

Il *digital lobbying* tra nuova metodologia ed esigenze di regolamentazione

Angelo Maietta

Università telematica "Universitas Mercatorum"

Riassunto

Con il termine *digital lobbying* ci si riferisce al modo innovativo con cui soggetti e organizzazioni (private e pubbliche) gestiscono le attività di *public affairs* attraverso l'uso di piattaforme digitali, nella fase della *policy making*, attraverso azioni di *crowdsourcing* e *crowdlaw*. Nel nostro ordinamento non vi è una disciplina dell'attività di lobbying, pur essendo parte integrante del processo decisionale governativo e parlamentare. Il fenomeno, dunque, esiste ma rimane ai margini delle istituzioni come movimento di opinione o di pressione conosciuto ma non normato. Eppure, la disciplina dell'attività di lobbying è oggetto, da anni, di studio e di iniziative legislative mai giunte a compimento. Per un corretto inquadramento giuridico del fenomeno è necessario di liberarsi dal pregiudizio di considerare le lobby un potere occulto che ostacola e distorce il processo decisionale. L'apporto di organizzazioni che vogliono influire sulle decisioni politiche non va inteso necessariamente in termini negativi, tuttavia, il loro contributo deve essere trasparente e conoscibile. La tecnologia ed il digitale permettono al lobbista di avere un ulteriore strumento di partecipazione al processo decisionale, ampliandone la legittimazione garantendo la trasparenza di posizioni ed interessi coinvolti. La stretta correlazione tra *e-democracy*, *e-government* e *digital lobbying* suggerisce l'implementazione della legislazione delle procedure digitali per la formazione delle decisioni pubbliche.

Parole chiave: Democrazia digitale, rappresentanza di interessi, digital lobbying, legislazione, trasparenza

Abstract. *Digital lobbying, between new methodology and regulatory needs*

The term digital lobbying refers to the innovative way in which people and organisations (private and public) manage public affairs activities through the use of digital platforms, in the policy making phase, through crowdsourcing and crowdlaw actions. In our legal system, there is no regulation of lobbying activities, even though they are an essential part of the governmental and parliamentary decision-making process. The phenomenon, therefore, exists but remains on the margins of the institutions as a movement of opinion or pressure which is known but not regulated. And yet, the discipline of lobbying activity has been the subject, for years, of study and legislative initiatives which have never come to a conclusion. For a correct legal framing of the phenomenon, it is necessary to get rid of the prejudice of considering lobbies a hidden power that hinders and distorts the decision-making process. The contribution of organisations that want to influence political decisions should not necessarily be understood in negative terms, however, their contribution must be transparent and knowable. Technology and digital technology provide the lobbyist with an additional tool for participation in the decision-making process, expanding its legitimacy by ensuring the transparency of positions and interests involved. The close correlation between e-democracy, e-government and digital lobbying suggests the implementation of legislation of digital procedures for public decision-making.

Keywords: Digital Democracy, interest representation, digital lobbying, legislation, transparency

DOI: 10.32049/RTSA.2023.1.01

1. Approccio al tema

Lo sviluppo delle nuove tecnologie permette oggi la diffusione delle informazioni, la comunicazione e la libera espressione delle opinioni. In questo frangente si pone il rapporto tra internet e l'assunzione delle decisioni pubbliche. Tale rapporto giustifica una rinnovata

attenzione al ruolo dei c.d. gruppi di pressione (Lazzaro, 2020, p. 139 ss).

Il binomio tecnologia e digitale, pluralismo e democrazia, determina la necessità di rivedere i modi e i metodi di organizzazione della società, soprattutto in considerazione della maggiore facilità di interagire con le istituzioni e di partecipare ai processi decisionali della politica e dell'amministrazione (Fioriglio, 2017).

Attraverso il web è oggi possibile sia incidere sulle decisioni politiche e dell'amministrazione, sia trovare un assetto chiaro, accessibile e trasparente dei gruppi di pressione.

In questo senso si tenterà di scandagliare il modo in cui le tecnologie, se poste al servizio delle buone pratiche che attengono all'agire umano, riescono a valorizzare, non solo l'apporto democratico alle decisioni istituzionali, ma altresì la trasparenza della rappresentazione degli interessi e dell'agire delle *lobby*.

Un tale approccio al tema di ricerca è frutto del suggerimento che arriva dall'Unione Europea e dall'*Interinstitutional agreement on a common Transparency Register between the Parliament and the Commission* del 23 giugno 2011, secondo cui:

Rientrano nell'ambito di applicazione del registro tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, quali l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri di studi, le piattaforme, i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale. Dette attività comprendono i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, e l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali o conferenze, cui siano stati invitati membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione. Sono altresì inclusi i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni aperte.

Le successive interlocuzioni sul tema¹ hanno condotto, lo scorso 20 maggio 2021, il Parlamento europeo, il

¹ La proposta di accordo interistituzionale era stata presentata dalla Commissione europea il 28 settembre 2016. I negoziati, per posizioni divergenti tra Parlamento, Consiglio e Commissione si erano interrotti ad aprile 2019, alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo, e sono poi ripresi all'inizio della legislatura europea 2019-2024. L'accordo interistituzionale, entrato in vigore a luglio 2021, sostituisce il precedente accordo interistituzionale in merito al registro sulla trasparenza volontario che era stato firmato dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo nel 2011 e poi modificato il 16 aprile 2014 con l'"Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di

Consiglio dell'UE e la Commissione europea, alla firma di un ulteriore accordo interistituzionale «su un registro per la trasparenza obbligatorio» al fine di «consentire ai portatori d'interesse di presentare le loro opinioni su decisioni che possono riguardarli e quindi di contribuire efficacemente alla base fattuale su cui si fondano le proposte politiche. La collaborazione con i portatori d'interesse migliora la qualità del processo decisionale grazie alla messa a disposizione di modalità per la presentazione di pareri e competenze esterni» (punto 2 del Considerando).

Il nuovo accordo interistituzionale, oltre a rendere obbligatorio il registro per la trasparenza², ne amplia l'ambito di applicazione anche al Consiglio dell'UE e prevede la registrazione dei rappresentanti di interessi nel registro per la trasparenza quale condizione preliminare per lo svolgimento di determinate attività volte a influenzare le politiche, la legislazione e i processi decisionali nelle relazioni con una delle tre istituzioni³.

Quella che può essere definita quale democrazia elettronica, dunque, consente di creare piattaforme di discussione e forum su problemi locali o globali, permette di essere informati in tempo reale su fatti e opinioni, crea una stretta relazione tra cittadini e amministrazioni consentendo l'accessibilità a dati e documenti e ai servizi dell'amministrazione, permette di esprimere voti e opinioni direttamente da casa.

