che risultano adeguati a perseguire obiettivi o – per meglio dire – valori⁴. Qui operano, a diversi livelli e in differenti momenti, tutti i soggetti *ante* menzionati⁵, secondo un meccanismo complesso, che comprende un'ampia gamma di elementi⁶. Tra questi spiccano, in primo luogo, i precedenti impegni assunti dai partiti nei confronti degli elettori⁷. In secondo lu-

le in modo esaustivo in una singola disciplina»: in tal senso, M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. 4, laddove si richiamano gli studi filosofici, politologici ed economici. Similmente opta Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, 16, laddove tratta dell'importanza di un approccio interdisciplinare: «Il cultore del diritto si mostra con formule prescrittive. Il giurista appare, normalmente, “più arido e limitato” rispetto ad altri studiosi, in quanto ciò che esula dalle predette formule prescrittive è destinato a rimanere estraneo all'indagine. Nel contempo, egli è talora più preciso di altri osservatori, in quanto le sue tesi debbono misurarsi con una specifica pratica, quale è quella dell'esperienza giuridica». Tale approccio è indispensabile anche e soprattutto per esaminare compiutamente la funzione dei partiti negli ordinamenti costituzionali contemporanei: così, in A. MANZELLA, *I partiti politici e le forme di governo nell'Unione europea*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, 79, che, riprendendo il pensiero di Maurice Duverger, ha affermato che «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha una idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione politica dei partiti ed ignora il diritto costituzionale classico, ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei».

⁴ D. EASTON, *The Political System*, A.A. Knopf, New York, 1953, 129-130.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Per una rassegna generale di questi elementi si rinvia a H.M. LEICHTER, *A Comparative Approach to Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, spec. 38. Sulla nozione di *policy making* si vedano altresì G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2012, spec. 12 e P.A. HALL, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, in «*Comparative Politics*», vol. 25, n. 3, 1993, 279. Sulla generale complessità – e sulle sfide – di tale processo si rinvia a D. BRAYBROOKE, C.E. LINDBLOM, *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, Collier-Macmillan Limited, Londra, 1963.

⁷ Su come ciò concretamente si realizzi, si noti l'importanza di questi elementi per «il politico responsabile e l'amministratore», che sono chiamati a superare «pressioni quotidiane che portano a compromessi e pospongono ma

go, pare centrale il clima politico nazionale, che risulta certamente influenzato dall’operatività dei singoli parlamentari nelle Assemblee, tramite, soprattutto, le commissioni di appartenenza⁸. Non minori sono le tensioni internazionali e la globalizzazione, i cui riflessi sono senz’altro idonei ad orientare le “priorità” dei cittadini, che possono, di volta in volta, apparire preoccupati più o meno da conflitti di carattere sovranazionale⁹. Similmente, anche le risorse economiche di un Paese – e la sua situazione finanziaria e monetaria – orientano le decisioni assunte dalle pubbliche amministrazioni¹⁰. In aggiunta a ciò, è altresì fondamentale osservare le tradizioni storiche – e, in specie, storico-costituzionali – di un sistema giuridico, ivi ricomprendendovi anche l’importanza assunta dai *leaders* politici, il livello di istruzione della popolazione e la natura del sistema partitico¹¹.

Si tratta, senza dubbio, di un ampio complesso di variabili, in cui assumono primario rilievo proprio le compagini partitiche, chiamate a confrontarsi costantemente con ulteriori componenti socioculturali in perenne evoluzione, a causa delle sfide tecnologiche, della crisi economica, delle disuguaglianze sociali, della nascita di nuove formazioni politiche antisistema e dello sviluppo di nuovi modi di concepire il pubblico benessere. Tutti questi fattori, unitamente considerati, spiegano per quale ragione il *decision process*, in termini di finalità da raggiungere, di *targets* e *goals*, sia sempre più complesso in Italia¹². Esso, non a caso, si connota per più “passaggi”, consistenti in alcuni elementi precipui, che ricomprendono l’individuazione di uno o più obiettivi generali ufficiali, dotati di una certa stabilità nel tempo, che si riconnettono ad un certo ambito, o settore, di

non risolvono le crisi sociali, il timore che l’incrementalismo arrivi a costituire una via di fuga dalle responsabilità; la sensazione di avere solo un pezzo del puzzle in mano»: così, S.A. LAKOFF, *Knowledge, Power, and Democratic Theory*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 394, n. 1, 1971, 8, come riporta A. DAMONTE, *Sape-re e politiche pubbliche. Come è cambiato il discorso sulla «buona conoscenza per le politiche», e cosa implica*, in *La Rivista delle Politiche sociali*, n. 3, 2009, 24.

⁸ Non a caso, si afferma che «L’universalismo del processo decisionale e il carattere fortemente distributivo delle *policies* scaturivano dalla combinazione di regole e circostanze concrete che operavano in modo peculiare sulla propensione a comportamenti strategici, sulla dimensionalità dello spazio di *policy* e sulla limitazione delle alternative in agenda, sull’incertezza rispetto alle coalizioni sperimentata dai singoli legislatori e sui loro orizzonti temporali»: F. ZUCCHINI, *L’attività legislativa del Parlamento italiano: consociativismo? Polarizzazione?*, in *Riv.it.sc.pol.*, vol. 27, 1997, 586.

⁹ Si veda, *ex multis*, sulla centralità anche delle istituzioni europee, delle loro decisioni e dell’apporto della globalizzazione, S. CAVATORTO, *Depolitizzazione e (ri)politizzazione nelle crisi della governance europea*, in E. D’ALBERGO, G. MOINI (a cura di), *Politica e azione pubblica nell’epoca della depolitizzazione. Attori, pratiche e istituzioni*, Sapienza University Press, Roma, 2019, 15 ss.

¹⁰ Si esprime sul legame tra contesto economico e *policy decision process* G. MOINI, *Depolitizzazione e politicizzazione in una prospettiva storica*, in E. D’ALBERGO, G. MOINI (a cura di), *Politica e azione pubblica nell’epoca della depolitizzazione. Attori, pratiche e istituzioni*, cit., 219 ss.

¹¹ Così, E. D’ALBERGO, G. MOINI, *Depolitizzazione e (ri)politizzazione: le sfide dei populismi*, in E. D’ALBERGO, G. MOINI (a cura di), *Politica e azione pubblica nell’epoca della depolitizzazione. Attori, pratiche e istituzioni*, cit., 35 ss. e A. LA SPINA, *Partiti e politiche pubbliche*, in *Studi Polacco-Italiani di Toruń XII*, Toruń, 2016, 258 ss.

¹² Sul punto si rinvia, *ex multis*, a A. FLORIDIA, *Il cambiamento delle culture politiche in Italia. Note per un programma di ricerca*, in *Cambio*, n. 8, 2014; M. ALMAGISTI, *La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica*, Carocci, Roma, 2008; ID., *Istituzioni locali, capitale sociale e corpi intermedi*, in C. BACCETTI, P. MESSINA (a cura di), *L’eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Liviana, Padova, 2009; F. ANDERLINI, *Il partito liquido e la durezza del territorio*, in *il Mulino*, n. 2, 2009, 199-210; R. CARTOCCI, *Political Culture*, in B. BADIE, D. BERG-SCHLOSSER, L. MORLINO (a cura di), *International Encyclopedia of Political Science*, vol. VI, 2011 e L. DE SIO (a cura di), *La politica cambia. I valori restano? Un’indagine sulla cultura politica dei cittadini toscani*, Firenze University Press, Firenze, 2011.

intervento; la predisposizione di mezzi idonei al raggiungimento dei suddetti obiettivi; una teoria, economica ma non solo, che sottolinei l'idoneità dei mezzi prescelti rispetto alle finalità prefigurate; la definizione di un qualche criterio di interesse pubblico e, da ultimo, l'imputazione ad un'autorità pubblica della decisione, al fine di consentire a quest'ultima, se necessario, di ricorrere pure a mezzi coercitivi per poter procedere¹³.

In questa prospettiva, è, dunque, evidente come le politiche pubbliche siano influenzate e determinate dalla politica stessa, che non è mera “recettrice” di istanze altrui o di finanziamenti, ma una componente, a tutti gli effetti, di un sistema articolato, di cui fanno parte numerosi interpreti dei bisogni della società civile.

Per questa ragione, proprio ravvisando tale difficoltà di semplificazione, la scienza politologica ha delineato due opposte visioni del fenomeno in parola.

Da una parte, si discorre del c.d. “modello della prevalenza”, che intende rintracciare una specifica categoria dominante di *policy makers*, identificandola di volta in volta nei politici, nelle organizzazioni di interessi o nella burocrazia, a seconda di quale di questi soggetti appaia “dominare” la scena da un punto di vista pratico.

Dall'altra, si intende ricostruire il reticolo di rapporti che controlla lo sviluppo di una *policy* utilizzando la metafora della “relazione”, in cui i diversi agenti si alleano e si scontrano tra loro, come in una partita a scacchi.

Partendo, dunque, dal primo modello, ci si appunta proprio sull'importanza dei partiti politici, che determinano, in una dinamica biunivoca si potrebbe dire, l'azione di Governo. Non a caso, alcuni scienziati politici, soprattutto in ricerche risalenti, hanno discusso di «governo di partito», dove quest'ultimo è considerato come l'elemento necessario per garantire il principio di responsabilità nel rapporto tra eletti ed elettori. Si evidenzia, secondo questa dinamica, proprio che, se chi governa non realizza il programma per il quale è stato votato, nelle consultazioni elettorali successive pagherà il fio in termini di consenso¹⁴. Ciò non toglie che tale legame sia stato messo in discussione da studi successivi che, basandosi su un'analisi empirica, hanno dimostrato come non sempre si possa rinvenire una stretta corrispondenza tra programmi delle formazioni politiche e scelte operate dagli esecutivi, dovendosi considerare svariati fattori, quali le risorse effettivamente disponibili; le politiche già in atto delineate dai predecessori e i cambiamenti di opinione dei cittadini, che possono arrivare a sostenere nuovi soggetti con dissimili programmi e visioni.

In sintesi, quest'impostazione mette in luce come i partiti siano sicuramente centrali nell'ambito del *policy making process*, ma non costituiscono condizione *sine qua non* ai fini della definizione di come orientare gli interessi del decisore politico¹⁵.

Sempre nell'alveo di questa teorica, infatti, si è dato rilievo ad altri portatori di interessi che, in una dinamica *bottom-up*, sarebbero idonei ad influenzare e a determinare il processo decisionale

¹³ Per una sintesi di questi profili, A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011, 18.

¹⁴ R. WILDENMANN, *Visions and Realities of Party Government*, vol. I, Walter de Gruyter, Monaco, 1986.

¹⁵ Per un'analisi di tali problematiche, B. CAIN, J. FERREJOHN, M. FIORINA, *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Harvard University Press, Cambridge, 1987.

pubblico. Si tratta di c.d. neocorporativismo, in cui assumono importanza, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, i tavoli negoziali dove il Governo incontra i *leaders* dei sindacati e altri rappresentanti della società civile, che divengono gli unici “canali autorizzati” dallo Stato per presentare all'amministrazione degli obiettivi da perseguire¹⁶.

A tale impostazione si è opposto il secondo modello, basato sulla relazione, che mette proprio in evidenza un assunto che, in questo lavoro almeno, pare maggiormente convincente. Si sostiene, infatti, che le politiche pubbliche nascano dalle interazioni tra diversi attori, argomentando come sia altamente improbabile, se non impossibile, che la definizione di uno specifico programma possa derivare dal processo di scelta di una singola categoria di operatori. La formazione e l'implementazione delle politiche sarebbero anzi il risultato di interazioni tra una pluralità di soggetti separati, chiamati a confrontare i loro diversi interessi, obiettivi e strategie¹⁷.

Tale teoria era già stata sviluppata nella prima metà del Novecento per quanto riguardava il contesto statunitense, dove si era evidenziata la stretta interrelazione tra legislatori, amministratori, lobbisti e studiosi, anche se, nell'elaborazione della scienza politica, sono soprattutto i primi tre soggetti a contare maggiormente. Ciò è messo ben in evidenza nei c.d. “triangoli di ferro”¹⁸, che «si presentano così perché ognuno include persone che provengono da una commissione o sottocommissione parlamentare, da un comparto dell'amministrazione e dai responsabili del lobbying delle organizzazioni degli interessi o di altri gruppi». Ciascun lato del triangolo, uno composto dai membri delle Aule, uno costituito dalle pubbliche amministrazioni e uno delineato dai rappresentanti di interessi, entra, quindi, in relazione con gli altri due, o in maniera trasparente e “diretta” o mediante schemi “indiretti”, meno evidenti ad osservatori esterni, a causa della «comune preoccupazione per la legislazione o l'amministrazione di qualche aspetto dell'attività politica». Tutti costoro divengono, dunque, attori esclusivi del *decision process* ed eliminano di conseguenza qualsiasi altro agente da siffatte negoziazioni¹⁹. In altre parole, si arriva a sottolineare come ogni *policy* sia da considerare «uno spazio analitico al cui interno (...) è possibile ricostruire il network degli attori rilevanti, le loro reciproche relazioni e, in definitiva, gli esiti stessi della politica»²⁰.

In questa dimensione assume ancora maggiore rilievo un'ulteriore componente, quella dell'opinione pubblica dei cittadini che, informati, possono realmente dare un contributo ai processi decisionali in parola, andando ad influenzare, con un'azione attenta e quasi di “controllo” i decisori, al fine di preservare la democrazia tutta²¹.

¹⁶ Sul punto si vedano i contributi di R.L. MERRITT, S. ROKKAN, *Comparing Nations: The Use of Quantitative Data in Cross-National Research*, Yale University Press, New Heaven, 1966 e di P.C. SCHMITTER, *Still the Century of Corporatism?*, in *The Review of Politics*, vol. 36, 1974, spec. 85-131.

¹⁷ K. HANF, F.W. SCHARPF, *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage Publications, Londra, 1978, spec. 347.

¹⁸ Introdotto primariamente da T.J. LOWI, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, W.W. Norton, New York, 1969.

¹⁹ D.M. RICCI, *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*, Yale University Press, New Heaven, 1993, 8.

²⁰ B. DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, il Mulino, Roma-Bologna, 1985, 267.

²¹ Tale concetto sembra esemplificato dall'affermazione in J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1999, come riporta G. COMAZZETTO, *Costituzione, economia, finanza. Appunti sul*

Tale coinvolgimento ha assunto due diverse forme, consistenti, alternativamente, nella democrazia partecipativa e deliberativa²².

La prima ha una storia più risalente, che si riannoda con i movimenti degli attivisti degli anni '60, che chiedevano, ad esempio in tema di diritti civili, una maggiore partecipazione al processo decisionale delle amministrazioni, con ciò comportando un obbligo, in capo alle stesse istituzioni democratiche coinvolte, di allargare la platea dei soggetti coinvolti per abilitare questo tipo di interazioni²³. Può esserci un diverso grado di intensità delle forme partecipative considerate, tra cui si annoverano la semplice informazione pubblica dei cittadini, la consultazione, il partenariato o meccanismi propri del diritto amministrativo nell'alveo dei processi decisionali di tal fatta²⁴.

La seconda – *species* della prima²⁵ – si riferisce ad una teoria che afferma che le decisioni politiche dovrebbero essere il risultato di una discussione accessibile a tutti, volta a rafforzare la voce dei cittadini nella definizione della *governance* pubblica²⁶. Punti di forza di questa impostazione sono la possibilità di accrescere la cultura civica, di giungere a scelte condivise e di aumentare la legittimità delle decisioni assunte, anche gestendo i conflitti²⁷. Tale visione ha il suo riferimento principale nella teoria dell'agire comunicativo, che individua il linguaggio come lo strumento precipuo per realizzare una convivenza pluralistica. In questa prospettiva i diversi soggetti coinvolti cercano di negoziare e di coordinare i propri piani d'azione attraverso processi d'intesa²⁸. Da qui, si pone una fondamentale distinzione tra i c.d. “attori orientati al successo” e quelli, appunto, “orientati all'intesa”, laddove per i primi «tutti gli elementi di una situazione diventano fatti valutabili alla luce delle loro individuali e momentanee preferenze», mentre i secondi «confidano su una comprensione della situazione collettivamente negoziata e interpretano i fatti solo alla luce

diritto costituzionale della crisi, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, spec. 48: «Nella misura in cui si distruggono i presupposti sociali di una partecipazione politica diffusa, anche le decisioni democratiche prese in maniera formalmente corretta perdono di credibilità».

²² Per una definizione di democrazia partecipativa, laddove si prevede un “salto” dalle semplici modalità partecipative tradizionali, si veda, *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011 e ID., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc.dir.*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011, spec. 295 ss. e di democrazia deliberativa R. BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, in *Enc.dir.*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011, spec. 272 ss. e R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa*, in *Aggiornamenti Sociali*, dicembre 2012, 885-889.

²³ Esponente centrale di tale visione è stato C. PATEMAN, con due fondamentali opere: *Participation and Democracy Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970 e *Participatory Democracy Revisited*, in *Perspectives on Politics*, vol. 10, 2012, 7-19.

²⁴ Su tutte queste forme si veda S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, 1969, 216-217.

²⁵ Così sostiene autorevolmente L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4, 2006, 14, anche se la tesi risulta minoritaria in dottrina.

²⁶ Negli anni '80 i principali autori che hanno sviluppato tali teorie sono J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1988 e J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, Basic Books, New York, 1980.

²⁷ Punti di debolezza ravvisabili di questi strumenti sono la disparità di potere tra le parti in gioco, l'esistenza di interessi poco organizzati ed organizzabili, che rischiano di non essere adeguatamente tutelati, la difficoltà di individuare valori comuni per un efficace confronto, la pluralità del concetto di “bene comune” e la difficile garanzia di condizioni di eguaglianza delle opportunità anche con riferimento all'accesso alle informazioni. Cfr. sul punto F. CUCCULLELLI, *Democrazia deliberativa*, in *Bene Comune*, 20 settembre 2017.

²⁸ Così, J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, Laterza, Roma-Bari, 1981.

delle pretese di validità intersoggettivamente riconosciute»²⁹. In altri termini, si identificano una serie di elementi caratterizzanti tale processo, quali la pratica discorsiva orientata al superamento dei particolarismi; la trasformazione delle preferenze degli attori, nei termini di cambiamento di opinione, come esito del processo dialogico; l'accessibilità di tale deliberazione ad un'ampia platea di interessati; la conoscenza diretta delle questioni oggetto di discussione da parte degli intervenienti; la valorizzazione del principio di uguaglianza, per permettere a tutti di contribuire alla volontà comune; la cooperazione tra i partecipanti, nei termini di fiducia reciproca, e il carattere pubblico del processo, idoneo a dare conto all'esterno delle decisioni assunte³⁰.

Tramite, quindi, queste arene deliberative – che possono prendere la forma di giurie di cittadini, di sondaggi deliberativi e dei più recenti esperimenti di *open space technology* – si ritiene si possano conseguire numerosi effetti virtuosi. I cittadini, infatti, partecipando a processi deliberativi, divengono più consapevoli ed informati sui temi – socialmente rilevanti – di cui si tratta³¹ e risultano maggiormente orientati a considerare il bene collettivo piuttosto che quello individuale³², con una tendenza, quindi, a rafforzare il proprio impegno politico³³ e civico³⁴.

Eppure, ci si potrebbe chiedere, se questi mutamenti di percezione avvengono “all'interno” dei cittadini – che iniziano ad interessarsi di più alla comunità e al *policy making process* ampiamente inteso –, essi sono parimenti convinti di poter – concretamente – influire sulle politiche pubbliche e sul processo decisionale? In altre parole, mediante tali meccanismi, i singoli percepiscono di essere davvero auditi ed ascoltati dalle istituzioni e da chi formula i programmi e gli obiettivi che lo Stato deve perseguire?

Per fornire una risposta ricostruttiva ai suddetti problemi ci si può attestare sulle seguenti considerazioni. Le sfere pubbliche delle assemblee parlamentari – cui spetta la decisione finale in tema di programmi e obiettivi da perseguire – rappresentano un «contesto di giustificazione», «dipendente non solo dagli adempimenti preliminari e successivi dell'apparato amministrativo, ma anche dal contesto di scoperta rappresentato da una sfera pubblica che non è disciplinata da pro-

²⁹ In tal senso in J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1992, 37.