Si è tuttavia osservato (Frosini, 2017, p. 661) che la *e-democracy*, non ha sin ora prodotto effettivi cambiamenti nel funzionamento delle moderne democrazie e che l'accessibilità al web e ai social network non hanno arrestato la sfiducia verso le istituzioni e il fenomeno dell'antipolitica. Per quanto sia evidente l'apporto di conoscenze, di informazioni e di potenzialità della partecipazione democratica, ciò che manca sembra essere legato alla possibilità di valorizzare la qualità del funzionamento del web e delle modalità attraverso cui veicolare in positivo gli interessi emergenti da questa forma diffusa di partecipazione (Lazzaro, 2020).

Da qui, dunque, l'oggetto della presente ricerca: la soluzione alle difficoltà di concentrare

concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea» (cfr. GU L 277 del 19.9.2014, pag. 11).

² Il Registro per la trasparenza mostra quali interessi sono rappresentati a livello dell'UE e per conto di chi, nonché le risorse finanziarie e umane dedicate a tali attività. La consultazione del Registro è disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (29/03/2023).

³ Ai sensi dell'art. 3, sono contemplate le seguenti attività: i) l'organizzazione di riunioni, conferenze o eventi, la partecipazione agli stessi nonché l'instaurazione di contatti analoghi con le istituzioni dell'Unione; ii) i contributi a consultazioni, audizioni o altre iniziative simili, o la partecipazione alle stesse; iii) l'organizzazione di campagne di comunicazione, piattaforme, reti e iniziative a livello locale; iv) la preparazione di documenti orientativi e di sintesi, emendamenti, sondaggi di opinione, indagini, lettere aperte e altro materiale di comunicazione o informazione, come pure lo svolgimento di ricerche.

la molteplicità di interessi che il web può veicolare, può essere offerta proprio dalle *lobby*, che fanno propri determinati interessi, se regolate e inserite in un sistema istituzionale trasparente? In buona sostanza l'indagine deve verificare se ed in che modo la diffidenza esistente verso le *lobby*, da sempre considerate – a torto – secondo l'opinione di chi scrive, come aree grigie del sistema sociale e come organizzazioni di settore a diretto controllo di gruppi di potere, possa essere colmata grazie all'utilizzo del web e della trasparenza che per definizione lo connota. Il sistema delle *lobby* è, ad avviso dello scrivente, una risorsa importantissima per intermediare il consenso e per chiudere una cerniera molto lunga ed aperta tra i decisori e i gruppi di interesse che costituiscono la base del dinamismo socio economico; *apertis verbis*, il lobbista non deve considerarsi come un faccendiere ma come un facilitatore, un negoziatore dotato di specifiche competenze utile alla veicolazione di un pensiero collettivo, quand'anche di settore, che sviluppi soluzioni a problematiche sperimentate e farne comprendere la portata ai decisori della politica. In tale generale quadro di riferimento va indagata la possibilità di regolamentazione del settore onde cancellarne «*la lettera scarlatta dal petto*» (corsivo dell'Autore) e dare dignità di professione regolamentata ai lobbisti.

La metodologia di approccio e di analisi seguirà una logica comparatistica al fine di fornire spunti per implementare (*rectius*, costruire *ex novo*) la normativa italiana in tema di *Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi* ad oggi contenuta nel d.d.l. n. 2495, in fase di approvazione al Senato. Invero, allo stato, appare timida l'azione del legislatore che da tempo discute di regolamentare il settore senza però porre in essere atti consequenziali al punto che oggi le attività di lobbying vengono presentate dalle aziende che se ne occupano come attività di monitoraggio legislativo o di *public affairs* per la paura di etichette di poca trasparenza laddove compaia il termine *lobby*, rimandando sempre un intervento che appare, specie alle soglie della transizione digitale, quanto mai indispensabile ed utile. La lacuna normativa, peraltro, lascia spazio ad incertezze di metodo che portano a fuorviare la liceità dell'intermediazione del consenso a vantaggio di ipotesi anche di reato come il traffico di influenze che nulla hanno a che vedere con il tema proposto.

2. Premesse in tema di digitalizzazione

Il moto perpetuo dell'evoluzione tecnologica sta incidendo, tra i molti settori, anche nella partecipazione democratica nei processi decisionali e di governo in cui le istituzioni, i cittadini ed i gruppi di interessi operano.

Gli strumenti che la digitalizzazione dei processi democratici fornisce possono essere suddivisi, da una parte, in piattaforme partecipative e collaborative, in grado di rendere "l'intelligenza collettiva" volta alla risoluzione dei problemi della comunità, e, dall'altra, in software di intelligenza artificiali alimentati da *big data*⁴, che forniscono ai decisori pubblici un numero elevato di conoscenze al fine di prendere decisioni efficaci e informate. In questo contesto, dunque, si assiste ad un inseguimento al *digital* da parte delle politiche pubbliche, sì da coniare, nel rapporto internet-democrazia, le figure della *e-democracy* e del *e-government*, di cui si dirà *infra*.

Ma la digitalizzazione dei processi democratici coinvolge inevitabilmente il settore del lobbying; invero, così come si assiste a cambiamenti nei processi decisionali, i portatori di interesse sono chiamati anch'essi a porre in essere un'azione digitale volta all'informazione e alla partecipazione.

In tal guisa, si discorre di lobbying nell'era del digitale, e dunque dell'utilizzo che la rappresentanza di interessi nell'ambito dei processi decisionali pubblici fa degli strumenti digitali (piattaforme e *big data*) nella fase della *policy making*, attraverso azioni di *crowdsourcing*⁵ e *crowdlaw*⁶ (Zampella, 2020) innestate nel processo decisionale.

Da un punto di vista generale, e del tutto preliminare alla trattazione, con il termine digitalizzazione ci si riferisce ad un processo di conversione delle informazioni in un formato digitale, nel linguaggio dei computer, affinché possano essere conservate, processate e trasmesse facilmente anche a distanza (Gupta, 2019).

Ciò comporta evidentemente una riduzione dei costi delle interazioni sociali aprendo ad una "connettività globale" in cui chiunque può accedere, senza grandi sforzi, a un pubblico

⁴ La definizione di Big Data si riferisce a dati che contengono una maggiore varietà, che arrivano in volumi crescenti e con più velocità. Questo concetto è anche noto come le tre V (volume, velocità, varietà). In parole povere, i big data sono set di dati più grandi e complessi, provenienti soprattutto da nuove origini dati.

⁵ Richiesta di idee, suggerimenti, opinioni, rivolta agli utenti di Internet da un'azienda o da un privato in vista della realizzazione di un progetto o della soluzione di un problema.

⁶ Letteralmente «legge della folla», è il fenomeno che descrive questa tendenza e include tutte quelle «leggi e politiche che offrono un'opportunità significativa di partecipare in uno o più fasi della presa di decisione».

potenzialmente infinito (Mulgan, 1997; Castells, 1996). La “collettività globale” riesce dunque ad interagire rapidamente incidendo, in svariati frangenti, su coloro che hanno responsabilità di governo: «la cultura della convergenza colloca l’aspettativa dei cittadini verso i decisori pubblici ad un livello medio-alto al punto da renderla, a tratti, fuori dalla loro portata. A chi governa non resta che provare a difendersi, a fatica, dalle critiche per gli scarsi risultati ottenuti» (Sgueo, 2018, p. 25).

Il termine *digital transformation* indica una serie di cambiamenti prevalentemente culturali, organizzativi, sociali, creativi e manageriali, associati alle opportunità fornite dalle tecnologie digitali, in tutti gli aspetti della società umana (Stolterman e Croon Fors, 2004, p. 689). Alla base della trasformazione digitale vi è un ecosistema di tecnologie interdipendenti che fanno da guida ai futuri cambiamenti economici e sociali.

A ben vedere, le tecnologie non riguardano più solo il sistema degli standard tecnologici dei sistemi, ma sono volte all’ammodernamento delle pubbliche amministrazioni e del loro funzionamento: si parla così di *Public Management*, *New Public Management*, *Public Value Theory*, etc. (Regonini, 2001; Di Mascia e Natalini, 2018).

Da un punto di vista industriale, la *digital transformation* impone alle imprese di innovare prodotti, servizi, modelli organizzativi, puntando sulla tecnologia come fattore competitivo. Questi nuovi modelli di business si sviluppano attraverso l’implementazione di una strategia migliorativa, sistemica, inclusiva, abilitante e definita attraverso gli *Analytics* e i *Big Data*.

Le politiche sulla digitalizzazione sono ritenute indispensabili per la competitività e si focalizzano sul potenziamento delle infrastrutture di comunicazione, dei servizi di *e-government*, degli incentivi agli investimenti su Ricerca e Sviluppo e verso le Tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC). In tal senso si è posta la strategia di digitalizzazione europea regolata dal *Piano Europa 2020* con l’obiettivo di migliorare la situazione degli stati membri in cinque settori: occupazione, R&S, sostenibilità energetica, istruzione e lotta alla povertà. Tra le iniziative più importanti in tema di digitalizzazione vi è senz’altro l’*Agenda Digitale per l’Europa*, lanciata nel 2010 su proposta della Commissione europea con l’intento di sfruttare le tecnologie ICT per promuovere innovazione, crescita economica, sviluppo e miglioramento del benessere. L’Agenda ha come fondamento l’istituzione del mercato unico europeo per il digitale (*Digital Single Market*) che richiede la

trasformazione della Pubblica Amministrazione in chiave tecnologica, obiettivo proprio dell'*European eGovernment Action Plan 2016-2020*.

3. Digitalizzazione nei processi governativi

Tali considerazioni pongono un dirimente interrogativo: in che modo l'utilizzo degli strumenti digitali ha cambiato le relazioni di potere, le abitudini e i processi governativi?

Nella *Digital Era Governance*, il governo digitale si poggia su due binari paralleli: da una parte, lo sviluppo tecnologico ha favorito la diffusione di modelli di comunicazione pubblica più snelli e diretti (richiamando stili più vicini all'interattività offerta dai *social media* che non ai classici flussi *topdown*) e di piattaforme digitali istituzionali dedicate a vari scopi, tra cui la fornitura di servizi di *e-government*, i cataloghi *open data*, le consultazioni pubbliche. [...] Dall'altra, il New Public Governance ha giocato un ruolo fondamentale nel favorire la diffusione di innovazioni democratiche (De Blasio e Selva, 2019, p. 349).

Si possono quindi analizzare alcuni esempi di tecnologie utilizzate per i processi decisionali pubblici. Ad esempio, gli strumenti di analisi della realtà e di predizione offerti dai software di Intelligenza artificiale sono un asset strategico per i politici chiamati a prendere decisioni, perché si basano sull'anticipazione degli effetti che di quelle stesse decisioni produrranno. Si tratta del c.d. *nowcasting* (Ceron, Curini e Iacus, 2017), un'idea presa in prestito dalla meteorologia, ed efficacemente usata anche dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OECD, 2019) per riferirsi alla capacità di un algoritmo di prevedere fenomeni complessi che avvengono nel presente o nel prossimo futuro.

Così ragionando l'uso dei big data e dell'intelligenza artificiale permette al decisore pubblico di: anticipare o conoscere desideri e bisogni, con una migliore capacità di arrivare al singolo rispetto all'uso di strumenti tradizionali (sondaggi e focus di gruppo); tracciare previsioni e valutazioni di rischio più raffinate su eventuali opzioni di policy, usando modelli predittivi più accurati; usare il *micro-targeting*⁷ per rivolgersi ai destinatari di

⁷ Una forma di pubblicità online profilata che analizza i dati personali di un utente al fine di identificare gli interessi di quest'ultimo con lo scopo di influenzare le sue azioni, portandolo, ad esempio, a cliccare su un determinato banner perché di suo interesse.

determinate politiche, con una migliore e più economica capacità di implementazione; usare la c.d. *compliance by design* (Bitonti et al. 2019), attraverso interazioni automatizzate e sistemi che “spingono” automaticamente i cittadini a seguire determinate policy; monitorare l’implementazione, al fine di una migliore valutazione degli effetti reali delle politiche (Van der Voort *et al.*, 2019).

Il diverso e complementare piano legislativo e giuridico pone non pochi problemi su questioni inerenti la regolazione di tali aspetti, uno su tutti, la proprietà e la disponibilità nell’uso di particolari dati nei rapporti tra autorità governative e specifici soggetti privati (quali le *big tech companies* come Facebook, Apple, Alibaba o Alphabet).

Ad ogni modo, con l’espressione “democrazia digitale” si fa riferimento a un complesso di pratiche, innovazioni, tecnologie e concetti in grado di interpretare i sistemi democratici alla luce delle potenzialità e sfide portate dalla rivoluzione digitale.