³⁰ Sono diversi gli autori che hanno sintetizzato i succitati aspetti. Tra questi si vedano, *ex multis*, J. FISHKIN, *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in G. BOSETTI, F. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cos'è*, Luiss University Press, Roma, 2004, 25-75; L. CURINI, *Note sulla democrazia deliberativa: giochi, preferenze e consenso*, in *Quaderni di Scienza Politica*, n. 3, 2004, 1332-1346 e A. KU, *Revisiting the notion of 'Public' in Habermas theory. Towards a theory of politics and public credibility*, in *Sociological Theory*, n. 2, 2000, 263-283.

³¹ In tal senso J.S. FISHKIN, R.C. LUSKIN, T. JOWELL, *Deliberative polling and public consultation*, in *Parliamentary Affairs*, n. 53, 2000, 657-666; ID., *Considered opinions: Deliberative polling in Britain*, in *British Journal of Political Science*, n. 32, 2002, 455-487 e N. PODESTÀ, A. CHIARI, *Esperimenti di democrazia deliberativa. Informazioni, preferenze e stili di conduzione in tre giurie di cittadini*, Working paper n. 136, Dipartimento di Politiche pubbliche e scelte collettive, Università del Piemonte Orientale, 2009.

³² J.D. FEARON, *Deliberation as discussion*, in J. ELSTER (a cura di), *Attitude accessibility, attitude-behavior consistency and the strength of the object-evaluation association*, in *Journal of Experimental Social Psychology*, n. 18, 1998 339-357 e P. PETTIT, *Deliberative democracy and the discursive dilemma*, in *Philosophical Issues*, n. 11, 2001, 268-299.

³³ J. GATSIU, E.P. DEESS, P.J. WEISER, *Civic awakening in the jury room: A test of the connection between jury deliberation and political participation*, in *Journal of Politics*, n. 64, 2002, 585-595.

³⁴ M.X. DELLI CARPINI, F.L. COOK, L.R. JACOBS, *Public deliberation, discursive participation and citizen engagement: A review of the empirical literature*, in *Annual Review of Political Science*, n. 7, 2004, 315-344.

cedure, bensì sorretta dalla generalità della cittadinanza»³⁵. Tale sfera pubblica ampiamente intesa appare, in ogni caso, come “debole”, costituita da «una rete aperta e “inclusoria” di sfere pubbliche subculturali (...), sociali e di merito», in un ambiente anarchico, privo di regole precise e, per queste ragioni, più esposto «agli effetti repressivi e selettivi generati dalla diseguaglianza del potere sociale, dal carattere strutturale della violenza, dalla distorsione sistematica della comunicazione». Questa dimensione è, ad ogni modo, influenzata da soggetti “non costretti”, come quelli dei *mass media* e dei *social* contemporanei, sistemi che permettono, a differenza degli spazi istituzionali veri e propri, di «percepire problemi nuovi in maniera più acuta, condurre discorsi di autochiarimento in maniera più ampia ed espressiva, articolare identità collettive e interpretazioni di bisogno in maniera più libera». Ciò si basa su un presupposto ben chiaro e di non facile concretizzazione, consistente in una base sociale realmente pluralistica, «in cui si siano effettivamente realizzati i diritti eguali della cittadinanza». Ciò permetterà di udire la voce di tutti in un contesto secolarizzato, in cui i “diversi” si confrontano in maniera consapevole, al fine di creare una dimensione di «“solidarietà tra estranei”»³⁶.

In sintesi, la democrazia deliberativa si basa su un’interazione tra formazione procedurale e istituzionale della volontà e creazione, mediante strumenti informali, dell’opinione pubblica, in cui il processo stesso di *policy making* non scorre in maniera unidirezionale attraverso i “canali ufficiali”, ma presenta biforcazioni e diramazioni che si basano su plurime interazioni che debbono essere comprese nella dimensione decisionale³⁷.

Tutto ciò premesso, ci si potrebbe chiedere se sia sufficiente – e, anzi, efficace – un sistema di democrazia deliberativa o se, piuttosto, ci si dovrebbe attestare sul modello della democrazia partecipativa, che comunque assegna la decisione finale ai pubblici poteri lasciando spazio solo ad una previa – aperta, anche se non vincolante – consultazione dei cittadini.

Oggi, grazie soprattutto ai *social network* e ai nuovi *media* e forme di comunicazione, entrambi questi modelli, in diversi contesti e situazioni, sono invalsi sempre più.

Dati questi assunti, si dovrà considerare come questi concetti si inseriscano nel presente contesto digitale e vadano ad influenzare lo sviluppo dei tre protagonisti di questo lavoro.

2. Gli strumenti operativi: l’importanza della transizione digitale.

Proprio alla luce di quanto *supra* delineato è importante sottolineare come stiamo assistendo alla crisi della democrazia rappresentativa, condizione non solo politica, ma anche e soprattutto culturale, laddove si evidenzia la distanza tra elettori e soggetti decidenti, a più livelli, in un *gap* che si cerca costantemente di colmare³⁸.

³⁵ J. HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., 344.

³⁶ *Ivi*, 345.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ «Any representation gap can be filled with the constant listening to people’s problems, but we lack a permanent listening structure of demands from below present, both at national and at supra-national level. (...) Since the crisis of intermediate organizations had af-

Tale mancanza di un collegamento effettivo tra rappresentanti e rappresentati si riscontra in più ambiti ed è particolarmente rilevante con riferimento ai partiti e alle *lobbies*, dove è necessario assicurare dei meccanismi di partecipazione alla definizione dei programmi politici e di trasparenza dell'attività svolta, proprio al fine di rivitalizzare un circuito fiduciario che leghi associazioni politiche, gruppi di pressione e cittadini³⁹.

A tali vecchi soggetti di intermediazione si aggiungono soggetti nuovi, tra cui partiti populistici e antisistema e *influencers*, accomunati da due aspetti fondamentali: in primo luogo, tutti cercano, seppure con dissimili modalità, un contatto diretto con la propria “gente”, con i referenti della propria offerta; in secondo luogo, essi impiegano il digitale come innovativo metodo di comunicazione e di azione.

Da qui, l'importanza dello sviluppo tecnologico, che ha innovato il mondo politico⁴⁰ ed ha permesso di “sfidare” principi cardine cui erano informati gli antichi corpi intermedi, ovvero sia i partiti, a lungo connotati da un persistente verticismo delle loro strutture e dalla professionalizzazione della rappresentanza.

*ected political systems, demands from below are intercepted by populist “political entrepreneurs”, who impose their particular “voice” on them»: così, F. DI SCIULLO, L. LO SCHIAVO, G. SALERNO, M. SERIO, Rebuilding confidence. From the politics of distrust to a democracy of trust, in Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto, vol. 3, n. 1, 2021, 13. I partiti populistici e sovranisti, dunque, hanno dato una nuova veste alla ricerca del consenso: non a caso, «They start from the point, widely shared in public opinion, that citizens do not have either any part in the decision-making processes»: *ivi*, 14. Proprio per queste ragioni, «familiarity and proximity are fundamental condition for trusts»: in tal senso, N. LUHMANN, *Trust and Power*, Wiley, New York, 1975 e ID., *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives*, in D. GAMBETTA, *Trust*, Blackwell, Oxford, 1988.*

³⁹ Sulla crisi dei partiti politici si veda E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in E. ROSSI, E. BALBONI, L. CAIMI, A. MATTIONI, V. ONIDA, F. PIZZOLATO, *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010, 27 ss., laddove si descrive il fenomeno in questione. I partiti, si sottolinea, non hanno perso la loro centralità, poiché continuano ad essere degli attori fondamentali nel *policy making process*, ma hanno registrato «una caduta netta della capacità di “protezione sociale” che avevano svolto nella fase precedente, ma anche la capacità di essere luoghi effettivi di elaborazione di linee politiche condivise». Similmente argomenta G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Alessandria, 17-18 ottobre 2008), 223, dove si afferma in specie che, nonostante i partiti abbiano subito una crisi di legittimazione, ciò non abbia determinato una riduzione dello spazio politico e istituzionale da questi controllato, «con conseguente amplificazione del fenomeno di degrado della democrazia dei partiti»: così riporta G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in *Federalismi*, n. 23, 2024, 181. Per quanto riguarda le *lobbies*, si ravvisa la loro importanza e la centralità della loro regolamentazione, elementi su cui si tornerà meglio *infra*.

⁴⁰ Sul tema la letteratura è ampia. *Ex multis*, P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1, 2011; ID., *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019; AA.VV., *Nuovi mezzi di comunicazione e identità. Omologazione o diversità?*, Aracne editrice, Roma, 2012; M. BETZU, *Regolare Internet*, Giappichelli, Torino, 2012; P. GERBAUDO, *The Digital Party. Political Organization and Online Democracy*, Pluto, Londra, 2018; M. CALISE, F. MUSELLA, *Il Principe digitale*, Laterza, Roma-Bari, 2019; A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era del digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019; G. GRASSO, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in *Media Laws*, tratto dal “Simposio I social network fra comunicazione e partecipazione politica” e P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfiorare?*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, spec. 57-58, laddove si afferma che «Le aule della rappresentanza si sono progressivamente indebolite nel loro ruolo di sede della discussione e delle deliberazioni. Prima a vantaggio delle sedi informali di concertazione delle forze politiche, spostando anche formalmente fuori dalle assemblee i luoghi della composizione dei conflitti e determinando la tendenza a che il ruolo di “portavoce” del corpo elettorale fosse assegnato direttamente agli esecutivi e agli organi monocratici».

Sotto questi profili, è bene notare come in Italia sia stato il MoVimento 5 Stelle a costituire un vero e proprio “apripista”, andando a creare degli spazi *online* di condivisione di informazioni e di dibattito, innovando il rapporto tra compagine politica e comunità di riferimento, con continuità tra aspetti privatistici – di autonomia civilistica tipica delle associazioni non riconosciute *ex art.* 36 c.c. – e pubblicistici – come rappresentanti dell’interesse nazionale⁴¹. In tale prospettiva, proprio la piattaforma Rousseau, di proprietà privata, diviene il *social* di riferimento del movimento in parola, trasformandosi in uno strumento di *e-democracy* fondamentale per il *decision making process* interno alla forza politica stessa, che rende possibile la partecipazione diretta e costante dei cittadini alle decisioni politiche, al fine di sostituire i mezzi di democrazia rappresentativa tradizionali con quelli di una “democrazia continua”, che unisce aspetti di democrazia partecipativa e diretta, commistione resa possibile da *internet*⁴².

In altre parole, il digitale è mezzo e potenzialità degli attori, istituzionali e non solo, del nostro tempo, innovando la relazione tra cittadini e portatori di interessi ampiamente intesi, ricomprendendo in tale nozione, usata qui in senso atecnico, i partiti, le *lobbies* e gli *influencers*.

3. Gli attori protagonisti del *policy making process*: partiti, *lobbies* e *influencers*.

Come si è avuto modo di accennare in premessa, se si prende in considerazione il modello della “rete”⁴³ ai fini della definizione delle politiche pubbliche sono tre i soggetti che appaiono,

⁴¹ Sul punto si rinvia a A. QUARTA, *Il partito politico tra costituito e costituente. Autonomia privata e nuovi modelli organizzativi*, in G. IORIO, P. ZICCHITTO (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2021, 124.

⁴² *Internet* che «(...) ha al suo interno una potenzialità democratica così forte da porre il problema opposto: non già quello di garantire che la rete assicuri il dibattito democratico ma, al contrario, di assicurare che essa consenta davvero il formarsi di una opinione pubblica consapevole e informata, matura e responsabile, superando tutti i rischi di approssimazione, di superficialità, di eccesso di informazione, di circolazione di notizie o dati volontariamente o involontariamente errati»: così avverte F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi*, n. 21, 2008, 30. Su come opera concretamente grazie a Rousseau il processo decisionale del M5S si veda L. DELL’ATTI, *E-democracy e partiti populistici. Una lettura del paradigmatico caso del Movimento 5 Stelle attraverso gli artt. 49 e 67 Cost.*, in Atti della Seconda edizione del Seminario internazionale di diritto comparato “Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà” della *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 3, 2021, spec. 706-708. Si tratta, ad ogni modo, di strumenti che sono innovativi nei mezzi, che sfruttano le potenzialità del digitale, ma non nelle finalità e negli esiti conclusivi, che attengono sempre alla deliberazione. Non a caso, si argomenta che l’*e-democracy* concerne la democrazia stessa, consistendo il suo principale obiettivo nel «supporto elettronico della democrazia», incremento la quantità e qualità della partecipazione: così, M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, cit., 185.

⁴³ Come ricorda J. HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., 372 ss. ci si basava su una «teoria del pluralismo», che al posto dei singoli cittadini e dei loro interessi individuali «poneva le *lobbies* e i loro interessi organizzati», assumendo però che tutti gli attori collettivi «disponessero (...) di eguali opportunità nell’influencare i processi decisionali per loro rilevanti», «che i singoli individui determinassero la. Politica dei partiti e dei gruppi d’interesse cui appartenevano» e che «questi partiti, e gruppi d’interesse, fossero indotti (...) al compromesso e all’intreccio degli interessi». Tale modello si è evoluto in una “teoria delle élites”, per poi confluire, considerando l’apporto del contesto economico, alla “teoria economico-democratica”, dove «gli elettori traducono (con i loro voti) un autointeresse più o meno illuminato in rivendicazioni avanzate al sistema politico, mentre (...), per guadagnarsi o conservare cariche pubbliche, i politici *scambiano* questi voti con l’offerta di determinati indirizzi politici». soprattutto quest’impostazione sarà rilevante ai fini del presente lavoro, poiché va a ricomprendere la necessaria considerazione della “forza” degli interessi econo-

quantomeno nel panorama giuridico contemporaneo, i principali attori del *policy making process*. Si tratta dei partiti, delle *lobbies* e degli *influencers*, tutti accomunati da tre elementi fondamentali: in primo luogo, sono chiamati ad operare tramite le piattaforme digitali, servendosi quindi del mezzo tecnologico; in secondo luogo, hanno come obiettivo la rappresentazione delle *issues* dei cittadini, con cui devono necessariamente confrontarsi; da ultimo, tutti e tre mancano di una regolamentazione a loro riferibile, nonostante esse interagiscano, a vario titolo e in vario modo, con le istituzioni del Paese.

In quest’analisi, si partirà dal dato costituzionale – verificando se e come tutti e tre i soggetti coinvolti vi trovino “copertura” – per poi passare alla scarna normativa attualmente vigente, volta a regolamentare, come si avrà modo di vedere, specifici aspetti dei summenzionati soggetti, senza dettare una disciplina omnicomprensiva.

Eppure, ci si potrà domandare, un apparato prescrittivo autonomo è davvero necessario? O è, al momento attuale, imperativo intervenire con una disciplina unica per tutti e tre i sopracitati soggetti, al fine di regolamentare singoli aspetti fondamentali per il funzionamento della democrazia costituzionale italiana?

Per fornire una risposta a tali quesiti, sarà bene esaminare separatamente quanto si prevede nel nostro ordinamento con riferimento ai partiti, alle *lobbies* e agli *influencers*.

3.1. I partiti politici nei rapporti con gli iscritti e con gli elettori: spazi per la consultazione.

I partiti, com’è noto, fanno parte a pieno titolo dell’ordinamento democratico del Paese e sono una vera e propria espressione del pluralismo politico divenuto essenziale da tutelare all’indomani del secondo dopoguerra. Ci si interroga, ad ogni modo, sui meccanismi democratici interni – assolutamente rilevanti – cui essi debbono ispirarsi⁴⁴. Tali soggetti sono, infatti, “costretti” a rispettare le regole esterne dell’ordinamento democratico⁴⁵ e pure prescrizioni interne, di natura infrapartitica, elemento che può «contribuire alla stabilità e alla legittimità delle democrazie nelle quali i partiti competono per il potere»⁴⁶.

Non stupisce, appunto, che essi abbiano subito una vera e propria costituzionalizzazione e “giuridificazione”, attraverso un duplice riconoscimento e regolamentazione, in primo luogo co-

mici, rappresentati dai gruppi di pressione, oltre che dai partiti, e oggi dai nuovi “capi” della comunicazione, ovvero sia gli *influencers*.

⁴⁴ Y. MERSEL, *The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. IV, n. 1, 2006, 84-113.

⁴⁵ P. AVRIL, *Saggi sui partiti*, Giappichelli, Torino, 1990,

⁴⁶ S.E. SCARROW, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington D.C., 2005, 3.

stituzionale e in secondo luogo legislativo⁴⁷.

In primo luogo, è la stessa legge fondamentale italiana, come si è già accennato, che riconosce la funzione sociale dei partiti, al suo art. 49, ponendo l'accento sul diritto dei cittadini più che sull'organizzazione interna della compagine, stante ancora il «complesso del tiranno» all'interno dell'Assemblea costituente⁴⁸.

In secondo luogo, nel nostro ordinamento essi sono stati normati sotto alcuni specifici profili, anche se manca, allo stato attuale, una legge organica *ad hoc* riferibile a loro e alla loro democrazia interna⁴⁹, a differenza di quanto avviene in altri sistemi giuridici⁵⁰. Ciò non toglie che la legislazione ordinaria si sia estesa, con alcune sue prescrizioni, sull'attività di queste forze, attestando così la loro centralità per l'ordinamento tutto e assegnando a costoro il ruolo di «agenzie semipubbliche»⁵¹.

Proprio queste disposizioni sono apparse fondamentali per cercare di fornire una definizione in termini “fattuali” di “partito”, dal momento che non esiste una legge generale che ne dia un contenuto precettivo né tali soggetti forniscono chiarimenti sul punto mediante un'autoqualificazione⁵².

Un primo gruppo di prescrizioni rilevanti sono quelle riguardanti le elezioni e la propaganda politica, tra cui è ricompreso l'art. 1, d.P.R. n. 361/1957 che stabilisce che sia i partiti che i «gruppi politici organizzati» debbano essere disciplinati ugualmente ai fini dei procedimenti elettorali. Elemento essenziale è, quindi, la volontà di competere per la conquista del potere, altrimenti scorrendo di un semplice «forum di discussione»⁵³. Proprio in questa prospettiva le norme della l. n. 28/2000 in tema di parità di accesso ai mezzi di informazione in occasione delle competizioni elettorali attribuiscono spazio a coloro che concorrono con liste di candidati alle competizioni elettorali. Inoltre, l'art. 14 d.P.R. n. 361/1957 stabilisce pure la necessità di presentarsi alle consultazioni sotto un simbolo o un contrassegno. Sempre nella medesima normativa, l'art. 18 *bis* stabilisce che la compagine debba avere un qualche seguito a livello territoriale. Da ultimo, se si guarda alla l. n. 515/1993 si deve guardare allo svolgimento dell'attività politica in termini professionali, con una serie di adempimenti in termini di mandato per presentare le liste ai seggi e così via.

Un secondo gruppo di norme riguarda il finanziamento dei partiti, di cui al d.l. n. 149/2013 e alla l. n. 96/2012.

Un terzo insieme di disposizioni escludono espressamente l'applicabilità a tali soggetti di alcu-

⁴⁷ Così argomentano L. KARVONEN, *Legislation on Political Parties: A Global Comparison*, in *Party Politics*, vol. XIII, n. 4, 2007, 437-455 e I. VAN BIEZEN, *Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe*, in *British Journal of Political Science*, vol. XLII, n. 1, 2011, 187-212.

⁴⁸ Tra questi, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982; M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013 e M. TRUFFELLI, *La questione partito dal fascismo alla Repubblica. Culture politiche nella transizione*, Studium, Roma, 2003.

⁴⁹ Come si avrà modo di evidenziare *infra* nella trattazione.

⁵⁰ Come, ad esempio, avviene nell'ordinamento tedesco (legge sui partiti politici del 2004), in quello portoghese (disciplina del 2003) e britannico (disposizioni del 2000).

⁵¹ L.D. EPSTEIN, *Political Parties in the American Mold*, University of Wisconsin Press, Madison, 1986, 155.

⁵² M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Giuffrè, Milano, 2019, 36.

⁵³ *Ivi*, 37.

ne disposizioni a carattere generale, altrimenti vincolanti, come l'art. 4, c. 1, l. n. 108/1990 in tema di organizzazioni di tendenza e l'art. 4, c. 2, d.lgs. n. 117/2017 relativo al *Codice del terzo settore*.

Ultime prescrizioni di rilievo sono contenute nei Regolamenti parlamentari delle Camere e del Parlamento europeo, nelle parti inerenti ai gruppi, che sono considerati come proiezioni dei partiti nelle assemblee rappresentative.

Provengono, inoltre, delle precisazioni sulla definizione di “partito” dalla giurisprudenza. La Consulta, in particolare, ha assimilato a tali soggetti i «gruppi politici occasionali – che sovente sorgono per le elezioni amministrative in dipendenza di situazioni ambientali» quanto a funzioni legislative e costituzionali⁵⁴. In successive decisioni si chiarisce anche che questi non si risolvano in semplici associazioni di cui all'art. 18 Cost. e di cui alle disposizioni codicistiche, nonostante non possano essere qualificati come poteri dello Stato. Anzi, i partiti «vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile»⁵⁵, definendo a tal proposito «il diritto di presentare liste elettorali non un monopolio necessario dei partiti politici, potendo spettare altresì a gruppi di cittadini, come in effetti si ricava da gran parte della legislazione della Repubblica a livello nazionale, regionale e locale»⁵⁶. Da qui, mediante tale equiparazione tra compagini partitiche e gruppi politici organizzati, sembra potersi ricavare che per aversi un partito non basti parlare di associazione ma sia necessario l'oggettivo esercizio di funzioni, a rilevanza costituzionale, tipiche delle formazioni politiche in parola, utili a concorrere a livello elettorale per il conseguimento del potere⁵⁷. In un primo momento, dunque, che va dall'inizio dell'operatività della Corte costituzionale agli anni Novanta, il giudice delle leggi si sofferma sulla centralità dei partiti con riferimento alla formazione delle liste e alla selezione dei candidati che partecipano alla competizione elettorale⁵⁸. Più di recente, invece, con il proliferare di compagini politiche sempre più “personali” e con tendenze leaderistiche, anche il giudice delle leggi evidenzia una crisi del rappresentato, testimoniando quasi con alcuni significativi arresti in tema di legittimazione, non riconosciuta ai partiti, a sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato⁵⁹.

In aggiunta a tale carattere, anche la giurisprudenza di legittimità ha sottolineato l'importanza del simbolo o contrassegno, al fine di individuare l'«identità personale» di un partito⁶⁰.

Terzo elemento delineato dalla giurisprudenza è costituito dalla “percezione esterna” della sua individualità, assegnando rilievo a dati formali/sostanziali di riconoscimento, come le sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste elettorali a cui è equiparata l'esistenza di gruppi parlamentari costituiti al momento della convocazione dei comizi: in entrambi i casi importa il lega-

⁵⁴ Corte cost., sentenza n. 203 del 1975.

⁵⁵ Corte cost., ordinanza n. 79 del 2006.

⁵⁶ C. PINELLI, *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull'attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici (AC 3004, 3147, 3438, 3494 e 3610). Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 21 marzo 2016*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2016, 3.

⁵⁷ M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 46.

⁵⁸ Si rinvia a Corte cost., sentt. nn. 203/1975 e 422/1995.

⁵⁹ Queste le argomentazioni contenute in Corte cost., ordd. nn. 79/2006 e 120/2009. Tutta quest'evoluzione è delineata in G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 29 ottobre 2017.

⁶⁰ Corte cass., sez. I civ., sentenza n. 20120 del 2006.

me con la società civile, che determina e “rafforza” la “presa” di queste compagini nel tessuto ordinamentale contemporaneo⁶¹.

Ultimo aspetto attiene alla natura politica di queste peculiari compagini, che hanno l’obiettivo di presentarsi alle consultazioni elettorali svolgendo pubbliche funzioni, anche se non si può parlare di attribuzioni costituzionali vevoli a legittimarli al conflitto di attribuzioni avanti al giudice delle leggi⁶². Ripercorrendo, sotto questo profilo, le precedenti pronunce della Corte, è bene notare come si sia riconosciuto ai partiti un ruolo autonomo consistente nel potere «di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che essi sottopongono alla scelta del corpo elettorale»⁶³. Si discorre, in altre parole, di «conquista del pubblico potere»⁶⁴. In questo senso, il «determinare la politica nazionale trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica»⁶⁵. I gruppi *ex art. 49 Cost.*, in definitiva, sono considerati «strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati» a cui «sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche»⁶⁶.

In via sintetica e conclusiva, si può affermare che i partiti siano associazioni, di carattere privato, dotate ad ogni modo di una loro soggettività pubblica, che ruota attorno ad un simbolo, riconoscibile all’esterno, nell’ambito soprattutto delle consultazioni elettorali, laddove si concorre per il potere⁶⁷.

Proprio alla luce di questa disamina, si evidenzia l’importanza di quattro valori fondamentali, da assicurare necessariamente all’interno dei partiti. Essi consistono nell’inclusione, ovverosia la possibilità per gli iscritti di concorrere alla definizione e alla scelta dei candidati e dei *leaders* della compagine stessa. Si tratta, poi, dell’aspetto deliberativo mediante l’introduzione di *forum* orizzontali e verticali in cui i singoli aderenti interagiscono gli uni con gli altri al fine di elaborare le politiche pubbliche e i programmi da perseguire. Così optando, si arriva a potenziare l’elemento del confronto, in un modello in cui non è centrale l’oggetto della determinazione, ma proprio la discussione e l’argomentazione, al fine di rilanciare l’importanza dell’individuo all’interno di un’associazione portatrice di interessi. In terzo luogo, si deve guardare alla diffusione, con ciò intendendosi l’attribuzione di potere e rilevanza agli spazi decisionali interni ai partiti, che vadano a scapito di guide fortemente personalizzate. Da ultimo, si discorre dell’importanza del pluralismo interno, con riferimento alla salvaguardia del dissenso e delle opinioni contrastanti⁶⁸.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 aprile 2006, 3 ss.

⁶³ Corte cost., sentenza n. 203 del 1975.

⁶⁴ Corte cost., sentenza n. 83 del 1992.

⁶⁵ Corte cost., sentenza n. 429 del 1995.

⁶⁶ Corte cost., ordinanza n. 79 del 2006.

⁶⁷ M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 56.

⁶⁸ *Ex multis*, J.I. NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios. Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999; J.O. ARAUJO, V.J. CALAFELL FERRÀ, *Los estatutos de los partidos políticos. Notas sobre su singularidad jurídico-constitucional*, in *Revista de estudios políticos*, n. 137, 2007, 11-36 e P. VON DEM BERGE, T. POGUNTKE, P. OBERT,

In via conclusiva, si possono riassumere i suddetti elementi nel concetto di “democraticità”, che, per quanto riguarda le formazioni politiche, può assumere una duplice declinazione, “esterna” o “interna”, alla luce del disposto dello stesso dettato costituzionale. Quando, infatti, si afferma che essi hanno lo scopo di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», ci si interroga sulle modalità per dare concretezza a tali assunti. Da qui, l'importanza di considerare se esistano o meno vincoli in termini di “democrazia interna” ai partiti, al fine di verificare se e come ciò influisca sullo stato di salute della democrazia – in generale – del Paese⁶⁹.

Se si guarda alla legislazione vigente, si può notare come solo la l. n. 165/2017 – e segnatamente gli artt. 1 e 4 – si occupi di profili inerenti all'organizzazione interna delle suddette compagnie, sancendo obblighi di trasparenza per i partiti che competano in ambito elettorale. Ciò è significativo poiché si tratta di disposizioni che trovano applicazione solo ed esclusivamente per forze politiche che si presentano in queste consultazioni, con ciò escludendo altri movimenti che, pur esistendo e concorrendo all'offerta politica, decidono di non presentarsi alle elezioni. In ogni caso, quest'obbligo di trasparenza “esterna”, nei confronti degli elettori, si traduce in una necessaria trasparenza “interna”, che incide sul necessario chiarimento dei meccanismi di *governance*⁷⁰. Resta, ad ogni modo, da notare come i partiti abbiano scelto volutamente di non dotarsi di un pubblico riconoscimento, proprio al fine di sottrarsi ad ogni controllo delle istituzioni sulla loro organizzazione interna⁷¹ oltre che sul loro finanziamento⁷².

Eppure, ci si potrà chiedere, davvero c'è una necessità costituzionale di improntare la propria struttura, pur sempre privata, a caratteri di democraticità? Sul punto si sono formate due distinte posizioni: da una parte, c'è una dottrina, più risalente, che nega la sussistenza di un vincolo di

D. TIPEI, *Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania*, Springer, Berlino, 2013.

⁶⁹ Da qui, «l'opportunità di concentrarsi sulla vita interna dei partiti discende, da un lato, dalla constatazione, molto diffusa, della loro attuale crisi e del pericolo che da ciò deriva per la democrazia nel suo complesso che (...) su di essi si fonda e, dall'altro, dalla convinzione (...) che il loro rinnovamento non può che partire dal loro interno»: così, M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 132. In ragione di ciò, è bene sempre rammentare come l'analisi giuridica debba sposarsi a quella politologica, e viceversa. In tal senso, si può affermare che, per quanto riguarda lo scienziato del diritto, «il suo lavoro, la sua proclamata «scienza», può avere un impatto drammatico sulla legislazione e sulla costruzione di un paese. E per questo, per influenzare i giudici, legislatori e costituenti, il più delle volte si scrive nelle riviste giuridiche e si pubblicano ponderose monografie «dogmatiche»»: M. LA TORRE, *Norme, istituzioni, valori. Per una teoria istituzionalistica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 327.

⁷⁰ Così, M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 165.

⁷¹ P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, spec. 78, laddove si rammenta che al momento la normativa non prevede forme di riconoscimento dei partiti da parte dello Stato, che restano associazioni non riconosciute prive di personalità giuridica, con ciò comportando la loro piena libertà di stabilire regole interne per il proprio funzionamento, per l'ammissione degli iscritti e il loro allontanamento, per la selezione delle candidature alle cariche interne e alle diverse elezioni, per l'articolazione delle sedi sul territorio, per la gestione delle controversie e la costituzione degli organi di controllo.

⁷² Elemento che risulta correlato e collegato ad una, possibile, iscrizione al registro dei partiti. Questi ultimi, i partiti iscritti al registro pubblico apposito, possono ottenere una quota di finanziamento pubblico indiretto attraverso il meccanismo del 2 per mille e per il resto devono contare su contribuzioni private, andando così a delineare un sistema “misto”. Così, *ex multis*, F. BIONDI, G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016 e F. BIONDI, *Chi finanzia i partiti?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024.

democrazia interna di fonte costituzionale; dall'altra, c'è chi sostiene la possibilità di limitare l'autonomia in ambito partitico.

Partendo, dunque, dalla prima teorica⁷³, si debbono esaminare le varie ragioni addotte a sostegno di siffatta tesi. In primo luogo, ci si appunta su un dato letterale, che si attesta sulla circostanza che né l'art. 49 Cost. né l'art. 18 Cost. fissano espressamente un principio di democrazia interna: l'uno, infatti, segna tale elemento solo come componente nei rapporti esterni; l'altro segna come limite alla libertà di associazione solo il divieto di perseguire fini vietati al singolo dal diritto penale. In secondo luogo, ci si deve appuntare su un argomento teleologico, laddove si ricorda come in sede di Assemblea Costituente venne respinto un emendamento volto proprio a imporre il metodo democratico anche all'interno dei partiti. In terzo luogo, si deve prendere in esame un elemento sistematico, che tiene conto di quanto disposto dall'art. 39 Cost. in tema di sindacati, di cui si afferma, come associazioni, la piena libertà, con possibilità di limitarne l'azione solo se ciò sia espressamente autorizzato dalla Costituzione e ferma restando una riserva di legge in materia. Da ultimo, si potrebbe pure richiamare quanto previsto dall'art. 4, c. 2, d.lgs. n. 117/2017 (*Codice del terzo settore*), che esclude espressamente il necessario rispetto di obblighi di organizzazione democratica interna per le formazioni e associazioni politiche⁷⁴.

Passando, invece, alla seconda impostazione, si deve fare riferimento a chi ritiene che il requisito democratico debba sussistere anche all'interno dei partiti politici. Certamente si deve assicurare una certa unità di indirizzo politico, con ciò implicando che, per concorrere a determinare la politica nazionale, si debba arrivare ad un medesimo approdo, mediante una *reductio ad unitatem*. Ciò non toglie che sia necessario salvaguardare anche il dissenso interno, al fine di garantire un pluralismo di voci. In questo senso, dobbiamo parlare di un “presupposto relativistico”, che è «immanente ad ogni ordinamento democratico, in base al quale l'unica possibile regola e garanzia di vitalità del processo di decisione politica è la comune accettazione della diversità delle opinioni e del pluralismo delle formazioni sociali, cosicché la formazione della volontà popolare sia il risultato di un processo dialettico di compensazione delle forze politiche operanti nella società. Il metodo democratico esprime per l'appunto l'esigenza ineliminabile del rispetto da parte di queste delle condizioni che assicurano la libertà e l'eguaglianza nella lotta politica, la possibilità di alternanza al potere, la tutela delle prerogative dell'opposizione»⁷⁵. In altri termini, la maggioranza di una qualsiasi formazione – sia essa privatistica o pubblicistica – deve dialogare con il rispetto del-

⁷³ Autorevolmente sostenuta da diversi autori, tra cui A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vallecchi, Firenze, 1950, 202 ss.; C. MORTATI, *Introduzione*, in AA.VV., *I partiti politici nello Stato democratico*, Editrice Studium, Roma, 1959 e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, 20 ss.

⁷⁴ Su questi profili si esprime in maniera sintetica M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 176-184.

⁷⁵ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc.dir.*, vol. XXXII, 1982, par. 8.

le minoranze e dei diritti dei singoli⁷⁶, senza per ciò stesso eliminare o rendere inefficace il momento decisionale⁷⁷.

Di conseguenza, al fine di trovare un bilanciamento tra i suddetti valori, che si ritrovano spesso contrapposti, è bene notare come ci si possa ispirare al principio di trasparenza, che garantisce le differenze di vedute e di opinioni, la tutela delle minoranze e la garanzia delle posizioni individuali in tutti i procedimenti decisorii, che, una volta regolarmente e validamente conclusi, dovrebbero assicurare altresì l'unicità di “linea” del partito al fine di contribuire a determinare gli elementi ideologici delle compagini in parola, su cui si basa la successiva elaborazione dei relativi programmi politici. Si può, dunque, distinguere tra la fase pre-decisionale, in cui si deve assicurare la democrazia interna dei partiti in via “pluralistica”⁷⁸, e la fase post-decisionale, in cui assegnare prevalenza al concorso unitario al *policy making process*, in una dinamica che va dall'interno della compagine politica all'esterno della stessa⁷⁹.

Per realizzare concretamente, quindi, questo duplice legame, verso l'interno con riferimento ai propri iscritti e verso l'esterno con riguardo alla società civile, è bene considerare come le nuove forme di comunicazione abbiano influito sull'azione dei partiti.

Come si è già avuto modo di evidenziare *ante*, i partiti sempre più impiegano un nuovo processo di conversationalizzazione, tipico dei *media* e che, applicato al discorso politico, ha portato ad una «pseudo-democratizzazione di tale discorso»⁸⁰. Un discorso di questo genere, mediatizzato, segue le norme del discorso informale e lo stile comunicativo della conversazione ordinaria, dando luogo ad una semplificazione delle vicende narrate e alla personalizzazione della politica. In questa dimensione, inoltre, si pone l'accento sugli aspetti drammatici e conflittuali della politica, attribuendo enfasi ai confronti, spesso personalistici, tra *leaders* di fazioni opposte. Così, si può già notare come la competizione divenga sinonimo di confronto mediatico, che assume i connotati di una “lotta” tra parti, soprattutto in ambito televisivo⁸¹ e nel mondo digitale. Proprio l'emersione della televisione, come nuovo mezzo di diffusione, e dei successivi mezzi di trasmissione di informazioni ha rappresentato il motore che ha scatenato un mutamento dei partiti, della loro natura, organizzazione, funzione e regolamentazione. Da una parte, gli iscritti non hanno più la possibilità di rivolgersi direttamente ai vertici e alla dirigenza dei partiti. Dall'altra, le formazioni politiche stesse possono rivolgersi ad un pubblico più ampio⁸², al solo scopo di massimizzare il con-

⁷⁶ Su queste riflessioni, in termini di dialettica tra maggioranza e minoranza, si vedano H. Kelsen, *La democrazia*, in ID., *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982, 1 ss. e A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Giappichelli, Torino, 1993.

⁷⁷ M. Perini, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 202.

⁷⁸ Che risulta centrale, ad esempio, nell'ambito delle decisioni riguardanti l'ammissione o l'esclusione degli iscritti e della selezione delle candidature: così, E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., spec. 11-15.

⁷⁹ M. Perini, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 203.

⁸⁰ P. Catellani, *Psicologia politica*, il Mulino, Bologna, 2011, 146.

⁸¹ Su questi aspetti, P. Catellani, *Psicologia politica*, cit., spec. 147-148.

⁸² G. Sivini (a cura di), *La trasformazione dei sistemi politici dell'Europa occidentale*, il Mulino, Bologna, 1971, 177-202.

senso⁸³.

A fronte, dunque, dei pregi del mezzo tecnologico, che consente un’ampia partecipazione, ciò ha determinato uno “svuotamento” delle funzioni dei partiti, che hanno registrato un vertiginoso calo di iscritti. Pure le trasformazioni sociali hanno causato una nuova visione del rapporto tra partito e iscritti: questi ultimi, infatti, sono oggi individui autonomi e liberi da vincoli ascrivibili o tradizionali, gestori solitari della loro visione del mondo. Si è, non a caso, assistito al crollo del vecchio mondo di solide fedeltà, sostenute da valori ben definiti e identificabili, passando ad un ambiente in cui i cittadini e i partiti ricercano, ognuno per proprio conto, un vantaggio personale e privato⁸⁴. A questi elementi si uniscono ulteriori fattori, quali le pressioni interne ai partiti stessi, in cui diverse correnti di pensiero si sfidano per la *leadership*⁸⁵, e un atteggiamento meno reverenziale proprio della cultura politica contemporanea, che vede una maggiore disintermediazione tra vertici di partito e iscritti/cittadini⁸⁶.

Ciò ha consentito alle compagini politiche di mantenere il potere, continuando a influenzare il *policy making process*, ma con un crescente senso di insoddisfazione da parte della cittadinanza, che non ha più fiducia nei propri rappresentanti, di cui teme, anzi, il malcostume e la corruzione⁸⁷. Si è arrivati, quindi, a percepire una certa inutilità e financo nocività di queste forze associative⁸⁸.

Tale evoluzione socio-culturale e politica connota anche l’Italia, che presenta caratteri del tutto peculiari rispetto agli altri ordinamenti europei. Non a caso, sia la letteratura politologica che giuridica hanno avuto modo di evidenziare la trasformazione di queste associazioni, private ma dotate di rilievo pubblico, di centrale rilievo non solo e non tanto come strumenti di autoorganizzazione dei cittadini, ma anche e soprattutto come ingranaggi dell’apparato statale stesso⁸⁹. Esse, infatti, da soggetti strutturati sono divenuti sempre più “liquidi”, connotati da una sempre maggiore complessità e da uno spettro sempre più ampio di problemi da risolvere⁹⁰.

⁸³ S.B. WOLINETZ, *Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Party and Party Organization in Contemporary Democracies*, in R. GUNTHER, J.R. MONTERO, J.J. LINZ (a cura di), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 136-155.

⁸⁴ G. KIRCHEIMER, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, 177-200.

⁸⁵ P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L’incerto percorso della legittimazione dei partiti*, il Mulino, Bologna, 2019, 410.

⁸⁶ R.J. DALTON, M.P. WATTENBERG, *Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, in R.J. DALTON, M.P. WATTENBERG (a cura di), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 11.