In base all’utilizzo che si fa delle diverse tecnologie, come stabilito dalla Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 18 febbraio del 2009 (*Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers’ Deputies*), si possono descrivere alcuni processi e metodologie, tra cui:

- *E-legislation*: utilizzo delle TIC finalizzato a consultare, strutturare, votare e pubblicare le leggi delle assemblee elette. Tale metodologia rende le procedure legislative più trasparenti e aumenta l’intelligibilità (pubblica) della legislazione;
- *E-participation*: intesa quale dimensione dell’*e-democracy* relativa alla partecipazione diffusa dei cittadini nei processi decisionali e, in particolare alle decisioni, ai processi di formazione e trasformazione delle preferenze, così come alla definizione dell’agenda politica.
- *Online deliberation*: intesa quale insieme di quelle pratiche, ricerche e applicativi volti a favorire e promuovere la discussione informata su internet (*i.e.* forum civici, chat online, consultazioni, *polling* deliberativo, etc).

4. L'attività di lobbying nell'ambito della *e-democracy*

Come accennato, la *e-democracy* è un valido strumento volto al potenziamento delle varie sfaccettature in cui si declina la democrazia (Pegoraro e Rinella, 2017; Macri, 2012, p. 473; Petrillo, 2011); e ciò in quanto vengono inevitabilmente coinvolti congiuntamente i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, con l'effetto di cambiare il comportamento sia delle istituzioni politiche sia degli altri attori della democrazia (i cittadini, i partiti politici, le organizzazioni sociali e anche l'amministrazione pubblica) (Vilella, 2018), stimolando la collaborazione tra i soggetti pubblici e la società civile (de Toffol e Valastro, 2012, p. 75).

La rivoluzione digitale ha, infatti, posto le fondamenta della c.d. *Network Society* (Sgueo, 2016), aprendo la strada a una serie di modi di influenzare la creazione di politiche. L'utilizzo di nuovi strumenti tecnologici nelle tecniche e azioni di lobbying ha portato a rivedere i vari approcci dei gruppi nei processi decisionali.

Così discorrendo, si vedrà, le piattaforme digitali ed i big data vengono utilizzate dai gruppi di interesse nella partecipazione alle diverse fasi del ciclo di policy, considerando che con l'avvento dell'*open government* e della progressiva apertura del processo decisionale (includendo cittadini, imprese, associazioni, esperti) il ruolo dei gruppi di interessi si è ampliato tanto da renderli «gli interlocutori più utili dei *policy makers*, avendo risorse conoscitive utili all'individuazione di soluzioni praticabili a problemi di natura collettiva nonché risorse di mobilitazione di consenso» (Culpepper, 2002, p. 775).

Vale, dunque, introdurre il concetto di *crowdlaw*, e cioè il modo in cui le assemblee locali, regionali e nazionali usano la tecnologia per includere i cittadini in ogni fase del processo legislativo e, in generale, nei processi decisionali pubblici (Noveck, 2008, p. 359 ss.).

Il coinvolgimento avviene attraverso piattaforme digitali pensate per il ciclo di policy, da quelle che innescano forme più soft di coinvolgimento (assemblee e dibattiti pubblici), a quelle “intermedie” (audizioni e *focus group*), sino a forme più strutturali, quali consultazioni pubbliche o semi-pubbliche rivolte a tutte le parti interessate o in generale ai cittadini.

Sono state elaborate tre fasi nell'utilizzo delle piattaforme digitali: i) utilizzazione per la discussione preliminare e l'approfondimento di questioni anche grazie a comunicazioni

asincrone al fine di aumentare il livello di approfondimento; ii) stimolo della discussione in “modalità mista”, e dunque sia mediante una sede fisica che una virtuale sì da consentire la partecipazione anche a chi non può o non vuole utilizzare le nuove tecnologie; iii) fase della votazione (Fioriglio, 2017).

Di là dagli aspetti puramente teorici, possono distinguersi vari esempi di piattaforme partecipative, tra cui quelle di consultazione e deliberazione dove i cittadini possono esprimersi su proposte di policy, su progetti di costituzione e proporre alle istituzioni progetti originali (ParteciPA in Italia, <https://partecipa.gov.it>, 31/12/2022; The UK Parliament's Public Reading Stage Pilot in Inghilterra, <https://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/public-reading>, 31/12/2022); quelle *e-petitioning* volte alla raccolta di firme dei cittadini su una determinata questione (Rahvaalgatus in Estonia, <https://rahvaalgatus.ee>, 31/12/2022); quelle di pianificazione urbana partecipativa, che riguarda le piattaforme che consentono ai cittadini ed istituzioni di collaborare per definire la strategia di sviluppo nel medio-lungo periodo (Madame Mayor, J'ai une idée in Francia, <https://www.paris.fr>, 31/12/2022); e quelle di segnalazione, ossia piattaforme attraverso cui gli utenti possono segnalare guasti nei servizi pubblici sollecitando un intervento da parte degli enti locali (Decidim Barcellona in Spagna, <https://www.decidim.barcelona>, 31/12/2022) (De Blasio e Selva, 2019; Cassese, 2007; Lucarelli, 2003).

4.1 Il lobbying digitale

Con l'espressione *digital lobbying* ci si riferisce al modo innovativo mediante il quale soggetti e organizzazioni (private e pubbliche) possono gestire le attività di *public affairs* attraverso l'uso di piattaforme digitali. Sfruttando le potenzialità del *knowledge management*, della *social media analysis* e dell'Intelligenza artificiale è oggi possibile raccogliere e analizzare i molti dati disponibili all'interno e all'esterno delle singole organizzazioni, fino ad arrivare alla valutazione dell'efficacia delle azioni di lobbying intraprese per finalità strategiche reputazionali o di posizionamento (Bitonti *et al.*, 2019).

L'impiego di internet e del *crowdlaw* nel campo dell'attività di lobbying può essere

spiegato attraverso l'uso delle piattaforme, ognuna con un obiettivo:

- piattaforme utilizzate nella fase di controllo dell'attività lobbistica (trasparenza)⁸;
- piattaforme utilizzate nella stessa fase di elaborazione degli atti normativi⁹;
- piattaforme utilizzate dalle stesse lobby per sfruttare l'azione della “folla” per fare pressione sul decisore politico

Vale focalizzarsi su questo ultimo punto, e dunque sull'utilizzo delle piattaforme di *crowdsourcing* da parte delle stesse lobby. Queste pratiche sono costruite dall'unione di strumenti e azioni tradizionali del lobbying, in particolare il *grassroots lobbying*¹⁰ (Petrillo, 2019) e le campagne di social network, con strumenti digitali. Invero, nella fase di monitoraggio, le lobby possono utilizzare lo strumento dei social network (Facebook, Instagram, Twitter, etc) sia per avere una visione delle evoluzioni legate ad un determinato tema, sia per analizzare i c.d. influencer i quali, volente o nolente, diventano veri e propri *opinion makers*. Così facendo, i portatori di interessi sfruttano le relazioni pubbliche che si costruiscono sui social network per veicolare un messaggio verso il decisore.