⁸⁷ P. IGNAZI, *Partito e democrazia*, cit., 400.

⁸⁸ *Ivi*, spec. 450.

⁸⁹ A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., 5-6: «Il passaggio dal terreno della sociologia a quello di diritto costituzionale costituisce precipuamente l’aspetto caratterizzante del partito moderno inteso sia come strumento di integrazione, o incorporazione degli interessi del popolo nell’apparato statale, sia come strumento di emersione del conflitto sociale; di diverse visioni del mondo. (...) Ciò che ovviamente non può mettere in ombra l’altra e rilevante funzione costituzionale dei partiti che ha fatto sì che nella riflessione anche moderna, il tema dei partiti rimane caratterizzato dal collocarsi al crinale tra forma di autoorganizzazione del popolo e strumento di influenza sull’apparato statale».

⁹⁰ O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, nn. 3-4, 2009, oltre a P. FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, il Mulino, Bologna, 1983; G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bonomia University Press, Bologna, 2002; D. GIANNETTI, M. LAVER, *Party System Dynamics and the Making and Breating of Italian Government*, in *Electoral Studies*, n. 20, 2001, 529-553; M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000; L. MORLINO, *The Three Phases of Italian Parties*, in L. DIAMOND, R. GUNTHER (a

Non a caso, sono state individuate nel nostro Paese quattro distinte categorie di partiti nel corso della storia repubblicana.

La prima è quella dei c.d. partiti storici virtualmente scomparsi, che interpretavano importanti principi del secondo dopoguerra, influenzando la formazione dei primi governi seppure di entità medio-basse. La seconda è quella dei partiti storici resilienti, che sono sopravvissuti allo scorrere del tempo, anche se con nomi diversi, trasformandosi attorno alla figura dei rispettivi *leaders*. La terza è quella dei c.d. partiti nuovi, sorti negli anni '90, soprattutto a seguito dello scandalo legato a Tangentopoli. Tra questi si annoverano forze ancora rilevanti, come “Lega Nord” e “Forza Italia”. In questa congerie temporale, tra l'altro, si vanno delineando due formazioni che si presentano con l'ambizione di semplificare il sistema partitico aggregando i consensi del centro-destra e del centro-sinistra verso il “Popolo della libertà” e il “Partito democratico”. L'ultima fase vede l'emersione del “MoVimento 5 Stelle”, forza dapprima antisistema che poi si “istituzionalizza” in partito, arrivando a competere con tutti gli altri partiti dell'ordinamento⁹¹.

Tutto ciò premesso, è bene notare come, negli ultimi decenni, siano emerse sempre più questioni di nuovo conio, come la centralità assunta dalle primarie delle compagini politiche⁹² e la difficile giustiziabilità dei loro statuti⁹³.

Passando, quindi, alla disamina, da un punto di vista sincronico e diacronico, dei diversi statuti dei principali partiti politici italiani a partire dagli anni '90 del secolo scorso, si potranno notare le loro principali differenze da un punto di vista prescrittivo per quanto riguarda l'apertura di tali compagini alla partecipazione degli iscritti e degli elettori⁹⁴ al processo di definizione degli obiettivi da perseguire nell'ordinamento e delle *issues* da tutelare, al fine di delineare quali propositi salvaguardare nel *policy making process*.

cura di), *Political Parties and Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimora, 2001, 109-142; L. BARDI, *Italian Parties: Change and Functionality*, in P. WEBB, D. FARRELL, I. HOLLIDAY (a cura di), *Political Parties in Advanced and Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2002; S. STAIANO, A. VUOLO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; M. COTTA, P. ISERNIA, *Il gigante dai piedi d'argilla. Le ragioni della crisi della Prima Repubblica: partiti politici e politiche dagli anni 80 a Mani pulite*, il Mulino, Bologna, 1996 e D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, il Mulino, Bologna, 2009. Sulla possibilità per i partiti di rappresentare davvero le istanze e i bisogni dei cittadini si vedano, tra gli altri, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli, Milano, 2018 e F. BIONDI, G. RIVOSECCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, il Mulino, Bologna, 2015.

⁹¹ Su tutti questi profili, in termini evolutivi, si rinvia a P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018.

⁹² Che in alcuni casi si pongono come aperte, cercando di coinvolgere la cittadinanza, e non solo gli iscritti, nell'individuazione dei *leaders* dei partiti stessi. Si tratta, dunque, di strumenti centrali volti a rivitalizzare la partecipazione politica, ma che, al contempo, in uno scenario come quello contemporaneo che vede il crescere di “*catch all parties*” con programmi fluidi molto simili tra loro, si pongono come elementi difficili da utilizzare. In questa dimensione le primarie rischiano quindi di diventare «ulteriore strumento di una deriva populista che alimenta miti e personalizzazione carismatica, non riuscendo a supplire ai limiti di rappresentatività dei sistemi elettorali»: così, R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, 66.

⁹³ C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991.

⁹⁴ Ovverosia, i simpatizzanti non iscritti al partito.

Partendo dalle forze politiche di destra si può esaminare quanto previsto nell’ambito di “Forza Italia”. Nel primo statuto, del 1994, è presente un vero e proprio diritto dell’iscritto di partecipare a *referendum* interni per definire la linea politica, così come si sancisce in capo a quest’ultimo un diritto all’informazione continua. Simili previsioni sono contenute nei successivi documenti, del 2004, del 2009⁹⁵ e, da ultimo, del 2017, laddove, in specie, si prevede che «I soci partecipano alle attività del movimento in tutte le sue espressioni ed esercitano i diritti di elettorato attivo e passivo secondo le norme dello statuto e le disposizioni regolamentari»⁹⁶. Si tratta, a ben vedere, di una disposizione estremamente scarna, che, in maniera sintetica, attribuisce ampie prerogative agli aderenti alla compagine, senza però fornire molte delucidazioni su come, operativamente, esercitare tali facoltà. Certamente, l’attribuzione di un diritto alla partecipazione alla vita di FI sembra sottintendere la possibilità di influenzare, anche qualora intervengano consultazioni di stampo informale, l’attività del movimento e di rimanere aggiornati su ogni mutamento.

La stessa cosa non si può dire per quanto riguarda gli affiliati/elettori, che non possono agire in alcun modo per far sentire la propria voce, né hanno la prerogativa di essere informati primariamente rispetto all’azione del partito. Si rinviene, quindi, una certa “chiusura” con riferimento a tali soggetti, in tutte le versioni degli statuti.

Considerando, poi, gli atti della Lega, possiamo qui individuare una duplice linea di tendenza, sia quando si tratta della “Lega Nord” che della “Lega per Salvini Premier”. In tutte le versioni dei rispettivi statuti si formalizza la possibilità per gli iscritti di partecipare a consultazioni di partito e il diritto a ricevere informazioni sull’attività svolta. Basti pensare che, nel documento della “Lega Nord per l’indipendenza della Padania” del 2019, si sancisce che i soci ordinari militanti «(...) godono del diritto di intervento, di voto e di elettorato attivo e passivo, secondo le norme previste dal presente Statuto e dai relativi regolamenti», prescrizione rispecchiata nello statuto della “Lega per Salvini Premier” del 2018. Si aggiunge, poi, che, con riferimento ai soci sostenitori, che potremmo definire semplici simpatizzanti, essi vantano dei diritti in termini di partecipazione nell’ambito del partito, restando esclusi solamente dal diritto di elettorato attivo e passivo, che rimane prerogativa esclusiva dei soli iscritti ordinari.

Muovendo, quindi, ad “Alleanza Nazionale” e a “Fratelli d’Italia” si può, invece, individuare una “spaccatura”. Per quanto riguarda, infatti, “Alleanza Nazionale”, sia nel suo statuto del 1995 che del 2006, possiamo notare come sia espressamente previsto, in capo agli iscritti, un diritto alla partecipazione alla definizione della linea politica del partito, escludendo, però, che essi debbano essere tenuti in considerazione ai fini dell’informazione continua sull’attività svolta. Diversamente, se guardiamo agli statuti di “Fratelli d’Italia” del 2014 e del 2019, possiamo notare come gli iscritti abbiano entrambi i succitati diritti, esplicitati in una ben specifica dizione, laddove si prescrive che «Gli iscritti hanno diritto di voto nelle consultazioni interne al Movimento purché siano in regola con la quota associativa./ Gli iscritti hanno diritto all’elettorato passivo nelle occasioni congressuali./ Gli iscritti hanno inoltre il diritto di:/partecipare alla vita associativa e alla

⁹⁵ Statuto del Popolo della libertà, che è “erede” *de facto* di Forza Italia.

⁹⁶ Art. 4 dello statuto del 2017.

definizione della linea politica;/ avere accesso alle informazioni utili a garantire una compiuta e responsabile partecipazione (...)»⁹⁷. Appare qui centrale, si potrebbe dire, proprio il concetto di partecipazione, di contatto diretto tra il partito e i suoi associati, che debbono e sono invitati a dare il proprio contributo attivo nella definizione della vita istituzionale e “ideale” del partito di appartenenza. Altro principio basilare che si evidenzia in questa sede è il principio di trasparenza, che vuole lasciare piena apertura per l’accesso alle informazioni agli aderenti alla formazione politica.

Per quanto riguarda, poi, la condizione degli elettori, non iscritti al partito, anche qui si può individuare una dissimile tendenza con riferimento alle due forze politiche. AN, in entrambi gli statuti, esclude per costoro qualsiasi potere. D’altro canto, FDI, soprattutto nello statuto del 2019, afferma espressamente che il partito «promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alla formazione dell’indirizzo politico del Movimento, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni personali o sociali», aggiungendo poi che pure «promuove la partecipazione dell’associazionismo in tutte le sue forme e riconosce a fondazioni e associazioni il ruolo di contributo alla formazione della proposta politica e programmatica del Movimento. A tal fine, garantisce la partecipazione dell’associazionismo alla vita del Movimento mediante una sua rappresentanza negli organi nazionali e periferici, stabilendo forme di consultazione costanti», «Favorisce la partecipazione dei cittadini alla politica garantendo la possibilità di accesso alle cariche interne del Movimento e a quelle istituzionali», «Adotta adeguate forme di comunicazione delle sue proposte e dei suoi programmi, al fine di favorire e ampliare il dibattito interno ed esterno al Movimento. Promuove l’utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo di consultazione degli iscritti e dei cittadini» e «Riconosce nella trasparenza il principio alla base della propria organizzazione interna in particolar modo applicato ai processi amministrativi interni, alla gestione economica e ai processi decisionali»⁹⁸. Da qui, si può ben comprendere l’importanza che la trasparenza e la salvaguardia della più ampia partecipazione di tutti i cittadini e della società civile assumono per FDI, veicoli per rinsaldare il legame tra popolo e partito e dare concretezza al principio rappresentativo.

Passando, poi, alle forze politiche di sinistra, si deve, dapprima, prendere in considerazione lo statuto del 1991 del “Partito democratico della sinistra”, laddove si sancisce in capo agli iscritti sia un diritto di partecipare mediante *referendum* interni alla linea politica del partito⁹⁹ sia di ottenere continue informazioni sull’attività svolta¹⁰⁰, mentre agli elettori è preclusa solo la prima delle due forme di partecipazione succitate¹⁰¹.

Osservando lo statuto del 2004 di “Democrazia è libertà-La Margherita”, si stabilisce un’eguale situazione in capo ad iscritti ed elettori, dove entrambi possono solo ottenere notizie sull’attività del partito.

Considerando, invece, lo statuto del 2005 di “Democratici di sinistra”, si stabilisce qui un’ampia partecipazione in capo agli iscritti e agli elettori, garantendo ad entrambe le categorie la

⁹⁷ Art. 3 dello statuto del 2019.

⁹⁸ Art. 2 dello statuto del 2019.

⁹⁹ Art. 26.

¹⁰⁰ Art. 5.

¹⁰¹ All’art. 8 si sancisce il diritto degli elettori all’informazione e continua.

possibilità sia di partecipare alle decisioni della compagine di riferimento¹⁰² sia di ottenere informazioni di qualsivoglia genere¹⁰³.

Con gli atti del 2008 e del 2015 del “Partito Democratico” e la sua carta dei valori si capovolge il precedente presupposto, rompendo con la tradizione dei partiti di massa tradizionali e sancendo il venir meno della distinzione tra iscritti e non iscritti, affermando espressamente che il PD sia «costituito da elettori ed iscritti (...) secondo lo spirito degli articoli 2, 49 e 51 della Costituzione»¹⁰⁴. Si aggiunge qui che il partito «affida alla partecipazione di tutte le sue elettrici e di tutti i suoi elettori le decisioni fondamentali che riguardano l’indirizzo politico, l’elezione delle più importanti cariche interne, la scelta delle candidature per le principali cariche istituzionali», promuovendo, in ogni caso, il principio di trasparenza. Si sancisce in questa sede altresì che il PD «assicura un Sistema informativo per la partecipazione basato sulle tecnologie telematiche adeguato a favorire il dibattito interno e a far circolare rapidamente tutte le informazioni necessarie a tale scopo», sistema che «per la partecipazione consente ad elettori ed iscritti, tramite l’accesso alla rete internet, di essere informati, di partecipare al dibattito interno e di fare proposte», incentivando anche «la circolazione delle idee e delle opinioni, l’elaborazione collettiva degli indirizzi politico-programmatici, la formazione di sintesi condivise, la crescita di competenze e capacità di direzione politica, anche attraverso momenti di studio e di formazione».

Si chiarisce, poi, che per “iscritti/e” «si intendono le persone che (...) si iscrivono al partito sottoscrivendo il Manifesto dei valori, il presente Statuto, il Codice etico» e per “elettori/elettrici” «le persone che (...) iscritti e non iscritti al Partito Democratico, dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni»¹⁰⁵.

Si specifica, inoltre, che tutti gli elettori e le elettrici del PD hanno diritto di «partecipare alla scelta dell’indirizzo politico del partito (...)», «prendere parte a Forum telematici», «votare nei referendum aperti alle elettrici e agli elettori e prendere parte alle altre forme di consultazione» e «avere accesso alle informazioni su tutti gli aspetti della vita del partito». Per quanto riguarda, invece, gli iscritti e le iscritte, si afferma che essi abbiano il diritto di «votare nei referendum riservati agli iscritti», «partecipare alla formazione della proposta politica del partito e alla sua attuazione», «avere sedi permanenti di confronto e di elaborazione politica» ed «essere compiutamente informati ai fini di una partecipazione consapevole alla vita interna del partito»¹⁰⁶.

Questa nuova apertura fa venir meno il senso di appartenenza dei “fedeli” al partito, che si vedono equiparati a coloro che non svolgono attivamente alcun ruolo nella forza politica e che non vi aderiscono formalmente mediante un’iscrizione, anche se ne sostengono il programma.

Tale apertura è certamente meritoria, ma ha comportato, in termini di risultati elettorali, un decremento del consenso del PD, provocando un effetto disgregante. A fronte, quindi, di un intento positivo – volto a garantire il più ampio dibattito sugli obiettivi da perseguire anche

¹⁰² Artt. 30 e 5 dello statuto in parola.

¹⁰³ *Ivi*, artt. 4 e 5.

¹⁰⁴ Art. 1 dello statuto del 2008, poi riprodotto in quello del 2015.

¹⁰⁵ *Ivi*, art. 2.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

all'esterno – si “paga” tale apertura a caro prezzo, facendo quasi venir meno quel senso di “familiarità” e di “alterità” che dovrebbero connotare la “fede” politica.

Esaminando, poi, gli statuti del 2019 e del 2023 di “+Europa” si può ravvisare un trattamento speculare e parallelo per quanto riguarda iscritti ed elettori: entrambi non hanno il diritto di essere consultati per quanto riguarda la linea politica del partito, mentre possono vantare la prerogativa di ricevere informazioni sull'attività svolta dalla compagine, tramite, ad esempio, *newsletters* periodiche e altri mezzi di comunicazione. Sembra, quindi, volersi attribuire ai due succitati soggetti uno spazio relativamente ristretto di azione, garantendo loro solo un ruolo “passivo”, di meri spettatori e testimoni dell'attività del movimento.

Per quanto riguarda, invece, “Italia Viva”, si possono individuare sottili differenze tra i due documenti, del 2019 e del 2023. Nel primo, iscritti ed elettori non hanno modo di influire, né direttamente né indirettamente, sull'attività del partito, né possono ricevere informazioni di alcun genere di default. Nel secondo, è, invece, solo previsto un diritto all'informazione continua per soci e simpatizzanti. Di nuovo, sembra che la società civile abbia un ruolo, se così si può dire, marginale in tale contesto.

Da ultimo, è bene prendere in considerazione il caso peculiare del “MoVimento 5 Stelle”, tracciando una linea evolutiva che parte dal “non-statuto” del 2009 ai veri e propri statuti, di quello che era divenuto un partito consolidato a tutti gli effetti, del 2017 e del 2022.

Nato nel 2007 a Bologna, su iniziativa di Beppe Grillo, tale formazione intendeva inizialmente occuparsi di economia e non di politica, vertendo su temi come la crescita sostenibile, le energie rinnovabili e l'impulso tecnologico. Con l'approvazione della “Carta di Firenze” nel 2009, si è andata proprio a consolidare, anche all'esterno, l'immagine del movimento in parola, che si presentava in chiave “oppositiva” rispetto ai partiti tradizionali fino ad allora esistenti¹⁰⁷.

Qui si sono riscontrate fin da subito importanti differenze. Già nel 2009 si sanciva ampio potere in capo agli iscritti, che potevano, tramite consultazioni referendarie che avvenivano per lo più online, contribuire alla definizione dei programmi del movimento, individuando obiettivi ed *issues* da perseguire. Similmente, avevano diritto ad essere adeguatamente informati di tutta l'attività svolta, tramite comunicazioni social e non solo. Già in questa fase, è evidente, l'importanza del mezzo tecnologico, che è veicolo e strumento della compagine. Similare diritto spetta agli elettori, che però non possono attivamente concorrere a definire la linea politica dell'associazione stessa.

Tale impostazione risulta sostanzialmente confermata negli statuti del 2017 e del 2022, laddove si riscontra un'apertura totale in termini di partecipazione agli iscritti al “MoVimento”, limitando, invece, le prerogative dei “simpatizzanti”, ovvero sia degli altri elettori, nonostante si riscontri l'affermazione del principio di trasparenza, al fine di fornire a qualsiasi soggetto informazioni adeguate sulle decisioni assunte.

¹⁰⁷ Tale situazione emerse già negli anni '60 del secolo scorso, dove i partiti vennero criticati perché non divergevano abbastanza tra loro: risultavano, infatti, d'accordo su troppe questioni, con una pressoché totale convergenza di opinioni e di visioni. Da qui, la critica nei confronti della politica tradizionale: così, P. IGNAZI, *Partito e democrazia*, cit., 310-312.

La peculiarità che connota tale forza politica – che presenta caratteri di assoluta novità nel panorama italiano, distinguendosi dai partiti “tradizionali” per linguaggio impiegato, obiettivi perseguiti e autodefinizione – risiede anche nell’utilizzo del digitale, tramite soprattutto la piattaforma Rousseau. Esso ha costituito un esperimento di democrazia diretta, volto a far partecipare i cittadini all’elaborazione delle leggi, mediante un rapporto di maggiore rispondenza tra eletti ed elettori. In particolare, tale *social* – privato, di proprietà della Casaleggio Associati – è risultato fondamentale per il M5S, sia per quanto riguarda le votazioni *online*, volte ad investire ogni questione, dalle candidature alla definizione degli scopi da perseguire a livello politico, sia per quanto riguarda le donazioni volontarie ed obbligatorie, che sono lì contabilizzate¹⁰⁸. Tutto ciò premesso, è pur vero che gli iscritti sono chiamati a pronunciarsi, nell’ambito di queste consultazioni, su contenuti e proposte preconfezionati dalla classe dirigente del partito¹⁰⁹. A fronte, dunque, di un meccanismo partecipativo “orizzontale”, di cui non si disconosce l’importanza, sussiste pure una tensione “verticale” da parte dei *leaders*, che tendono a «pilotare i flussi di consenso e le opinioni entro canali da essi stessi preimpostati»¹¹⁰.