In questo senso si è assistito ad un cambiamento del paradigma tradizionale: trasformare i cittadini stessi in portatori autonomi del messaggio delle lobby, in quanto soggetti in grado di mobilitarsi nella propria realtà locale e di fungere da “antenne sul territorio” (Zanetto, 2019).

È il discorso affrontato *supra*: l'evoluzione delle tecnologie, l'avvento dei *big data* e degli algoritmi, consente ai lobbisti di disporre di molteplici strumenti da adoperare nell'implementazione delle fasi della loro attività. Digitalizzare le attività di lobbying offre

⁸ La piattaforma tedesca LobbyPlag contiene i *position paper* presentati dai portatori di interesse e mira a rendere trasparente e comprensibile l'intero processo decisionale, ponendosi come obiettivo quello di scoprire quanto sia profonda la connessione tra i documenti di *lobby* e i documenti ufficiali dell'Unione europea. Sostanzialmente la piattaforma, attraverso la tecnica del *crowdsourcing* e sfruttando l'intelligenza collettiva, consente ai suoi utenti di visualizzare nei testi pubblicati il *corpus* di emendamenti e documenti presentati dalle *lobby* interessate. Altro esempio di piattaforma per la trasparenza è *Integrity Watch* che si occupa di monitorare l'integrità delle decisioni prese dai politici dell'Unione europea. In particolare, si tratta dei dati relativi ai membri del Parlamento europeo, sulle loro attività nonché quelli sull'esercizio delle attività lobbistiche a Bruxelles (<https://www.integritywatch.eu>, 31/12/2022).

⁹ La piattaforma statunitense LawMaker è un'iniziativa che mira alla costruzione dal basso delle politiche pubbliche attraverso il servizio di *coalition building*. L'utente ha a disposizione una serie di informazioni utili a trasformare un'idea in una proposta politica che possa essere sottoposta al decisore pubblico. Il coinvolgimento dei cittadini si sviluppa lungo le dinamiche del *crowdsourcing*; questi possono suggerire proposte, apportare modifiche alle idee altrui, oppure votare a sostegno delle stesse. In Finlandia addirittura è stata istituzionalizzata la tecnica del *crowdsourcing* nell'ambito dei processi di *policy-making*. Il governo ha, infatti, autorizzato l'uso della piattaforma *Open Ministry* per l'elaborazione di svariate proposte di legge poi anche approvate dall'*Eduskunta* (Parlamento) (<https://openministry.info>, 31/12/2022). La piattaforma permette a tutti i cittadini di pubblicare un'idea e di trasformarla, attraverso l'aiuto di esperti, in una proposta di legge che verrà votata dal Parlamento mediante la raccolta di 50.000 firme, entro sei mesi, online o in modo tradizionale. La piattaforma brasiliana E-democracia (www.edemocracia.gov.br, 31/12/2022), che vanta ormai un'esperienza decennale, è riconosciuta a livello internazionale come uno degli esperimenti più avanzati in questo settore.

¹⁰ Fenomeno consistente nel coinvolgere la base dei sostenitori che condividono obiettivi e preoccupazioni, nello scrivere, telefonare ed organizzare incontri ed eventi con i *policy makers*.

infatti a tutte le organizzazioni informazioni di rilevanza qualitativa e quantitativa da utilizzare a supporto delle decisioni, aumentando la capacità delle organizzazioni di prendere decisioni più veloci ed efficaci sulla base di indicatori misurabili e di approcci *data-driven*.

Osservando i più avanzati modelli di piattaforme, tra i quali ULOBBY (<https://www.ulobby.eu>, 31/12/2022), Quorum (<https://www.quorum.us>, 31/12/2022) e KMIND (<https://www.kmind.it>, 31/12/2022), è possibile pensare al *digital lobbying* come un processo che si svolge in cinque fasi: monitoraggio, analisi, valutazioni strategiche, posizionamento ed azione. Queste fasi avanzano lungo un processo accrescitivo che, attraverso l'acquisizione incrementale di dati e conoscenza, porta al posizionamento e all'azione, andando a convergere verso la valutazione dei risultati ottenuti.

Ad esempio, KMIND consente di gestire le relazioni di alto livello dell'azienda con i gruppi di interesse interni ed esterni; inquadrare tutti i decision maker e gli opinion leader, oltre che gli eventi di interesse; organizzare le informazioni che provengono dal monitoraggio legislativo e regolatorio, nonché dalla stampa online e offline; identificare tutti i pericoli per essere pronti all'azione in modo efficace e tempestivo (Carro, Consonni e Di Mario, 2019).

Nell'articolo pubblicato dall'*International Journal of Energy Economics and Policy* viene spiegato come la piattaforma KMIND è stata applicata all'analisi della legge n. 124/2017 (governo Renzi e Gentiloni) volta a riformare il mercato elettrico italiano. In particolare, l'utilizzo della piattaforma ha consentito di monitorare l'intero processo legislativo e di comprendere come gli interessi dei vari stakeholder siano stati tradotti all'interno delle proposte dei diversi partiti politici, fino ad arrivare, dopo oltre due anni di dibattito, all'approvazione del provvedimento il 2 agosto 2017 (Carro *et al.*, 2017, p. 123 ss).

Un ulteriore esempio di lobbying digitale, su scala internazionale, è quello di Uber nel 2015. Il sindaco di New York Bill De Blasio aveva annunciato l'intenzione di porre un freno alle attività di car-sharing, sostenendo che la responsabilità del traffico a New York andava attribuita anche ad Uber. In reazione, l'azienda ha sviluppato una strategia di lobbying fondata sia su un modello tradizionale (campagne di advertising, contatti diretti con i decisori, sit-in davanti alle sedi istituzionali) sia su uno più innovativo, basato sul coinvolgimento diretto degli utenti: ogni volta che un cittadino di New York utilizzava l'app

di Uber per cercare una vettura, appariva il messaggio «NO CARS – SEE WHY», indirizzando l'utente alla petizione online in cui si chiedeva al sindaco di bloccare l'iniziativa. Uber ha, quindi, reagito in modo dinamico per tutelare il suo interesse, dimostrando ai cittadini che una New York senza Uber sarebbe stata più caotica di quella attuale. Infatti, gli utenti, al momento di prenotare una macchina tramite l'app, venivano invitati a stimare il tempo che avrebbero impiegato per raggiungere la loro destinazione se la norma del sindaco fosse entrata in vigore.