Si tratta, è vero, di una contraddizione dell’impianto e del sistema Rousseau, ma anche così argomentando non si può negare l’importanza, nell’ambito degli innovativi meccanismi di democrazia partecipativa, dei nuovi *social* creati dalle stesse associazioni politiche¹¹¹.

In via conclusiva, si può notare, alla luce della disamina fin qui effettuata, che, stanti le forti differenze prescrittive, l’esigenza comune a più formazioni partitiche sia quella di salvaguardare un contatto più o meno diretto con i cittadini, spesso anche se non aderenti alla forza politica in parola. La partecipazione degli elettori, non a caso, rappresenta un elemento di non poco conto, garantendo un confronto con posizioni dissimili e dando la possibilità di addivenire ad un “ascolto” di tutte le forze sociali in gioco, che interagiscono con questi corpi intermedi, di più o meno nuovo conio, al fine di contribuire al *policy making process*.

3.2. Le lobbies e il loro ruolo di intermediari nella definizione delle politiche pubbliche.

¹⁰⁸ P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, cit., spec. 310.

¹⁰⁹ Si veda M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, in *Journal of Institutional studies*, vol. 6, n. 2, 2020, 429 ss.

¹¹⁰ D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull’educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi*, n. 4, 2019, 10 ss.

¹¹¹ V. FOGLIAME, *Democrazia partecipativa e processi deliberativi alla luce della rivoluzione digitale: la “rappresentanza connessa”*, in Atti della Seconda edizione del Seminario internazionale di diritto comparato “Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà” della *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 3, 2021, 730. Sull’evoluzione del MoVimento 5 Stelle e del suo rapporto con la piattaforma Rousseau si rinvia a G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau: le regole dei partiti sull’uso delle tecnologie digitali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021 e a A. FLORIDIA, R. VIGNATI, *Deliberativa, diretta o partecipativa? Le sfide del MoVimento 5 Stelle alla democrazia rappresentativa*, in *Quaderni di sociologia*, n. 65, 2014, 51-74.

Si deve, ora, passare al secondo termine della questione, che consiste appunto nelle *lobbies* o “gruppi di pressione”, portatori di interesse qualificati che agiscono come attori fondamentali nel *policy making process*.

Nonostante essi non siano espressamente menzionati nella Carta repubblicana, se ne può ricavare l'esistenza, secondo autorevole dottrina, tramite un'interpretazione sistematica delle disposizioni della legge fondamentale italiana, che risultano idonee a garantire un «diritto costituzionale a fare *lobby*»¹¹².

Essi, infatti, interagiscono con una pluralità di pubblici decisori, la cui stessa configurazione è andata mutando nel corso dei decenni. In specie, a fronte di una prima fase della storia repubblicana connotata dall'integrazione fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi¹¹³, si è passati ad una rimodulazione dell'intero sistema a partire dagli anni '80 del secolo scorso¹¹⁴, dove si è assistito a numerose modifiche dei Regolamenti volte a recepire l'ingresso del Governo nel Parlamento¹¹⁵. Ciò ha avuto come naturale – e centrale – conseguenza l'indebolimento del «legame tra partito e territorio»¹¹⁶ permettendo così alle *lobbies*, soprattutto dalla XI legislatura in poi, di prendere contatto con le istituzioni senza la mediazione di “corpi intermedi” tradizionali come le

¹¹² Si tratta del combinato disposto degli artt. 2, 3, 18 e 49 Cost., laddove soprattutto quest'ultimo definisce un «diritto di partecipazione permanente che supera e trascende quel diritto di partecipazione solo puntuale garantito dal diritto di elettorato attivo»: così, P.L. PETRILLO, *Forma di governo e gruppi di pressione in Italia*, in G.C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Roma, LUISS Guido Carli, 2011, 229. Si vedano altresì L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4, 2015, 17; U. RONGA, *La legislazione negoziata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 29 ss. e M. RUBECHI, *La dimensione costituzionale della rappresentanza di interessi*, in AA.VV., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, il Mulino, Bologna, 2019. Nella medesima prospettiva, nei termini di un vero e proprio riconoscimento del fenomeno lobbistico, si è posta la Corte costituzionale italiana, con due centrali sentenze. La prima è la n. 290/1974, che si occupava dell'allora vigente divieto di c.d. sciopero politico. In questa sede, si è rammentato che l'esercizio dell'attività di pressione sugli organi costituzionali, ove non finalizzato a sovvertire l'ordine stesso ovvero ad «ostacolare o impedire il libero esercizio di quei diritti e poteri nei quali si esprime direttamente o indirettamente la sovranità popolare», deve considerarsi legittima espressione di un diritto costituzionale e come tale non potrà essere proibito. Di conseguenza, si riconosce un'ampia libertà ai singoli e ai gruppi mantenendo esclusivamente «i soli limiti che risultano strettamente necessari a salvaguardare altri interessi che concorrono a caratterizzare il nuovo assetto democratico della società». La seconda pronuncia è la n. 379/2004, che si è occupata della legittimità dell'istruttoria pubblica con la consultazione dei portatori di interesse: qui la Consulta ha attribuito espressamente rilevanza costituzionale ai portatori di interessi particolari non generali. Si afferma, infatti, che «la previsione che “nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione. Del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica” rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee». Si vuole, anzi, solo ammettere «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».

¹¹³ I partiti, infatti, riuscivano a svolgere «da duplice funzione negoziale, dapprima di filtro, poi di assorbimento, presso lo Stato-soggetto (...) delle molteplici istanze dello Stato-comunità»: in tal senso, U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 17.

¹¹⁴ Su queste vicende, in una prospettiva storico-politica, si rinvia a A. GIOVAGNOLI, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari, 2016, 148 ss. Per un'analisi giuridica si veda, invece, U. RONGA, *La delega legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. 61.

¹¹⁵ M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in *Poloniae Europae*, 2012, 108, laddove evidenzia un adeguamento dei Regolamenti parlamentari alle nuove dinamiche della forma di governo.

¹¹⁶ F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, 39.

associazioni partitiche. Da qui, si è passati da una fase di “integrazione” ad una di “parallelismo”, dove si può notare una duplice azione, quella dei gruppi di pressione e dei partiti¹¹⁷.

A questo fenomeno, con il passare del tempo, si è sommata la crescente influenza dell'esecutivo sul *policy making process*, divenendo tale sede il luogo privilegiato delle «procedure negoziali»¹¹⁸. Qui le interazioni, spesso informali, tra esecutivo e *stakeholders* avviene secondo una «dinamica bidirezionale»¹¹⁹ che determina il seguente schema operativo: contrattazione opaca tra lobbies e Governo – influenza sulle dinamiche assembleari – decisione finale del Parlamento¹²⁰.

Data questa rilevanza pratica dei gruppi di pressione, si può rimarcare come essi siano fondamentali e funzionali al tessuto democratico di un Paese. Del resto, come ha avuto modo di sostenere autorevole dottrina, «Laddove c'è democrazia, c'è *lobby*»¹²¹. È evidente, infatti, come i portatori di interessi estranei alla rappresentanza politica siano influenti nel processo decisionale pubblico, contribuendo con la propria azione allo svolgimento del circuito democratico stesso¹²².

Si arriva, quindi, a sostenere che un ordinamento che si basa sul mandato rappresentativo sia anzi interconnesso con il lobbismo, proprio poiché esso è centrale per assicurare un dialogo, aperto, pluralistico e costante, tra posizioni differenti e, a volte, confliggenti.

Tutto ciò premesso, ormai è necessità pressoché universalmente riconosciuta che il *lobbying* sia sottoposto in Italia ad una regolamentazione normativa, passo ormai ineludibile¹²³.

Eppure, tale scelta non è ancora stata compiuta, nonostante vi siano stati numerosi tentativi in tal senso. Anzi, il nostro Paese presenta un vero e proprio *record* in proposito: dal 1976 al 2023 sono stati adottati 108 disegni di legge per fornire un quadro prescrittivo al fenomeno in parola, ma nessuno di essi è mai stato approvato¹²⁴. Le ragioni di tale “mancanza”, da un punto di vista

¹¹⁷ Sul punto, per un'analisi più approfondita del tema, si rinvia a F. BISTONCINI, *Vent'anni da sporco lobbista*, Guerini e Associati, Milano, 2011 e A. CATTANEO, *Dal tacchino di un lobbista. Il mestiere del potere*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

¹¹⁸ U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 113.

¹¹⁹ Così, G. CAPANO, R. LIZZI, A. PRITONI, *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2014, 331.

¹²⁰ D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina. Contributo per il dibattito parlamentare della XIX legislatura*, in *Nomos*, n. 1, 2024, spec. 17.

¹²¹ P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, in *Consulta online*, 16 giugno 2020, 1.

¹²² Sul punto si rinvia a G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, il Mulino, Bologna, 2006, 59-60; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 38 e 48 e G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007, 339.

¹²³ Sono tanti gli autori che così sostengono. Tra loro, una voce autorevole che di recente si è espressa sul punto è stata quella di E. CATELANI, *La rappresentanza d'interessi*, in *Rivista AIC*, Lettera n. 3, 2024. Similmente G. SGUEO, *Lobbying e sistemi democratici. La rappresentanza di interessi nel contesto italiano*, in *Rivista di Politica*, n. 2, 2012, 123: «Le lacune restano, sono profonde e, di fatto, finiscono per rendere la disciplina esistente del tutto inadeguata».

¹²⁴ Per una ricostruzione più ampia sul punto si rinvia a P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2020, 181-216. Qui si descrivono diverse fasi. Tra queste, la prima va dal 1976 al 1988, dove si registra una certa confusione tra i concetti di attività di *lobbying* e di comunicazione istituzionale. La seconda prende avvio con la dichiarazione, poi priva di seguito effettivo, nel 1988 dell'allora Ministro per le riforme istituzionali Macchiano, che ribadiva l'importanza di regolare normativamente il fenomeno. Nel 2007 è stato presentato l'A.S. n. 1866 dell'allora on. Santagata, che, dopo aver definito le lobbies, ne ha sancito diritti e doveri. La quarta fase coincide con la presentazione al Consiglio dei ministri nel 2013 di un DDL recante “Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari e ulteriori norme sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici”. Nel 2021 è iniziata la quinta ed ultima fase che ha visto l'approvazione alla sola Camera dei deputati della proposta formulata dagli allora onore-

storico, sono numerose e possono essenzialmente rinvenirsi nel ruolo monopolistico svolto dai partiti nell'intermediazione tra società e Stato; nella natura del tessuto economico-sociale caratterizzato da piccole e medie imprese e nel basso livello di cittadinanza attiva¹²⁵.

Di conseguenza, oggi manca ancora una disciplina sulle *lobbies* e, per questo, l'Italia presenta quello che è stato definito come un modello di regolamentazione «strisciante ad andamento schizofrenico», in cui sussistono poche sparse norme che si occupano di tale fenomeno sotto precisi profili e specifici ambiti¹²⁶.

Tra queste, si annoverano l'art. 79 del Regolamento della Camera dei deputati, che prevede l'apertura dell'istruttoria legislativa anche a portatori di interessi particolari mediante audizioni o indagini conoscitive o attraverso il deposito di documenti o di *position papers*. Si deve, poi, fare riferimento alle norme di recente introdotte per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) che deve accompagnare i disegni di legge d'iniziativa governativa, per cui si deve procedere a consultare i portatori di interessi particolari al fine di dare conto di aver ascoltato le loro opinioni. Vi è, però, un dato negativo da considerare: tali previsioni risultano, in via di prassi, pressoché disapplicate, poiché la trasparenza di tali processi dipende di fatto dagli stessi soggetti intervenienti. Da qui, l'esito di queste interazioni si fonda sulla rispettiva forza politica, elettorale ed economica di tutti gli attori coinvolti¹²⁷.

Si pensi, inoltre, alla l. n. 441/1982, che impone a tutti i decisori politici, di ogni livello di governo, di rendere pubblici i compensi percepiti a qualsiasi titolo, nonché ogni altro interesse economico di cui si è portatori. Tale disciplina è stata a lungo applicata solo alle Regioni e agli enti locali, escludendo i membri delle Camere. Per quanto riguarda i deputati e i senatori è, invece, previsto il mero obbligo di consegnare tali informazioni ai rispettivi Servizi Prerogative e Immunità delle due Assemblee, anche se per renderle pubbliche è espressamente richiesto il consenso del dichiarante, arrivando ad aggirare la finalità di trasparenza della norma¹²⁸.

Tutto ciò premesso, si sono avuti numerosi tentativi, anche presso le sedi ministeriali, di introdurre una disciplina *ad hoc* per il *lobbying*¹²⁹, tra cui spicca la soluzione adottata dal Ministero

voli Silvestri, Madia e Fregolent, che si proponeva una regolamentazione organica del lobbismo basandosi sull'obbligo di iscrizione in un registro pubblico e sulla rendicontazione settimanale degli incontri con i decisori pubblici.

¹²⁵ P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, cit., 2.

¹²⁶ Si tratta di un'espressione che si deve a P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, cit., spec. 7-9.

¹²⁷ Così sostengono N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2013; G.D. MOSCO, *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2013 e B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011.

¹²⁸ Sul punto si sono espressi M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013 e B. DE DONNO, *Cenni introduttivi sul tema della corruzione e della responsabilità penale delle società nel diritto comparato*, in B. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2014.

¹²⁹ Altra ipotesi è stata la regolamentazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 2009, ispirato ai principi di trasparenza, su cui commenta, per un'analisi più ampia, P.L. PETRILLO, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2010, 246. Similmente è intervenuta una disciplina del Ministero della pubblica amministrazione nel 2017, che introduce un modello di *Open Government Partnership* sul modello comunitario,

dello sviluppo economico e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la Direttiva per l'adozione del Registro Trasparenza del 24 settembre 2018¹³⁰, poi successivamente innovata. Sotto il profilo soggettivo tale disciplina si estende nei confronti sia di chi svolga attività di portatore di interesse autonomamente sia di chi la svolga in contesti imprenditoriali strutturati. Per quanto riguarda, invece, la nozione di pubblico decisore si ricomprendono componenti politiche e amministrative. Il profilo oggettivo si riferisce, inoltre, sia al c.d. *lobbying* diretto che a quello indiretto.

Passando, poi, al merito delle prescrizioni introdotte, si badi all'istituzione di un “Registro Trasparenza”, pubblicato nel sito *web* del Ministero, la cui iscrizione è «presupposto obbligatorio per richiedere incontri con organi di vertice politico e amministrativo». Da qui discendono sia obblighi informativi, intendendosi la necessità in capo a tali soggetti di indicare l'organizzazione di cui fanno parte oppure per cui svolgono l'attività di rappresentanza di interessi, sia un titolo legittimante a partecipare al processo decisionale. Accanto a tale elemento, si pone l'Agenda degli incontri pubblicata sul sito del Ministero, con ciò rendendo pubbliche le notizie riguardanti le interlocuzioni tra *stakeholders* e organi di vertice politico o amministrativo, con l'indicazione altresì degli argomenti trattati, dando luogo ad una «complementarietà reciproca» tra regolamentazione esterna e interna¹³¹.

Appare, poi, centrale il d.m. n. 2284 del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali che, per la prima volta in Italia, ha istituito nel 2012, con prescrizioni vincolanti, l'Unità della trasparenza, con il compito di curare la pubblicazione di un elenco dei portatori di interessi particolari cui sono tenuti ad iscriversi, mediante procedura telematica, i soggetti che intendono partecipare ai processi decisionali pubblici di competenza dell'amministrazione.

Si sancisce, in specie, che «il portatore di interessi particolari iscritto nell'Elenco (...) ha il diritto di presentare all'Unità ulteriori proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, e documenti al fine di perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. (...) Entro il 30 luglio di ogni anno, il portatore di interessi particolari trasmette all'Unità, esclusivamente per via telematica, una sintetica relazione concernente l'attività di rappresentanza degli interessi particolari svolta nel corso dell'anno precedente. L'Unità garantisce la pubblicità dei contenuti delle relazioni nella sezione dedicata del sito internet del Ministero. (...) Qualora il portatore di interessi non trasmetta nei tempi previsti la relazione di cui al comma precedente, l'Unità lo richiama e, ove trascorsi 60 giorni senza alcuna successiva comunicazione, ne dispone la cancellazione dall'Elenco»¹³². Si tratta di un apparato complesso, volto a restringere il campo di autonomia dei lobbisti che vogliano interfacciarsi con membri dell'esecutivo.

come rileva R. DI MARIA, *Brevi considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying*, in *Consulta online*, 31 ottobre 2019, 5.

¹³⁰ Che si configura come uno dei più importanti tentativi di regolare il rapporto tra *stakeholders*, componenti politiche e burocrazie ministeriali: così, D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, in *Federalismi*, n. 24, 2017, 18.

¹³¹ D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, cit., 20.

¹³² Art. 5 del d.m.

Altro intervento che pare rilevante è quello del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 2018, laddove questi ha adottato un'innovativa disciplina *ad hoc* vincolante per il Ministero stesso, tramite il d.m. n. 257. Qui si delinea il contenuto del c.d. decreto “Trasparenza”, volto a promuovere un maggiore livello di pubblicità nei processi decisionali di competenza del Ministero, individuando le modalità con cui i decisori pubblici interni all'esecutivo si relazionano ai portatori di interessi organizzati mediante la registrazione degli incontri intercorsi e del materiale trasmesso. Si chiarisce, inoltre, qui che per “portatori di interessi” si intendono «i rappresentanti di soggetti giuridici, pubblici o privati, anche partecipati dallo Stato, di consorzi, di associazioni di categoria, di associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 31 della legge 8 luglio 1986, n. 349, di associazioni anche non riconosciute, di fondazioni, di comitati di cittadini, nonché coloro che professionalmente li rappresentano o svolgono nell'interesse di questi funzioni di consulenza».

In aggiunta ai suddetti obblighi di trasparenza si prescrive l'istituzione di un'Agenda pubblica degli incontri con i lobbisti, in cui si riportano le informazioni necessarie per far conoscere ai cittadini i soggetti incontrati, la natura e la finalità dell'incontro, nonché la documentazione eventualmente consegnata. Si assegna, poi, un compito di controllo alle strutture interne del Ministero, che dovranno vigilare sulla correttezza delle informazioni rese.

Elemento di problematicità riguarda, invece, gli esclusi dal novero delle suddette previsioni. Si stabilisce, infatti, che «Le disposizioni di cui al presente decreto non si applicano ai contatti intercorsi con i rappresentanti di Amministrazioni ed Enti pubblici statali e territoriali, i rappresentanti di partiti e movimenti politici, nonché i rappresentanti di Stati esteri, delle istituzioni europee e delle organizzazioni internazionali». Da qui, anche una disciplina di tal fatta, per quanto meritoria, presenta un elemento fallace: perché non annoverare tra gli obbligati alla trasparenza soggetti che risultano centrali per il *policy making process*? Soprattutto in un contesto globalizzato, in cui anche le influenze estere potrebbero rappresentare utili stimoli per la discussione e la decisione pubblica, tali elementi dovrebbero essere resi noti all'esterno.

Un impianto di questo genere – basato sul mero “*watching*” dei cittadini – è stato, però, criticato poiché definito come troppo debole e privo di adeguati meccanismi di controllo, data l'impossibilità, di fatto, per la società civile di controllare la veridicità delle informazioni rese sul Registro e anche di venire a conoscenza di eventuali incontri non registrati o censiti¹³³. Si dovrebbero, piuttosto, individuare autorità esterne con il compito di garantire l'adeguatezza delle notizie fornite e la loro completezza.

Nella medesima prospettiva sono stati adottati altri strumenti di trasparenza. Basti pensare alle innovazioni avvenute alla sola Camera dei deputati¹³⁴, che ha introdotto il 12 aprile 2016 il “Codice di condotta dei deputati” e il 26 aprile 2016 una “Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi” nelle sedi dell'Assemblea.

¹³³ E. ROMANI, *La regolazione del lobbying e il potere di vigilanza di ANAC*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, 501.

¹³⁴ Con, tra l'altro, ulteriori profili problematici in tema di asimmetria rispetto al Senato della Repubblica, che non si è ancora dotato di alcuna disciplina simile, con ciò comportando una differente regolamentazione, sotto un profilo rilevante per il processo decisionale pubblico, tra deputati e senatori.

Il primo documento ha come oggetto principale della sua disciplina le ipotesi di conflitto di interessi e di vantaggio finanziario dei singoli rappresentanti, avendo come obiettivo la promozione della trasparenza mediante l'istituzione, a fini di vigilanza, di un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati¹³⁵.

Il secondo si articola in cinque paragrafi e chiarisce cosa si intenda per rappresentanza di interessi valevole ai fini della sua applicazione. Si ricomprende, quindi, «(...) ogni attività svolta (...) professionalmente (...) attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati». Si applica la suddetta disciplina, tra l'altro, ai soli deputati per le attività svolte all'interno dell'Assemblea, dentro quindi le mura di Montecitorio.

Si discorre dell'istituzione di un registro «dei soggetti che svolgono professionalmente l'attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati», di cui si prevede la pubblicazione sul sito istituzionale della Camera. Gli iscritti hanno, di conseguenza, l'obbligo di redigere, entro il 31 dicembre di ogni anno, la relazione annuale sull'attività svolta per assicurare pubblicità ai «contatti effettivamente posti in essere», agli «obiettivi perseguiti» e ai «soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta».

La disciplina attuativa è stata approvata l'8 febbraio 2017, dove sono emersi ulteriori chiarimenti e specificazioni. In particolare, i soggetti effettivamente tenuti all'iscrizione nel registro sono le organizzazioni sindacali, datoriali e non governative, imprese, gruppi di imprese e aziende, soggetti specializzati nella rappresentanza di interessi di terzi, associazioni professionali, di categoria, di tutela di interessi diffusi, di consumatori, nonché di ogni altro soggetto «che intenda svolgere la su citata attività», ivi compresi i parlamentari che al termine del proprio mandato vogliono divenire portatori qualificati di interesse.

Ciò non toglie che siano stati evidenziati due punti deboli di tale impianto, entrambi di carattere definitorio. Il primo inerisce alla difficile distinzione, da un punto di vista concettuale e di conseguenza pratico-applicativa, tra attività lecite e illecite: da qui, l'incertezza su cosa sia rappresentanza di interessi protetta dalla legge e cosa abuso¹³⁶. Il secondo attiene alla vaga definizione di “pubblico decisore” cui riferirsi, di cui non è fornita una precisa delimitazione nel succitato articolo¹³⁷.

Ad ogni modo, tutti questi interventi sono ispirati al principio cardine della trasparenza, obiettivo da perseguire al fine di valorizzare la tensione democratico-partecipativa propria del modello rappresentativo¹³⁸.

¹³⁵ Che, si badi, resta chiaramente sempre interno all'Aula e formato da componenti della stessa.

¹³⁶ Così, F. PINELLI, *I complessi confini del delitto di traffico di influenze illecite*, in AA.VV., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, il Mulino, Bologna, 2019, 357.

¹³⁷ U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, in *Nomos*, n. 1, 2019, 16.

¹³⁸ Così argomenta P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filangeri-Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Quaderno 2015-2016, Napoli, 2017, 288 ss.

Tutto ciò premesso, resta nel nostro Paese, come ha evidenziato di recente anche il “*2025 Rule of Law Report*” riferito all’Italia, elaborato dalla Commissione europea l’8 luglio scorso, una persistente lacuna in tema di *lobbying*, che continua ad avere contorni oscuri e poco chiari, confondendosi, spesso, con attività dalla dubbia legittimità.

Oggi, si possono individuare cinque ragioni che militano nel senso di addivenire ad una regolamentazione del fenomeno in esame. La prima risiede nella chiara esigenza di distinguere tra ciò che rientra nel “traffico di influenze illecite”, fattispecie di reato introdotta nel 2012 dalla c.d. legge Severino, e il lobbismo. In secondo luogo, poiché è la stessa Costituzione ad imporre l’imparzialità nelle pubbliche decisioni, di cui all’art. 97 Cost., che si assicura realmente solo tramite il rispetto del principio di trasparenza nel procedimento impiegato. In terzo luogo, ciò è funzionale ad assicurare una reale concorrenza tra operatori privati e società a partecipazione pubblica che, com’è evidente, godono di maggiore facilità di accesso alle istituzioni. In quarta istanza, una disciplina di tal fatta è chiamata a completarsi con quella sul finanziamento dei partiti, questioni che si pongono come facce della medesima medaglia¹³⁹. Quinta ed ultima motivazione risiede nella necessità di allineare il contesto italiano con quello degli altri Paesi europei, che hanno adottato forme e modelli diversi di regolamentazione della rappresentanza di interessi¹⁴⁰.

È bene, però, rilevare come nel nostro ordinamento si siano registrati alcuni interventi normativi regionali sul punto. Basti pensare alla Regione Toscana che, con l. n. 5/2002, ha approvato norme sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale, stabilendo l’istituzione in un registro obbligatorio per tutti i lobbisti e i gruppi di pressione. Eppure, nonostante vi siano state alcune registrazioni, nessun soggetto ha mai beneficiato di queste previsioni e la normativa è rimasta lettera morta. Similmente è avvenuto nella Regione Molise, con l. n. 24/2004. In maniera non dissimile ha optato la Regione Abruzzo, con l. n. 61/2010, che, dopo aver definito l’attività di rappresentanza di interessi particolari e dopo aver fornito una delimitazione dei “lobbisti” e dei “gruppi di pressione”, ha istituito parimenti un registro presso cui iscriversi, che garantirebbe specifici diritti e prerogative. Anche in questo caso, però, tale impianto prescrittivo non è stata implementato e non ha sortito, di fatto, alcun effetto.

Alla luce di queste considerazioni, in Italia manca una normativa sul fenomeno del *lobbying*, così evidenziando un importante *vulnus* nel tessuto democratico del Paese. Proprio in ragione di ciò, è bene rammentare la *Recommendation of the Council on transparency and Integrity in Lobbying and Influences* dell’OCSE, adottata nel 2010 e rivista nel 2024. Qui si incoraggiano i Governi a costruire un ecosistema coerente, pluralistico ed effettivo per garantire la trasparenza, soprattutto nel *policy making process*. Tra le misure suggerite si includono i registri di iscrizione dei lobbisti, con ciò comprendendo anche un registro che tenga conto anche delle influenze esterne e di Paesi terzi; la pubblicità delle agende dei Ministri e degli esecutivi; l’accesso pubblico alle informazioni sul finanziamento delle campagne elettorali, anche quando provengano da soggetti stranieri, e il continuo contatto con altri *media* e membri dell’opinione pubblica.

¹³⁹ In tal senso, P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, cit., XII.

¹⁴⁰ Così, E. CATELANI, *La rappresentanza d’interessi*, cit., 2.

In questa prospettiva, nel nostro Paese si riscontrano due alternative modalità di regolamentazione del suddetto fenomeno, a seconda del modello, a livello comparato, di riferimento. Proprio alla luce del confronto, ineludibile, con altri ordinamenti si potrà ancora una volta ravvisare la necessità costituzionale, si potrebbe dire, di una disciplina normativa sulla rappresentanza di interessi, volta a garantire la democrazia tutta.

Ciò non toglie che il minimo comun denominatore da garantire sia, in primo luogo, proprio la trasparenza, al fine di trasformare il *policy making process* in un edificio di vetro, penetrabile allo sguardo esterno e liberamente accessibile nei suoi tratti essenziali. Solo in questo modo si potrebbe riguadagnare la fiducia dei cittadini.

3.3. Lo spazio (nuovo) degli influencers.

È bene, ora, passare alla terza categoria di soggetti coinvolti nella presente analisi. Si tratta degli *influencers*, che determinano, di fatto, fortemente le dinamiche attuali, anche e soprattutto in termini di comunicazione politica e di opinione pubblica. Si possono, dunque, qualificare come “portatori di interessi”, non necessariamente commerciali, ma anche e soprattutto etici, sociali e culturali. In altre parole, anche costoro intercettano i bisogni dei cittadini – che altri non sono che utenti/utilizzatori delle piattaforme – e li traducono in *issues* da sostenere e supportare o meno.

Da qui, la loro importanza ai fini dello stesso *policy making process*, poiché in un percorso circolare – di interazione con la collettività – essi recepiscono delle istanze e le “confezionano” per il mercato dei *social media*, andando così ulteriormente ad orientare l’attenzione su determinati temi e questioni.

Proprio alla luce della loro crescente rilevanza nell’ordinamento giuridico italiano contemporaneo, l’Agenzia per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ha dato il via a numerosi tavoli tecnici e ha adottato varie delibere, proprio per introdurre una primigenia regolamentazione del fenomeno in parola.

In questa prospettiva, si può, quindi, esaminare il contenuto dell’Allegato A alla delibera n. 4 del 2024, laddove si riconosce in apertura «la crescente diffusione di contenuti pubblicati online, tramite piattaforme per la condivisione di video e social media, da parte di soggetti, reali o virtuali, (...) indicati con il termine di “*influencer*” (...) che hanno il controllo sulla creazione, produzione o organizzazione di tali contenuti». Si specifica, poi, che per questi ultimi «si intendono quei soggetti che svolgono un’attività analoga o comunque assimilabile a quella dei fornitori dei servizi di media audiovisivi», che presentano una serie di caratteristiche, tra cui il fatto che il servizio offerto costituisca attività economica; che lo scopo principale del servizio sia la fornitura di contenuti «che informano, intrattengono o istruiscono e che sono suscettibili di generare reddito»; che sussista una responsabilità editoriale per i contenuti; che il servizio sia accessibile al grande pubblico, su richiesta degli utenti; che il servizio in parola abbia un legame effettivo e stabile con l’economia italiana e che i contenuti siano rivolti al territorio italiano.

Si evidenzia, dunque, l’importanza di individuare per questi soggetti l’applicabilità delle norme del d.lgs. n. 208/2021, “Testo unico dei servizi di media audiovisivi”, anche e soprattutto per ga-

rantire il rispetto «dei principi di trasparenza e della correttezza dell’informazione». Ai fini dell’applicazione della suddetta normativa si distinguono due categorie di soggetti. La prima comprende gli *influencers* che raggiungono almeno un milione di *followers*, sommando tutte le piattaforme e i *social* su cui operano, che hanno pubblicato nell’anno precedente alla rilevazione almeno ventiquattro contenuti di cui ai criteri delle Linee guida in parola e che abbiano superato almeno su una piattaforma o un *social media* un valore di *engagement rate* medio negli ultimi sei mesi pari o superiore al 2%. La seconda categoria annovera, invece, coloro che, pur operando in maniera continuativa e strutturata, non raggiungono le suddette soglie. Per queste ragioni, non pare proporzionato richiedere a questi ultimi l’applicazione di numerosi principi e disposizioni del “Testo unico”, stante la salvaguardia degli interessi dei minori e del grande pubblico.

Con riferimento, invece, ai c.d. *influencers* rilevanti si sancisce il necessario rispetto dell’art. 6, c. 2, lett. a) del “Testo unico” in tema di generali obblighi di informazione; delle disposizioni inerenti al diritto d’autore e dei diritti fondamentali della persona e delle prescrizioni in tema di comunicazioni commerciali. Si deve, però, notare che tutte le suddette norme si riferiscono esclusivamente alla presentazione dei fatti che deve essere veritiera e all’attività di sponsorizzazione di prodotti o servizi, senza nulla aggiungere di specifico in merito all’attività di comunicazione politica e di promozione di interessi superindividuali.

In altri termini, se si vanno a considerare degli obblighi che “normalmente” si applicano agli altri operatori della comunicazione – che sono tenuti ad adeguarsi ad una narrazione neutra di fatti e situazioni – e che si riferiscono all’attività commerciale (come può essere la pubblicità di una borsetta o di un pandoro...), allora queste situazioni trovano “copertura” nelle disposizioni ante menzionate.

Qualora, invece, si volesse discorrere dell’attività di promozione, anche a titolo gratuito, di azioni politiche, campagne elettorali, proposte referendarie o obiettivi legislativi, nulla s’impone. Di conseguenza, un *influencer* che sostiene un certo candidato o *issues* come la legalizzazione della cannabis o la regolamentazione del “fine vita” non è astretto da alcuno specifico e speciale vincolo.

Forse consapevole di tale lacuna, l’AGCOM ha affermato nella delibera del 2024 l’importanza dell’adozione di un codice di condotta che «dovrà definire le ulteriori misure e gli accorgimenti tecnici strumentali volte a garantire che gli *influencer* osservino le disposizioni del decreto (...) tenendo in considerazione le specifiche caratteristiche del singolo servizio fornito e della piattaforma o social media che ne garantiscono la diffusione».

Proprio all’indomani del c.d. “pandoro *gate*”, è emersa con assoluta evidenza l’impellente necessità di regolamentare la figura – in tutto e per tutto professionale – dei creatori di contenuti *online*, che sono oggi i padroni della rete e potenti veicoli della comunicazione pubblica¹⁴¹. Quando ci si riferisce al “caso Pandoro”, si tratta di uno scandalo mediatico dai riflessi penalistici, legato alla nota figura di Chiara Ferragni. Secondo le indagini avviate dalla procura, tra il 2021 e il

¹⁴¹ REDAZIONE, *Caso Ferragni, ora anche il governo si muove con una norma per regolare gli influencer*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 gennaio 2024.

2022 la nota imprenditrice digitale avrebbe tratto presunti profitti ingiusti, per circa 2,2 milioni di euro, in relazione alla vendita di prodotti promozionali il cui prezzo non comprendeva la beneficenza annunciata. Nonostante il ritiro della denuncia da parte del Codacons e l'avvenuta corresponsione da parte di Ferragni di una somma di denaro cospicua in beneficenza, oggi l'*influencer* è imputata assieme ad altre due persone per truffa aggravata per i noti casi del “Pandoro *Pink Christmas*” e delle uova di Pasqua. La difesa ha sempre enfatizzato come vi fosse stato un “errore di comunicazione” nella campagna *marketing* legata ai succitati prodotti, dove, in mancanza di apposite regole di trasparenza, non erano state specificate e adeguatamente chiarite le somme effettivamente destinate a scopo benefico e quelle devolute al guadagno societario¹⁴².

Proprio alla luce di quest'episodio, è intervenuta una nuova delibera dell'AGCOM, la n. 197 del 2025, di modifica della precedente delibera del 2024. È in questa sede, tra l'altro, che si compie un passo in avanti comunque rilevante, mediante l'adozione (nell'Allegato A alla delibera stessa) del “Codice di condotta per gli *influencer*”, chiarendo in apertura che l'ambito di applicazione soggettivo delle suddette disposizioni è da riferire esclusivamente ai c.d. *influencers* rilevanti ai sensi delle “Linee guida” di cui alla delibera del 2024 e che ne rispettano i vincoli quantitativi. Costoro sono tenuti a predisporre un modulo contenente le proprie generalità; il link al sito, alla piattaforma o alla pagina di riferimento; il valore delle metriche di ogni piattaforma su cui il soggetto è attivo e un proprio recapito da utilizzare a fini informativi. In questo modo l'AGCOM avrà cura di predisporre un elenco di tali soggetti e sarà, a sua volta, cura di questi ultimi comunicare periodicamente variazioni del proprio *status* (in termini di raggiungimento di utenti e di interazioni che giustificano o meno la permanenza nelle suddette categorie).

Si precisa, inoltre, nel Codice che gli *influencers* «calcolano i valori delle metriche nel seguente modo: *i*) per quanto concerne il numero di *follower*, si considera il valore nel trentesimo giorno antecedente all'invio del modulo; *ii*) per quanto concerne le visualizzazioni medie mensili, si calcola tale valore con riferimento ai sei mesi antecedenti il giorno dell'invio del modulo».

Ciò non toglie che le disposizioni segnate dal “Codice di condotta” e dalle “Linee guida” siano applicabili anche a coloro che non sono inseriti in quest'elenco predisposto dall'Autorità, purché rispettino, sotto un profilo sostanziale/pratico, i summenzionati requisiti.

Si sancisce, infine, il principio di “riconoscibilità esterna” degli *influencers*, che debbono essere immediatamente identificabili. Si stabilisce a tal fine che essi debbano rispettare i diritti fondamentali dei singoli e anche i vincoli in tema di pubblicità e sponsorizzazioni, con obblighi di vigilanza in capo all'AGCOM.

In quest'ambito è stato poi emanato l'Allegato B alla delibera del 2025, modificativo delle “Linee guida” del 2024. Qui si modificano, anche ai fini del “Codice”, il vincolo quantitativo di rife-

¹⁴² Le ultime notizie e un breve riepilogo della vicenda si possono trovare, *ex multis*, in REDAZIONE, *Pandoro Gate, Chiara Ferragni in tribunale per l'udienza per truffa: “Fase difficile della mia vita”*, in *Rai News*, 4 novembre 2025 e S. D'ALESSIO, *Chiara Ferragni in Tribunale a Milano per il processo-Pandoro, sentenza attesa a gennaio col rito abbreviato*, in *Virgilio News*, 4 novembre 2025. Sull'importanza del “caso Ferragni” come “apripista” per la determinazione delle regole per gli *influencers* si veda R. VALENTI, *Chiara Ferragni & Co. ora dovranno scrivere su post e video: «Sto facendo pubblicità». Multe fino a 250 mila euro: le regole dopo il Pandoro-gate*, in *Open online*, 18 gennaio 2024.

rimento, segnato in almeno 500.000 utenti raggiunti su tutte le piattaforme e *social* con un numero di visualizzazioni medie mensili pari a un milione su almeno una delle suddette piattaforme. Coloro che si rivedano in questi limiti sono, dunque, tenuti a rispettare le previsioni di cui si discorre, con possibilità di operare una revisione periodica di tale qualificazione.

Rileva, anche qui, considerare come si chiarisca che il “Codice di condotta” «prevede sistemi di trasparenza e riconoscibilità degli *influencers*» dovendo essere «chiaramente individuabile il mittente o creatore del contenuto e deve essere disponibile un dato di contatto, secondo le modalità stabilite (...)».

Appare, quindi, lapalissiano che gli unici vincoli di trasparenza sanciti siano relativi all’identificazione degli operatori *online* e la maggior parte delle previsioni adottate si appuntano sull’attività economica e commerciale. Ciò non toglie che vi siano altri spazi rilevanti e dirimenti per questi portatori di interessi, che assumono una valenza simile – se non superiore, in termini di poteri effettivi di influenza sulla sfera pubblica – a quella dei partiti e dei lobbisti. Se questi ultimi sono “corpi intermedi” tradizionali, che si rifugiano in vecchie strutture e in una fenomenologia pregressa, gli *influencers* sono capaci di determinare il policy making progress veicolando messaggi – di tipo pseudo-politico – nei confronti dei propri followers.

Da qui, la necessità di una vera e propria disciplina normativa di settore, stante la sempre maggiore importanza del fenomeno digitale e di questi “padroni” del *web*.

4. “Da un grande potere derivano grandi responsabilità”: considerazioni conclusive.

Come si è avuto modo di accennare, è sempre più presente l’esigenza di democrazia interna a formazioni e soggetti privati, proprio per salvaguardare le “cerniere” tra istituzioni e società civile. Per fornire delle risposte a tali esigenze sembra necessario un intervento del legislatore, che riguardi i tre soggetti – partiti, *lobbies* e *influencers* – summenzionati, seppure con una declinazione diversa a seconda del contesto di riferimento.

In particolare, si potranno ipotizzare due diverse soluzioni: in primo luogo, si potrebbe discorrere di una legge *ad hoc* per ciascuna delle categorie coinvolte; in secondo luogo, si potrebbe adottare una “logica d’insieme”, volta a soffermarsi su obiettivi centrali (quali partecipazione e trasparenza) da perseguire con riferimento a tutti i suddetti portatori di interessi con una normativa unitaria e omnicomprensiva.

Si deve, quindi, partire dalla prima ipotesi applicativa.