5. Modelli di regolazione del lobbying

Nel nostro ordinamento non vi è una disciplina organica dell'attività di lobbying, pur essendo parte integrante del processo decisionale governativo e parlamentare. Il fenomeno, dunque, esiste ma rimane confinato ai margini delle istituzioni quale movimento di opinione o di pressione conosciuto ma non specificatamente normato¹¹.

Eppure, la disciplina dell'attività di lobbying è oggetto, da anni, di studio (Petrillo, 2016; Martines, 2018) e di iniziative legislative il cui esame, più volte avviato, non è giunto mai a compimento.

Diversamente dai precedenti tentativi¹², il recente disegno di legge (n. 2495, recante *Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, già approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 12 gennaio 2022 durante la passata

¹¹ Una panoramica sulle attività e sulle strategie di lobbying in Italia e nella Unione Europea, a livello dottrinale, è rinvenibile in Harris *et al.*, 2020.

¹² Un esame delle proposte che si sono susseguite in materia è contenuto nel dossier n. 235 del 18 maggio 2016, della Camera dei deputati. Recentemente (XVII legislatura, 2013-2018), la Commissione Affari costituzionali del Senato ha esaminato alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare e popolare in tema di «Attività di rappresentanza di interessi» che prevedevano la sottoposizione dell'attività di lobbying a forme di verifica e controllo da parte di diverse autorità (CNEL, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Uffici di Presidenza di Camera e Senato, Autorità nazionale anticorruzione, Autorità Antitrust e una Commissione parlamentare apposite). La proposta riguardava essenzialmente: l'affermazione dei principi di trasparenza, pubblicità, partecipazione democratica e conoscibilità dei processi decisionali; l'istituzione di un Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi e del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'obbligo di adozione da parte delle società di lobby di un Codice di condotta e di un regolamento interno; la creazione di una banca dati accessibile agli iscritti al Registro in cui venissero caricati tutti i provvedimenti normativi in corso di predisposizione, al fine di garantire la più ampia partecipazione; la definizione dei requisiti per l'iscrizione al Registro e dei diritti e obblighi degli iscritti; gli obblighi di trasparenza a carico dei decisori pubblici; l'individuazione delle cause di incompatibilità fra l'attività di lobbista e altri ruoli professionali o istituzionali; la previsione di un adeguato apparato sanzionatorio.

legislatura)¹³, ha tentato di coniugare le tre principali esperienze sul tema:

- il *modello Bruxelles*: basato sull'adesione volontaria a codici deontologici di condotta da parte dei funzionari, dei politici e dei rappresentanti di interessi. In questo senso ci si riferisce al citato nuovo accordo interistituzionale del 2021 che, oltre a rendere obbligatorio il Registro per la trasparenza, ne ha ampliato l'ambito di applicazione anche al Consiglio dell'UE e prevede la registrazione dei rappresentanti di interessi - soggetti ad un codice di condotta - nel Registro per la trasparenza quale condizione preliminare per lo svolgimento di determinate attività volte a influenzare le politiche, la legislazione e i processi decisionali nelle relazioni con una delle tre istituzioni. Ma a tale "modello" possono ricondursi anche le modifiche del 2019 operate al regolamento del Parlamento europeo all'art. 11 dello stesso¹⁴, nonché la decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 16 aprile 2021. Tale decisione comprende nuove norme, in base alle quali la previa iscrizione dei rappresentanti di interessi nel registro è un presupposto necessario per partecipare a riunioni con alti funzionari del segretariato del Consiglio, a sessioni informative tematiche e ad eventi pubblici organizzati dal segretariato generale del Consiglio nonché per accedere ai locali del Consiglio dell'UE;
- il *modello Parlamentare*. Presso la Camera dei deputati, la Giunta per il regolamento ha approvato il *Codice di condotta dei deputati* (12 aprile 2016) e la

¹³ Il disegno di legge prevede, in primo luogo, l'istituzione di un Registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, cui i soggetti che intendano svolgere attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi hanno l'obbligo di iscriversi. Esso è istituito presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Presso la medesima Autorità - per la quale è disposto, correlativamente alle nuove funzioni, un ampliamento della pianta organica - è istituito un Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici (presieduto da un membro del CNEL), cui sono attribuite le funzioni di controllo e di irrogazione delle sanzioni amministrative. Si vengono a prevedere infatti specifici, oltre che diritti, obblighi in capo ai rappresentanti di interessi, per finalità di trasparenza dell'attività svolta. Al Comitato di sorveglianza spetta altresì l'adozione di un codice deontologico che stabilisca le modalità di comportamento, cui debbano attenersi coloro che svolgano l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi. Con riferimento all'attività parlamentare, le funzioni di sorveglianza sono svolte da una Commissione bicamerale (composta da 5 deputati e 5 senatori). Ed è rimesso all'autonomia degli organi costituzionali l'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi che la novella legge verrebbe a porre. Alle regioni e alle province autonome è demandato l'adeguamento dei propri ordinamenti alle norme fondamentali della legge entro sei mesi.

¹⁴ In particolare ai commi 2 e 3 si dispone che: «I deputati dovrebbero adottare la pratica sistematica di incontrare esclusivamente i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza introdotto dall'accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea» e che «I deputati dovrebbero pubblicare online tutte le riunioni programmate con i rappresentanti di interessi rientranti nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza. Fatto salvo l'articolo 4, paragrafo 6 dell'allegato I, i relatori, i relatori ombra e i presidenti di commissione devono pubblicare online, per ciascuna relazione, tutte le riunioni programmate con i rappresentanti di interessi rientranti nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza. L'Ufficio di presidenza mette a disposizione l'infrastruttura necessaria sul sito web del Parlamento».

Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati (26 aprile 2016). In particolare, quest'ultimo prevede: l'istituzione presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei deputati presso le sue sedi; l'iscrizione nel registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei deputati interessi leciti; l'obbligo da parte degli iscritti al registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla Camera che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati; l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro. Nel febbraio 2017 è stato materialmente istituito il Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera dei deputati, con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017. È possibile richiedere l'iscrizione al Registro attraverso una apposita sezione del sito della Camera dei deputati;