Con riferimento ai partiti, è bene soffermarsi sulle già formulate proposte di attuazione dell’art. 49 Cost., laddove si discorre di assicurare anche la democrazia interna alle forze partitiche e la loro trasparenza mediante una generale “legge sui partiti”¹⁴³, che sia utile per fornire regole

¹⁴³ La dottrina italiana contemporanea è pressoché concorde sul punto. Si vedano le relazioni rese in occasione del XXII Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti (Alessandria, 17-18 ottobre 2008) di P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, 47 ss.; S. MERLINI, *I politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, 103 ss.; A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, 362 ss. e G.U. RESCIGNO, *Relazione di sintesi*, 324 ss. Oltre a loro, sottolinea

minime di partecipazione per regolamentare la vita di questi mediatori fra società civile e istituzioni¹⁴⁴ senza dimenticare l'esigenza di salvaguardarne l'autonomia sul piano organizzativo e progettuale¹⁴⁵.

Alla luce di ciò, si possono annoverare diversi progetti, tra cui si prenderanno in esame solo quelli intervenuti nel corso della XIX legislatura.

Il primo è contenuto nell'A.S. n. 207 del 20 ottobre 2022¹⁴⁶. Qui si afferma l'importanza del metodo democratico dei partiti, poiché solamente se «trasparenti e autenticamente democratici al proprio interno possono rendere effettivo il fondamentale diritto dei cittadini di concorrere a determinare l'assetto politico, economico e sociale del Paese e delle comunità territoriali in cui ciascuno è inserito»¹⁴⁷. Di conseguenza, solo le associazioni politiche che rispettino tale requisito al proprio interno «possono riconquistare la fiducia dei cittadini e, in tal modo, promuovere la partecipazione e rafforzare la capacità rappresentativa, e quindi di governo, delle nostre istituzioni democratiche»¹⁴⁸. Si rammenta, poi, che a tal fine il legislatore ordinario era già intervenuto a più riprese per regolamentare anche la “vita privata” di queste compagini, innovando in tema di modalità di finanziamento, di vincoli di trasparenza dei flussi economici, di controllo dei rendiconti e degli statuti, di norme relative allo svolgimento delle campagne elettorali e d'istituzione del registro pubblico dei partiti, cui è necessario iscriversi dichiarando il rispetto delle summenzionate condizioni per accedere a sostegni economici e presentare liste alle competizioni elettorali¹⁴⁹. Si tratta, ad ogni modo, di «un quadro normativo consistente e articolato, che tuttavia, in alcuni casi, appare di non facile interpretazione e coordinamento e, in relazione a taluni aspetti, bisognoso di integrazioni»¹⁵⁰.

Ciò che conta, infatti, è assicurare a tali soggetti «le condizioni materiali per poter organizzare nel modo migliore la partecipazione politica e rendere così effettivo il diritto riconosciuto a ogni

l'importanza della garanzia del pluralismo interno nei partiti P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, cit.

¹⁴⁴ Si rinvia a C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti politici: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2006, 770 ss.

¹⁴⁵ Sull'importanza di salvaguardare il principio di auto-organizzazione dei partiti (stante un rispetto di un generico e ampio concetto di democraticità) si veda I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in Atti del Convegno del Gruppo di Pisa “Partiti politici e dinamiche della forma di governo”, Napoli, 14-15 giugno 2019, spec. 201.

¹⁴⁶ D'iniziativa degli onorevoli Giorgis, Malpezzi, Verrini, Parrini, Alfieri e altri, passato all'esame in commissione l'11 luglio 2023.

¹⁴⁷ Così la relazione di accompagnamento all'A.S. n. 207, spec. 2.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Si rinvia, anche nel *dossier* informativo, alla legge n. 195 del 1974 e alla legge n. 659 del 1981 in tema di contribuzione pubblica elettorale; alla legge n. 515 del 1993, che ha delineato il previgente sistema elettorale; alla legge n. 2 del 1997, in tema di contribuzione volontaria privata ai partiti e movimenti politici; alle leggi nn. 156 del 2002 e 51 del 2006, riguardanti la contribuzione pubblica alle spese elettorali dei partiti, poi integrate e modificate da legge n. 244 del 2007, decreto-legge n. 78 del 2010, decreto-legge n. 98 del 2011, legge n. 96 del 2012; alla legge n. 149 del 2013, che ha abolito il sistema di finanziamento pubblico diretto ai partiti; alla legge n. 3 del 2019, volta a rafforzare meccanismi di trasparenza, similmente a decreto-legge n. 34 del 2019 e decreto-legge n. 77 del 2021. Su questa proposta si veda, altresì, P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, cit., spec. 86-90, laddove si evidenzia l'importanza della registrazione ai fini della trasparenza.

¹⁵⁰ Sempre nella relazione di accompagnamento all'A.S. n. 207, 3.

individuo di associarsi e di concorrere (...) a determinare l'indirizzo politico delle comunità in cui vive»¹⁵¹.

Questa finalità è resa possibile mediante l'assicurazione ai partiti di un finanziamento pubblico ragionevole condizionato al rispetto dei caratteri di democraticità e di gestione trasparente delle risorse, che avviene, secondo questa proposta, attraverso due diversi strumenti. Da una parte, si richiede di ridurre il limite di importo attualmente previsto per le erogazioni liberali delle persone giuridiche, portandolo da 100.000 a 50.000 euro all'anno. Dall'altra, si propone di incrementare l'autorizzazione di spesa relativa al fondo per l'attuazione della destinazione volontaria del 2 per mille della quota parte dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che ciascun contribuente può destinare a favore di un partito politico¹⁵².

Un sistema così congegnato avrebbe lo scopo di ravvivare il circuito fiduciario tra eletti ed elettori. Si registra, infatti, una perdita di radicamento dei partiti, che faticano «a organizzare una consistente partecipazione critica e riflessiva», facendo venir meno quindi «oltre alla capacità di rappresentare, anche la capacità di governare e (...) di indirizzare e coordinare l'attività economica a fini sociali». Si argomenta, anzi, che «Le scorciatoie plebiscitarie possono dare l'impressione di sopperire alle difficoltà dei processi partecipativi e alla frammentazione politica, ma alla fine si dimostrano incapaci di conferire alle istituzioni la forza e la legittimazione di cui necessitano per mantenere le promesse dell'eguaglianza e della crescita che non esclude nessuno dal diritto a un'esistenza libera e dignitosa»¹⁵³. Da qui, l'importanza dell'elaborazione di proposte legislative organiche e complete per rispondere alle suddette problematiche.

Si può, poi, prendere in esame l'A.C. n. 533 del 9 novembre 2022¹⁵⁴, laddove si sancisce, nel suo art. 2, volto a modificare l'art. 5, d.l. n. 149/2014 in tema di trasparenza e semplificazione, che «Nei siti *internet* dei partiti politici sono inoltre pubblicate le informazioni riguardanti le attribuzioni e la composizione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata in carica dei loro componenti».

Considerando, quindi, l'A.S. n. 333 del 16 novembre 2022¹⁵⁵, si deve sottolineare come tale progetto sia ancora più rilevante, dal momento che, già nella sua relazione d'accompagnamento, si chiarisce che l'obiettivo perseguito consiste nel promuovere, all'interno dei partiti, «la democrazia nei processi decisionali interni» e nell'introdurre «procedure democratiche e trasparenti per la selezione delle candidature». In particolare, all'art. 3 del suddetto articolato si introducono i contenuti minimi necessari per lo statuto dei partiti, volti anche ad assicurare il rispetto dei principi di democrazia interna e di trasparenza, favorendo altresì la partecipazione degli iscritti e le garanzie dei loro diritti all'interno della vita della compagine. All'art. 5 si prevede, poi, l'istituzione di un'apposita sezione del sito *internet* di ciascun partito denominata «Trasparenza», prevedendo qui pure la pubblicazione degli statuti dei partiti stessi. Gli artt. 6 e 7 si concentrano, inoltre, sullo

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ivi*, 4.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ D'iniziativa dell'on. Vaccari.

¹⁵⁵ D'iniziativa dell'on. Parrini.

scopo di incentivare nei partiti la pratica del metodo democratico dell'art. 49 Cost. anche ai fini della selezione delle candidature.

Passando, poi, all'A.S. n. 549 del 10 febbraio 2023¹⁵⁶, si può esaminare l'art. 2, che reca disposizioni in merito al contenuto essenziale dello statuto, che dovrà contenere anche l'indicazione de «i diritti e i doveri degli iscritti e le modalità della loro partecipazione all'attività del partito», oltre che disposizioni in tema di trasparenza delle suddette informazioni al fine di rendere conoscibili i principali atti che riguardano la vita del partito.

Da ultimo, si deve analizzare l'A.S. n. 881 del 19 settembre 2023¹⁵⁷, in cui l'art. 2 stabilisce che i partiti «(...) assicurano la massima trasparenza dei propri bilanci e delle fonti di finanziamento, garantiscono il raccordo permanente tra società e istituzioni e promuovono la partecipazione dei cittadini alla selezione delle candidature per le cariche pubbliche» e che i rispettivi statuti debbono contenere obbligatoriamente alcune informazioni, tra cui «i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione e i diritti di voto corrispondenti».

Il filo rosso comune tra tutte le succitate proposte è rappresentato dall'esigenza di garantire un'apertura e una partecipazione quanto più ampia possibile agli iscritti e, in generale, ai cittadini, soprattutto per quanto riguarda il profilo informativo, tutelando la trasparenza con riferimento ai programmi, alle fonti di finanziamento e ai rapporti con i *media*¹⁵⁸. Ciò sembra fondamentale, dal momento che spesso risulta difficile accedere alle informazioni – su politiche, proposte, azioni, attività – di queste formazioni, che restano “chiuse” nell'alveo dei propri canali ufficiali.

In aggiunta, sembra ancora più importante assicurare a quanti si siano dimostrati “fedeli” ad una data forza politica la possibilità di influire e di influenzare le scelte dell'associazione di appartenenza, dando il proprio contributo nell'ambito dell'elaborazione delle *issues* da perseguire, con un'indiretta – ma fondamentale – partecipazione al *policy making process*. Una rivitalizzazione di questo collegamento – tra partiti, iscritti ed elettori – risulta fondamentale, dal momento che le decisioni assunte sono ancora percepite, dall'esterno, come “*top down*”, «anziché frutto dell'interlocuzione di organizzazioni radicate nel territorio con la società civile (*bottom up*)»¹⁵⁹. Da qui, l'importanza di garantire l'apertura dei partiti nei confronti degli “altri” e di assicurare adeguati meccanismi di confronto democratico interno¹⁶⁰.

Accanto a costoro si pongono le *lobbies*, che interagiscono in una dinamica circolare con i partiti, incidendo sulla vita democratica degli stessi, andando ad influenzarne il percorso decisionale¹⁶¹. Come si è già avuto modo di argomentare, risulta ineluttabile e necessaria una regolamenta-

¹⁵⁶ D'iniziativa degli onorevoli De Priamo, Balboni, Lisei, Spinelli e Della Porta, il cui esame in commissione è iniziato sempre l'11 luglio 2023.

¹⁵⁷ D'iniziativa degli onorevoli Maiorino, Cataldi, Putuanelli, Di Girolamo e altri.

¹⁵⁸ Si veda, su questo specifico profilo, G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti?*, cit., 201.

¹⁵⁹ S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, 409, laddove si riprendono le considerazioni di A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, spec. 11, laddove si afferma che la legittimazione democratica dei partiti «non è data solo dai voti conseguiti nelle elezioni ma altresì dai circuiti democratici che li legano alla base degli iscritti».

¹⁶⁰ S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, cit., 409.

¹⁶¹ Così riporta G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti?*, cit., 181.

zione del fenomeno in parola.

Le soluzioni prospettabili sono individuabili nei possibili modelli provenienti dal diritto comparato, consistenti, alternativamente, in quello “regolamentazione-trasparenza” e “regolamentazione-partecipazione”. Il primo tra questi è finalizzato a garantire la trasparenza del processo decisionale seguito mediante l’istituzione di un albo o registro presso cui i lobbisti sono tenuti a iscriversi, con l’indicazione altresì degli interessi rappresentati. Il secondo, in aggiunta agli elementi già delineati, si pone l’obiettivo di rendere i portatori di interessi particolari partecipi del processo decisionale, indicando in capo ai lobbisti il diritto di prendere parte attiva, con *report*, audizioni e altri strumenti di contatto, formali o informali, diretti o indiretti, al *policy making process*. Così operando, le istituzioni, una volta prese le determinazioni e definiti i programmi, hanno l’obbligo, nei confronti dell’esterno, della società civile, di esplicitare le ragioni alla base delle proprie scelte e gli strumenti impiegati per evitare ogni conflitto di interesse¹⁶².

Le più recenti proposte, formulate nel corso della XIX legislatura, consistono nei disegni di legge A.S. n. 68, A.S. n. 125, A.S. n. 368 e A.S. n. 608¹⁶³, oltre a A.C. n. 308 e 983¹⁶⁴. Tutte queste, anche se dissimili per modello di regolamentazione prescelto, hanno alcuni elementi in comune, tra cui la volontà di definire dei metodi per i gruppi di pressione per contribuire alla formazione di decisioni pubbliche consapevoli e di garantire la pubblicità e la conoscibilità delle interlocuzioni tra decisore pubblico e gruppi di pressione, anche attraverso l’impiego di strumenti digitali¹⁶⁵.

Sul piano oggettivo, in tema di natura della rappresentanza di interessi, si va a qualificare la stessa come l’attività svolta attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e ogni altra iniziativa o comunicazione orale o scritta per perseguire un interesse particolare nei confronti del decisore politico. In alcuni casi si ravvisano delle possibili criticità definitorie, poiché il lobbismo viene menzionato come esercitato professionalmente, senza indicare le condizioni perché si possa ravvisare tale circostanza¹⁶⁶. Inoltre, in nessun DDL si fa alcun riferimento al c.d. *lobbying* indiretto¹⁶⁷.

Sul piano soggettivo, invece, si vanno a definire in maniera più precisa chi siano i pubblici decisori, ricomprendendovi espressamente anche le amministrazioni e utilizzando una formula elastica per definire portatori di interessi coloro che agiscono individualmente, in via diretta o indiretta, per rappresentare alle istituzioni interessi anche di natura non economica e coloro che svolgono la loro attività per conto di realtà aziendali o di altre organizzazioni, anche senza scopo di lucro.

¹⁶² P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, cit., 4-7.

¹⁶³ Rispettivamente depositati il 13 ottobre 2022; 13 ottobre 2022; 24 novembre 2022 e 11 maggio 2023.

¹⁶⁴ Presentati il 13 ottobre 2022 e 10 marzo 2023.

¹⁶⁵ Sull’importanza del digitale, come tema di centrale rilievo anche nell’ambito del PNRR, si rinvia a A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, 249 ss.

¹⁶⁶ Così nei nn. 125, 608 e 308.

¹⁶⁷ Si tratta del c.d. *lobbying* esterno o *grassroots lobbying*, una strategia di pressione che cerca di influenzare i decisori pubblici attraverso la mobilitazione di un pubblico più ampio, come l’opinione pubblica o i *mass media*, per creare un forte sostegno o pressione su una specifica questione politica. Sulla lacuna sotto questo profilo si rinvia a D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina*, cit., 42.

Per garantire la trasparenza, in particolare, si sancisce la creazione di un registro pubblico dei rappresentanti di interessi, disponibile *online* in ossequio al principio di pubblicità e trasparenza e diviso in due parti, una liberamente consultabile dai cittadini, l'altra riservata ai decisori pubblici. L'iscrizione a questo strumento è obbligatoria. Da qui, derivano in capo a tali soggetti specifici obblighi, in termini di *disclosure* sulle caratteristiche dei gruppi di pressione e dei lobbisti, di aggiornamento necessario dell'agenda degli incontri effettuati e di sottoscrizione di un apposito Codice deontologico. D'altro canto, si ravvisano pure dei diritti a favore di costoro, prevedendo l'accesso alle procedure di consultazione durante l'istruttoria degli atti normativi, un accesso generalizzato alle sedi istituzionali e la possibilità di contribuire all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica di impatto della regolamentazione (VIR)¹⁶⁸.

Da ultimo, è bene rammentare, stante l'immobilismo generale, l'iniziativa del Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, Nazario Pagano, che ad aprile 2023 ha avviato un'indagine conoscitiva volta a definire l'interesse per elaborare un testo base da presentare in Assemblea di regolamentazione del *lobbying*¹⁶⁹. Basterà, ci si potrà chiedere, per dare vita ad esiti effettivi?

Data la difficoltà di addivenire ad una soluzione che metta tutti in accordo¹⁷⁰, non si potrà fare altro che procedere per gradi. Realisticamente sarà necessario abbandonare le proposte più audaci, per quanto meritevoli¹⁷¹, soffermandosi piuttosto su prescrizioni minimali, optando per un modello simile a quelli già presenti in altri ordinamenti europei, dove le *lobbies* trovano una loro specifica disciplina. Ciò non toglie che, come insegna il diritto comparato, si dovrà tenere conto delle peculiarità del caso italiano e, di conseguenza, non si potrà assistere ad un mero “trapianto” di un modello da un sistema giuridico ad un altro, ma se ne dovranno declinare, con apposite prescrizioni, le modalità operative¹⁷².

Oltre a tali portatori di interesse si pongono, nel panorama contemporaneo, sempre più astretto al meccanismo digitale, gli *influencers*, che esercitano una vera e propria attività di pressione, non meno rilevante di quella riferibile agli altri soggetti considerati. Proprio in ragione di ciò – e com'è

¹⁶⁸ Su tutti questi profili approfondisce, sottolineando le differenze tra le diverse proposte, D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina*, cit., 42-45.

¹⁶⁹ Sui più recenti sviluppi e sull'andamento di questa proposta si rinvia a D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura. La regolamentazione del fenomeno del Lobbying nei rapporti tra decisore pubblico e gruppi di interesse*, in *Federalismi*, n. 30, 2025.

¹⁷⁰ Si segnala che alcune delle succitate proposte legislative sono passate all'esame in commissione, ma non hanno ancora avuto esito.

¹⁷¹ Ci si riferisce in questa sede alla proposta, certamente encomiabile ma allo stato difficilmente realizzabile, in Q. CAMERLENGO, *Lobbies e processi di decisione pubblica*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia University Press, Pavia, 2013, 48, laddove afferma la necessità di costituzionalizzare i gruppi di pressione e la loro disciplina legislativa inserendo un nuovo comma nell'art. 67 della legge fondamentale, con un conseguente obbligo di dare seguito, ad opera del Parlamento, a tale previsione e affermando che anche a livello regionale gli statuti e le leggi regionali dovrebbero tutti dettare un'apposita disciplina in materia.

¹⁷² Non a caso, quando si opera la comparazione, «(...) bisogna conoscere la dimensione storica, linguistica e culturale dei Paesi oggetto di comparazione. Bisogna, cioè, sapere entrare metodologicamente nelle realtà giuridiche degli altri per sapere cosa e come comparare. Perché il testo giuridico può essere solo un significante, al fine di scoprire il significato culturale e di mentalità che il testo rappresenta»: così, T.E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, il Mulino, Bologna, 2019, 13.

emerso con particolar evidenza in Italia a seguito del caso “Chiara Ferragni” – si può sottolineare l’impellenza di adottare una disciplina che sia normativa e legislativa di tali soggetti, che appaiono come figure professionali autonome, del tutto peculiari rispetto agli altri componenti del mondo dello spettacolo e dell’audiovisivo, che sfruttano la propria presenza *online* non solo per finalità commerciali, ma anche e soprattutto per contribuire ad influenzare l’opinione pubblica.

Nonostante le tiepide innovazioni già raggiunte, non si tratta di un apparato prescrittivo sufficiente. È bene, infatti, notare come manchino delle disposizioni che vadano a sancire delle definizioni precise e chiare su chi siano gli “*influencers*”, quali siano i vincoli che essi sono chiamati a rispettare e soprattutto come debbano operare. Ai fini della presente disamina, inoltre, non si può ignorare che manchino delle regole in tema di trasparenza degli interessi protetti. È bene, infatti, chiarire non solo a livello di pubblicità e sponsorizzazione, ma anche sotto il profilo delle influenze politiche e associative quali siano le *issues* tutelate.