- il *modello regionale* (David, 2018, p. 631). Vi sono numerose Leggi Regionali che regolano l'attività di rappresentanza di interessi presso le relative istituzioni: l.r. Toscana, 18 gennaio 2002, n. 5, recante *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana*; l.r. Molise, 22 ottobre 2004, n. 24, recante *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale del Molise*; l.r. Abruzzo, 22 dicembre 2010, n. 61, recante *Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari*; l.r. Calabria, 12 febbraio 2016, n. 4, recante *Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa della Regione Calabria e dei suoi enti strumentali sull'attività di rappresentanza di interessi particolari*; l.r. Lombardia 20 luglio 2016, n. 17, recante *Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale*; l.r. Puglia 24 luglio 2017, n. 30, recante *Disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici*; l.r. Emilia-Romagna 9 novembre 2019, n. 27, recante *Norme per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nel processo legislativo e amministrativo*. La Sicilia prevede nel proprio Statuto la

partecipazione alla elaborazione dei progetti di legge delle «rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali» (art. 12, comma 3). Non è stata adottata una specifica legge di attuazione di tale principio, ma alcuni assessorati hanno non di meno adottato misure per disciplinare l'attività di rappresentanza d'interessi particolari presso i propri uffici e le strutture dipendenti;

- il *modello delle AAI e dei ministeri* (David, 2017). Nel 2012 presso il Ministero delle Politiche Agricole è stata istituita l'Unità per la trasparenza con il compito di gestire un elenco dei lobbisti del settore agroalimentare (decreto ministeriale 9 febbraio 2012, n. 2284). Nel maggio 2015 con un nuovo provvedimento (decreto ministeriale 27 maggio 2015, n. 5528, che si ricollega al precedente) viene disciplinata l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco dei portatori d'interesse attraverso procedure online sul sito del Ministero e le modalità con cui l'amministrazione procede alle consultazioni. Presso il Ministero per lo Sviluppo Economico nel settembre 2016, è stato attivato il Registro Trasparenza dove sono registrati i soggetti, persone fisiche o giuridiche, che rappresentano professionalmente presso il Ministero interessi leciti, anche di natura non economica. Successivamente, il Registro Trasparenza è stato esteso anche ai rappresentanti di interessi presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (direttiva 24 settembre 2018). Il 9 maggio 2017, anche il Ministro della semplificazione e della pubblica amministrazione si è dotato dello strumento del Registro della trasparenza. Nell'ottobre 2018 il Ministero della Transizione Ecologica si è dotato di un'Agenda pubblica degli incontri con i portatori d'interessi (decreto ministeriale 1 agosto 2018, n. 257).

Ebbene, è stato correttamente sottolineato che il punto di partenza per un corretto inquadramento giuridico del fenomeno è, dunque, quello di liberarsi dal pregiudizio di considerare le *lobby* un potere occulto in grado di ostacolare e distorcere il processo decisionale; non va inteso necessariamente in termini negativi l'apporto di organizzazioni che si fanno portatrici di interessi pubblici e intendono influire sulle decisioni politiche. Ciò che conta è che tale apporto avvenga secondo regole di trasparenza e conoscibilità (Lazzaro, 2020).

Nel senso sopra descritto, il progresso tecnologico ha apportato nuove forme di partecipazione alle decisioni pubbliche in quanto siffatta libertà informatica riguarda sia il

circuito delle informazioni e della conoscenza, sia la libertà politica e l'influenza sulle istituzioni (Costanzo, 2000, p. 348). E che il web offra la possibilità di nuovi modelli di partecipazione è stato già da tempo affermato dalla stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 379 del 2004, che riconosceva come le ragioni di influenza condotte verso i decisori pubblici non sono volte a «espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare e a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organismi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche».

Insomma, coniugando i principi derivanti dall'articolo 11 Trattato sull'Unione europea (il paragrafo 1 dispone che le istituzioni dell'Unione diano ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione, mentre il paragrafo 2, impone alle istituzioni dell'Unione di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile) con gli studi elaborati da STOA¹⁵, vi sono due fattori principali che definiscono la buona riuscita dei diversi strumenti di partecipazione digitale di cui si è anzi detto: l'incidenza effettiva sulla definizione dell'agenda politica e l'incidenza effettiva sulle decisioni finali (Korthagen *et al.*, 2018).

Nella definizione dell'agenda è di fondamentale importanza che vi sia un contributo effettivo del processo partecipativo online sul dibattito politico e sul processo decisionale per la riuscita dell'azione, ciò al fine di porre in essere una buona strategia di lobbying.

In questo senso, dunque, il lobbying si conferma come uno strumento cruciale e pervasivo nei processi di policy in cui l'azione dei gruppi di interesse si sviluppa in molteplici ambiti e in vari livelli di governo, rivelandosi in luoghi che non sono solo quelli tradizionali della decisione legislativa ma si attivano anche in arene digitali partecipative che perseguono i loro interessi (Lizzi e Pritoni, 2019, p. 157); se intendiamo l'azione di lobbying come l'attività composta di vari elementi, tra cui la comunicazione, l'informazione, la mobilitazione, pressione e supporto organizzativo, la loro importanza nelle diverse fasi del ciclo di policy risulta crescente e pervasiva. Infatti, la fase di agenda viene determinata da vincoli esterni e di bilancio così come dai programmi di governo, mentre nella formulazione risultano rilevanti conoscenza, informazioni ed *expertise* interna

¹⁵ Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Unità Prospettiva scientifica (STOA).

ed esterna alle burocrazie (staff di consulenza, uffici tecnici, studi, *think tanks*¹⁶). Il lobbying, quindi, è un elemento essenziale dei regimi democratici, i quali sono alimentati dal confronto tra interessi molteplici, particolari e generali che, in società sempre più complesse e frammentate, diventano sempre più plurali (Sgueo *et al.*, 2020).

6. Conclusioni e spunti ulteriori

La tecnologia ed il digitale, in definitiva, non solo permette al lobbista di avere un ulteriore strumento di partecipazione al processo decisionale, ampliandone la legittimazione, ma garantisce maggiore trasparenza di posizioni ed interessi coinvolti.

A parere di chi scrive, la stretta correlazione tra *e-democracy*, *e-government* e *digital lobbying*, dovrebbe suggerire, l'implementazione della legislazione/regolazione delle procedure digitali volte a contribuire alla formazione delle decisioni pubbliche; ciò considerato che il citato Disegno di Legge (ultimo in ordine di tempo), allo stato, si limita (art. 2, c. 1, lett. e) a definire l'«attività di rappresentanza di interessi particolari», dando conto degli aspetti sin qui trattati solamente in via incidentale: «attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici».

È infatti probabile che la legislazione – una disposizione su tutte: il d.lgs. n. 97/2016 – sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione prevista nel nostro ordinamento (che contiene norme che indirettamente pongono limiti e obblighi alle amministrazioni per fare emergere le eventuali pressioni illecite sui decisori pubblici), non “basti” più a rendere conoscibile e accessibile l'operato delle amministrazioni attraverso il web.