Accanto a tali aspetti, si pone la seconda linea direttrice di intervento che, come si è avuto modo di accennare in premessa, consiste nella possibilità di adottare un’unica disciplina che tuteli la trasparenza delle relazioni tra partiti, portatori di interesse, *influencers* e pubblici decisori, garantendo ai cittadini di avere uno sguardo privo di opacità sulle modalità con cui sono assunte le determinazioni nel *policy making process*. In altri termini, non si andrebbero ad introdurre diverse discipline per le tre categorie di attori summenzionati, ma si opterebbe per un unico testo, volto a regolamentare uno specifico oggetto, ovverosia la trasparenza – che si traduce in garanzia di democraticità – del processo decisionale seguito, al fine di salvaguardare gli interessi dei cittadini.

Ciò considerato è bene, ora, verificare che tipo di processo decisionale possiamo rinvenire in Italia e quali siano i “fenotipi” di democrazia riscontrabili nel nostro ordinamento. Chiaramente si partirà dall’assunto che ci troviamo in presenza di un modello rappresentativo, basato sul libero mandato parlamentare *ex art. 67 Cost.*, ma ciò non toglie che, alla luce delle mutate condizioni socio-politiche e delle innovazioni del digitale, si possa discorrere di nuovi strumenti di democrazia.

Partendo, quindi, dall’immagine della “rete” di sottosistemi autonomi che funzionano l’uno nei confronti dell’altro come degli “ambienti” in continua interazione tra loro riemerge una concezione della politica dominata dall’opinione pubblica, governata da partiti e gruppi di interesse, che va ad influenzare cittadini e clientele. Si registra, ad ogni modo, una crescente complessità sociale in cui i partiti non sono più di centrale e primario rilievo. Essi, infatti, perdono di “consistenza” a favore di altri soggetti, evidenziando, quindi, grazie alla c.d. teoria dei sistemi¹⁷³, una distinzione tra “politica” e “diritto”. Queste due sfere appaiono, secondo questa impostazione, come sistemi funzionali differenti e chiusi, dove il primo settore attiene a formazioni di comunicazione e di orientamento delle decisioni pubbliche e il secondo riguarda le disposizioni normative impiegabili¹⁷⁴. Ciò non toglie che proprio questa distinzione non risulta utile.

Non a caso, ad essa si è risposto mediante approcci “realistici”, tra cui si annovera anche la

¹⁷³ Alla base di alcune impostazioni di democrazia deliberativa.

¹⁷⁴ J. HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., 376.

teoria economico-democratica *ante* delineata, che mette proprio in luce come la deliberazione sia frutto anche di fattori “esterni” ed esogeni, esito di precise contingenze culturali¹⁷⁵.

Ciò non toglie che tale definizione, che pare più rispondente agli obiettivi della presente analisi, possa inserirsi non solo nell’ambito della democrazia deliberativa, ma possa anche coniugarsi con la democrazia partecipativa. In altre parole, questa teoria vuole essenzialmente dimostrare come l’aspetto decisionale inerente ai programmi pubblici sia da inserirsi nell’ambito delle condizioni economiche di un Paese, dove interessi di varia natura, tipici di una società stratificata e complessa, entrano in gioco. In questo senso, stante la titolarità della decisione pubblica in capo alle istituzioni statali, si richiede la partecipazione – istituzionalizzata mediante previsioni normative e regolamentari, siano esse di natura privata o meno – di altri centri di interesse, in cui i cittadini hanno la possibilità di “manifestare”, direttamente o indirettamente, il proprio pensiero.

È bene, ad ogni modo, notare come i meccanismi deliberativi, laddove impiegati in sporadici esperimenti, abbiano dato pochi frutti. Alla luce, infatti, dei dati empirici presenti, è dubbio se effettivamente si sia assistito ad un incremento dell’efficacia politica, ovvero sia la convinzione di poter influire sul sistema politico. In alcuni casi, infatti, si riscontra un aumento di efficacia politica esterna, con ciò intendendosi l’aumento della percezione delle istituzioni come sensibili e aperte alle richieste e ai bisogni dei cittadini, ma non di quella interna, consistente nella credenza di poter incidere, attraverso la propria azione, sul processo politico¹⁷⁶. In altri, la deliberazione sembra agire solo sulla percezione di competenza relativa all’esperienza specifica, ma non sul senso di efficacia politica globale¹⁷⁷.

Sembra, quindi, maggiormente rispondente pensare ad un modello di democrazia partecipativa, data la crisi attuale in cui versa la democrazia rappresentativa. Un possibile “antidoto”, infatti, alla disaffezione della società civile dalla politica e alla percepita distanza tra eletti ed elettori potrebbe essere costituito dall’ideazione di strumenti – normativamente imposti – di consultazione tra portatori di interessi – siano essi partiti politici, *lobbies* o *influencers* – e cittadini.

Nel nostro ordinamento sono già presenti alcuni istituti, di carattere eccezionale se così si può dire, di democrazia partecipativa. Tra questi possiamo annoverare l’azione popolare, l’esercizio privato di pubblica funzione, l’assunzione volontaria e obbligatoria di pubblica funzione e, da ultimo, la partecipazione procedimentale. È, in particolare, quest’ultimo meccanismo che, di nuovo, si ispira al principio della trasparenza¹⁷⁸ e che consente, oggi, di coniugare nel sistema giuridico italiano l’istanza partecipativa con la democrazia rappresentativa, integrandola e completandola¹⁷⁹.

A tutti questi elementi – di carattere normativo/prescrittivo – debbono unirsi altri due aspetti. In primo luogo, si deve tutelare, anche mediante previsioni legislative, un adeguato sistema di informazione, che sia in grado di incidere sui processi decisionali interni. In seconda istanza, si deve

¹⁷⁵ *Ivi*, 377.

¹⁷⁶ T. NABATCHI, *Deliberative democracy: The effects of participation on political efficacy*, Indiana University, 2007.

¹⁷⁷ M.E. MORRELL, *Deliberation, democratic decision-making and internal political efficacy*, in *Political Behavior*, n. 1, 2005, 49-69.

¹⁷⁸ In tema di trasparenza amministrativa si rinvia a quanto prevede l’art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, come sostituito dal d.lgs. n. 97/2016.

¹⁷⁹ Cfr. B. SORDI, L. MANNORI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001, 469.

guardare all'elemento culturale, che passi da e attraverso i cittadini e coloro che agiscono nelle istituzioni, ai più diversi livelli, al fine di comprendere l'importanza del pluralismo e del confronto – dialettico e democratico – di voci ed opinioni, spesso dissimili tra loro¹⁸⁰.

Proprio sotto quest'ultimo versante la democrazia partecipativa risulta centrale, dal momento che permette ai cittadini di prendere parte, appunto, al *policy making process*, contribuendo così alla definizione degli obiettivi e dei programmi pubblici che pure li riguardano, unitamente ai tradizionali istituti di democrazia diretta e della democrazia rappresentativa. Tale coinvolgimento può avvenire nei più diversi luoghi e nei più diversi contesti, laddove si evidenzia, comunque, un “centro d'interessi qualificato” idoneo a presentare delle *issues* al pubblico decisore¹⁸¹.

A conferma di tale impostazione si pone pure autorevole dottrina, che ravvisa, accanto ai modelli tradizionali di democrazia partecipativa¹⁸², anche nuovi metodi, ispirati ad un complesso di disposizioni costituzionali, ovverosia gli artt. 1, 2, 3, 18 e 49 Cost., dando luogo ad un vero e proprio diritto alla partecipazione, da intendersi come diritto strumentale rispetto al perseguimento di altri beni giuridici nell'ambito di un coinvolgimento nel processo decisionale¹⁸³. Ciò non toglie che, per aversi un'effettiva realizzazione della suddetta metodologia, si devono tenere presenti alcuni principi e regole procedurali essenziali, tra cui spicca il rispetto dell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2 Cost., seppure con modalità “flessibili”, capaci di adattarsi a ciascuna specifica situazione e ad ogni contesto¹⁸⁴, senza dimenticare una speciale attenzione ai singoli nella ricerca del consenso¹⁸⁵.

Tutto ciò premesso, si possono ravvisare alcuni principi consustanziali alla democrazia partecipativa, ovverosia il valore dell'inclusione, consentendo a tutti i portatori di interesse di partecipare al processo decisionale in termini di *isegoria*, come eguaglianza delle condizioni di partenza; l'impegno delle istituzioni nella stessa procedura, con vincoli di trasparenza delle informazioni, la garanzia della presenza fisica dei portatori di interesse nelle stanze del potere, il principio di leale collaborazione, il riconoscimento e il rispetto della società e delle sue istanze; il principio di continuità nell'ambito della partecipazione al procedimento, per contribuire in ogni *step* della forma-

¹⁸⁰ Argomenta in tal senso con specifico riferimento ai partiti politici E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 19-20, ma si ritiene che tali considerazioni possano essere estese anche nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento qui considerati, come le *lobbies* e gli *influencers*.

¹⁸¹ P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. speciale 1, 2017. Un coinvolgimento “qualificato” si ha in tutti questi casi, ma certamente quello più indagato riguarda i partiti, che debbono rispettare il principio di trasparenza e garantire la partecipazione attiva dei cittadini, data la rilevanza pubblicistica di tali soggetti, come rammenta C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, s. I, 1949, 13, quando afferma che il legislatore può e deve limitarsi a dettare norme generali sui partiti senza invaderne l'autonomia organizzativa con prescrizioni eccessivamente stringenti.

¹⁸² U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, in *Issuelab*, 14-16.

¹⁸³ S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, 27-29 e pure A. LUCARELLI, *Partecipazione e democrazia: dalla necessità di partecipare al diritto di partecipare*, Relazione alla Giornata in ricordo di Lorenzo Tomatis. *Cangerogenesi ambientale. Il contributo della scienza medica alla risoluzione dei problemi di inquinamento ambientale*, Roma, 4 novembre 2008, in ID., *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Dissensi, Viareggio, 2011, 220.

¹⁸⁴ A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in *Astrid online*, 16.

¹⁸⁵ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi*, n. speciale “Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa”, n. 1, 2017.

zione dei piani e dei programmi; la tutela di una discussione autentica; l’effettiva influenza sul processo deliberativo e, da ultimo, un costante monitoraggio da parte del popolo, sia durante l’attività sia *ex post*, in sede di controllo del rendimento del percorso partecipativo e di realizzazione della decisione assunta¹⁸⁶.

Si deve, ad ogni modo, ravvisare un punto di contatto tra tale impostazione e la democrazia deliberativa, proprio perché il momento della deliberazione assume centrale rilievo in entrambi i suddetti casi, con ciò determinando un’ulteriore questione, consistente nella compatibilità tra il modello rappresentativo e queste innovative teoriche, senza concepire alcuna sostituzione del principio del mandato con la partecipazione o la deliberazione¹⁸⁷.

Tutto ciò premesso, si può ritenere che solo la democrazia partecipativa risulti funzionale e, anzi, un utile e incoraggiabile completamento della democrazia rappresentativa, al fine di correggerne le disfunzionalità. Tale meccanismo, infatti, sarebbe utile a dare vita ad una «ulteriore democratizzazione della democrazia, di questa realtà cioè sempre incompiuta, sempre piena di problemi, sempre da migliorare e conquistare»¹⁸⁸. Ciò può avvenire, a ben vedere, già mediante gli elementi esistenti, come la partecipazione nelle procedure amministrative anche e soprattutto nell’ambito della pianificazione e della programmazione, ma certamente anche tali strumenti potrebbero essere ulteriormente implementati.

In una dimensione di questo genere si andrebbe a creare anche un nuovo ruolo dei cittadini, che diverrebbero attori del *policy making process* e non solo meri spettatori, influenzando le determinazioni di partiti, gruppi di pressione e influencers mediante le loro interazioni con tali soggetti e recependo, altresì, in un rapporto biunivoco, le loro scelte e preferenze. Si tratta, a ben vedere, di una relazione di interscambio continua, che vede la società civile divenire partecipante, destinataria e recettrice dell’intero apparato decisionale. Si può, quindi, mettere in luce che «c’è un rapporto di contiguità tra queste tre forme di democrazia, non di alternatività», con ciò comportando che la «loro contemporanea presenza nel tessuto giuridico e istituzionale di un ordinamento arricchisce il tasso di democrazia»¹⁸⁹.

Non si può raggiungere la medesima conclusione se osserviamo la democrazia deliberativa che, per il suo precipuo funzionamento, sembra incompatibile con il modello rappresentativo, che si basa su forme di “mandato”, come la negoziazione e il voto. Non stupisce, dunque, che ampia dottrina abbia definito tale meccanismo come un «ideale normativo» cui tendere, senza pretenderne una concreta applicazione. Si tratterebbe, quindi, di un «modello astratto, un principio regolativo rispetto al quale andrebbe misurato (...) il livello della democrazia di un Paese»¹⁹⁰.

In Italia vi sono stati pochi esempi concreti di applicazione di meccanismi o istituti di democrazia deliberativa.

¹⁸⁶ Su tutti questi elementi si diffonde P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Giapichelli, Torino, 2024, 58-64.

¹⁸⁷ Così, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., 2-4.

¹⁸⁸ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., 4.

¹⁸⁹ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Astrid online*, 7.

¹⁹⁰ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., 9.

Ad ogni modo, un’innovazione centrale si è avuta con la legge regionale della Regione Toscana n. 69/2007, in tema di “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, con cui si è dato atto della creazione di un’Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione, meccanismo principe per aprire la discussione pubblica alla comunità locale, senza intermediazioni di partiti o di altri portatori di interesse, come i lobbisti. Si tratta di un *case study* di non poco conto, che ha avuto il pregio di mettere in luce la crescente importanza di un meccanismo – più diretto e “disintermediato” – tra rappresentanti e rappresentati, al fine di sentire le opinioni di associazioni e cittadini nello stesso *policy making process*¹⁹¹, anche se ha scontato una pressoché inesistente concretizzazione.

Accanto a ciò, sono state create pure alcune “giurie dei cittadini”, che sono, però, rimaste esperienze isolate nel panorama normativo e sociale italiano¹⁹².

In questa dimensione, dunque, nonostante le buone intenzioni di partenza, è bene notare come si tratti di istituti che faticano a calarsi nella realtà fattuale. Per quanto, infatti, siano delineati in prescrizioni legislative, non trovano un effettivo riscontro nella dimensione culturale del Paese, restando per lo più un “modello” appunto, che può e dovrebbe valere come mero «principio regolativo che in parte aspira a concrete applicazioni e in parte vuole essere una pietra di paragone verso cui tutti i processi decisionali pubblici – siano essi quelli che si svolgono all’interno delle assemblee parlamentari ovvero all’interno di procedimenti amministrativi o giurisdizionali – dovrebbero tendere»¹⁹³.

Da qui, si deve sostenere l’importanza dell’elemento partecipativo al fine di rivitalizzare il circuito democratico e rinsaldare il legame fiduciario tra cittadinanza, istituzioni e “corpi intermedi”, che, nel contesto digitale attuale, sono rappresentati non solo dai partiti e dalle *lobbies*, ma anche dagli *influencers*.

Per queste ragioni, si può ben evidenziare l’importanza dell’apertura all’altro, all’esterno, al diverso, al confronto, al dialogo. Ciò emerge dapprima nella realtà politica, ma può essere sicuramente traslato in altri contesti. Basti pensare alle parole dell’ex Presidente degli Stati Uniti Barack Obama che, nella sua autobiografia, ha raccontato la propria esperienza nei seguenti termini: «Con il tempo (...) imparai a focalizzarmi sull’ascolto. E più ascoltavo, più la gente si apriva. Le persone mi raccontavano come ci si sentiva a vedersi licenziati dopo una vita di lavoro, o a vedersi pignorare la casa o a dover vendere la fattoria di famiglia. (...) I comizi divennero sempre meno un elenco di mie posizioni su alcuni temi e sempre più una cronaca di queste voci disperate, di questo coro di americani (...)»¹⁹⁴, aggiungendo «E poi via, verso un’altra cittadina, con la consa-

¹⁹¹ Così testimonia A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2007.

¹⁹² Anche sulle “giurie dei cittadini”, la letteratura è oramai molto vasta: il più recente contributo viene dalla Francia (Y. SINTOMER, J. DE MAILLARD, *The limits to local participation and deliberation in the French ‘politique de la ville’*, in *European Journal of Political Research*, vol. 46, 2007, 503-529). Si vedano anche N. CROSBY, D. NETHERCUT, *Creating a Trustworthy Voice of the People*, in J. GASTIL, P. LEVINE (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Josey Mass, San Francisco, 2005, 111-119. Sui primi esperimenti di giurie in Italia, si vedano L. BOBBIO, S. RAVAZZI, *Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L’esperienza di una giuria di cittadini*, in *Studi organizzativi*, n. 2, 2006, 89-112., oltre a L. BOBBIO, R. LEWANSKI, I. ROMANO, D. GIANNETTI, N. CROSBY, *Five Responses to Carson on Citizen Juries in Italy*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2, 2006 e S. RAVAZZI, N. PODESTÀ, A. CHIARI, *Una giuria di cittadini*, Dipartimento di studi politici, Working paper n. 7, Torino, 2006.

¹⁹³ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., 9-10.

¹⁹⁴ B. OBAMA, *Una terra promessa*, Garzanti, Milano, 2020, 68.

pevolezza di raccontare una storia vera, reale, e con la convinzione che la mia campagna non fosse più una questione puramente personale: era come se fossi diventato un semplice canale attraverso cui le persone potevano riconoscere il valore delle proprie storie – e il proprio valore – e condividerlo con gli altri¹⁹⁵.

Da qui, emerge un dato fondamentale, ovverosia la centralità del mettersi a disposizione e a servizio degli altri, soprattutto quando si è parte di un “corpo intermedio”, volto a rappresentare e portare nelle istituzioni *issues* della società civile. Tenere conto della pluralità di voci, mediante strumenti di apertura e di partecipazione trasparente, è, dunque, un passo centrale e ineludibile, un elemento di cui dovrebbero armarsi tutti i tre attori principali nella scena del *policy making process*.

I partiti, le *lobbies* e gli *influencers*, quindi, sono obbligati a consultare il più possibile la cittadinanza, al fine di tutelarne e rispecchiarne realmente interessi e valori, consapevoli che, dato il loro ruolo di mediatori, sono un tassello fondamentale del circuito democratico tutto¹⁹⁶.

Del resto, «da un grande potere derivano grandi responsabilità», per i partiti, le *lobbies* e gli *influencers*.

Abstract [It]: Nell’ordinamento italiano contemporaneo, profondamente influenzato dall’evoluzione digitale, ai corpi intermedi “tradizionali”, quali partiti e *lobbies*, si uniscono gli *influencers*, tutti e tre attori centrali nel *policy making process* a “rete”. In particolare, tutti recepiscono e influenzano, in una dinamica bidirezionale, le *issues* dei cittadini. Da qui, l’importanza della garanzia di democrazia interna a tutte le suddette formazioni e di trasparenza di ognuno di questi soggetti. Delineata la cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento, ci si interroga sull’opportunità – financo necessità – di addivenire ad una legislazione di settore per costoro.

Title: “With great power comes great responsibility”: parties, lobbies and influencers as tools within the policy making process in the Italian constitutional system

Abstract [En]: In the contemporary Italian legal system, profoundly influenced by digital evolution, “traditional” intermediary bodies, such as political parties and lobbies, are joined by influencers, all three of them as key players in the “networked” policy making process. In particular, they all perceive and influence citizens’ issues in a two-way dynamic. Hence, the importance of ensuring internal democracy within all of these groups and transparency for each of these entities. Having outlined the legislative and jurisprudential framework, we have to deal with the appropriateness – or even necessity – of developing a specific legislation for the above mentioned subjects.

¹⁹⁵ *Ivi*, 69.

¹⁹⁶ Tale esigenza, soprattutto se riferita ai partiti, primari interlocutori del comune sentire, è espressa chiaramente da S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, il Mulino, Bologna, 2019, 161: «(...) la legge di un Parlamento lontano deve vincolare l’azione di una comunità, o non deve essere quest’ultima che decide su ciò che la riguarda?».

Parole chiave: partiti – lobbies – influencers – democrazia – partecipazione

Keywords: parties – lobbies – influencers – democracy – participation