Il contesto descritto nei paragrafi che precedono, in altri termini, suggerisce l'integrazione della disciplina attraverso norme che, in positivo, indichino la possibilità – attraverso le nuove tecnologie – che i gruppi organizzati portatori di interessi intervengano nei processi decisionali delle istituzioni, ove vengano definite le caratteristiche che tali

¹⁶ Gruppo di esperti in diverse discipline chiamati a collaborare per analizzare e risolvere problemi di natura economica, politica, sociale, ambientale.

gruppi devono possedere per intervenire, su quali tipi di attività pubblica possano incidere, in quale fase del processo decisionale ed entro quali limiti.

In tale generale quadro di riferimento non può non considerarsi che il processo di digitalizzazione a tutti i livelli è inarrestabile e sarebbe miope considerare talune attività non coerenti con tale nuova realtà così come sarebbe ancor più miope continuare a ritenere le attività di lobbying come forme oscure di intermediazione del consenso sulla base di preconcetti basici di stampo feudale. Le attività di lobbying sono essenziali per la corretta funzione di cerniera che esse esplicano tra i decisori e il “sottobosco sociale” sia imprenditoriale che consumeristico. *De iure condendo* il legislatore dovrà prenderne atto se non si vuole restare alla finestra a guardare chi corre e chi, invece, zoppica per usare una metafora prestata dalla filosofia.

In buona sostanza, a parere di chi scrive, l'attività del lobbista dovrebbe essere una professione regolamentata al pari di altre con la istituzione di un albo nazionale tenuto presso il ministero della giustizia o della pubblica amministrazione e le competenze del lobbista dovrebbero essere assicurate mediante una corretta e costante formazione del medesimo; il mercato risulta carente da questo angolo prospettico e scarsa attenzione, ad eccezione di corsi di alta formazione sporadici, viene data al fenomeno anche dalle università italiane all'interno delle quali non si riscontrano corsi mirati alla formazione del professionista del lobbying. La funzione di cerniera che il lobbista svolge tra i decisori e la c.d. base dei portatori di interessi costituisce un elemento fondamentale ed utile ad azzerare il gap informativo e di conoscenza esistente tra la astrattezza della legislazione e la soluzione dei problemi pratici; in tale generale quadro di riferimento non basta una cornice normativa costruita sul pregiudizio di una attività considerata oscura ma v'è necessità di contenuti certificativi di competenza e capacità di mediazione tese al perseguimento di un obiettivo comune: la realizzazione di interessi collettivi portati dal basso e recepiti dal legislatore. Un primo passo è stato fatto con la istituzione del registro presso la Camera dei Deputati di cui innanzi si è detto ma va ora avviato un percorso differente utilizzando un antico adagio cinese secondo cui per costruire una grande muraglia bisogna porre la prima pietra. Ed è su questo presupposto che va concentrata l'azione del legislatore.

Bibliografia

- Bitonti A., Carro M., Consonni S., Di Mario C. (2019). *L'era della democrazia digitale. Una sfida per i cittadini, impresa e politica*. Roma: Adl Consulting.
- Carro M., Consonni S., Di Mario C. (2019). *Digital Lobbying Book*. Roma: Adl Consulting.
- Carro M., Di Mario C., Grimaldi M., Murgia G. (2017). A public affairs platform for the analysis of the Liberation process in the Italian electricity market. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 6, 3: 123. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.econjournals.com/index.php/ijeep/article/view/5415/3314> (29/03/2023).
- Cassese S. (2007). La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1: 3.
- Castells M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Chichester: Blackwell.
- Ceron A., Curini L., Iacus S. M. (2017). *Nowcasting and forecasting elections with social media*. London: Routledge.
- Costanzo P. (2000). Internet (diritto pubblico). In *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento I, Torino: UTET.
- Culpepper P. D. (2002). *Powering, Puzzling, and pacting: the informational logic of negotiated reform*, *Journal of European Public Policy*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://apps.eui.eu/Personal/culpepper/power%20puzzle,%20culpepper.pdf> (21/03/2023).
- David D. (2018). La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. *Istituzioni del federalismo*, 39, 3/4: 605. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_4_2018/David.pdf (29/03/2023).
- David D. (2017). *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?* *Federalismi.it*, 24. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=35356&dpath=document&dfile=19122017163739.pdf> (21/03/2023).
- De Blasio E., Selva D. (2019). Le piattaforme di partecipazione tra tecnologia e governance: i modelli di sviluppo in Italia, Spagna e Regno Unito. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3: 349. DOI: 10.1483/95209.

- De Toffol F., Valastro A. (2012). *Dizionario di democrazia partecipativa*. Perugia: Regione Umbria, Centro Studi Giuridici e Politici. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.regione.toscana.it/documents/10180/1393902/diz_democrazia_partecipativa_materiali.pdf/627b9269-b91c-4765-866c-3d160e0a1f9c (21/03/2023).
- Di Mascia F., Natalini A. (2018). *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*. Roma: Carocci.
- Fioriglio G. (2017). *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*. Padova: CEDAM.
- Frosini T.E. (2017). Internet e democrazia. *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 33, 4/5: 657.
- Gupta V. (2019). Procurement Strategies for Digital Supply Chains: Concepts and Best Practices. In Sabri E.H., a cura di, *Technology Optimization and Change Management for Successful Digital Supply Chains*, Hershey: IGI Global. DOI: 10.4018/978-1-5225-7700-3.ch002.
- Harris P., Bitonti A., Fleisher C.S., Binderkrantz A.S., a cura di (2020). *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Cham: Springer International Publishing.
- Lazzaro A. (2020). La disciplina del lobbying nell'era digitale e nella prospettiva della trasparenza. *Politica del diritto*, 1: 139. DOI: 10.1437/96619.
- Lizzi R., Pritoni A. (2019). Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 14, 2: 157. DOI: 10.1483/94318.
- Lucarelli A. (2003). La partecipazione al procedimento amministrativo tra democrazia e disordine sociale. *Politica del diritto*, 1: 129. DOI: 10.1437/8707.
- Macrì G. (2012). Lobbies. *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento V. Torino: UTET.
- Martines F. (2018). Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica. *Istituzioni del federalismo*, 39, 3/4: 583. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_4_2018/Martines.pdf (29/03/2023).
- Mulgan G. (1997). *Connexity: How to Live in a Connected World*. Boston: Harvard Business School Press.
- Noveck B. S. (2008). Crowdlaw: collective intelligence and lawmaking. *Analyse & Kritik*,

40, 2: 35. DOI: 10.1515/auk-2018-0020.

- OECD (2019). Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies. *OECD Digital Economy Papers*, 274: 1. DOI: 10.1787/20716826.
- Korthagen I., Keulen I. v., Hennen L., Aichholzer G., Rose G., Lindner R., Goos K., Øjvind Nielsen R. (2018). *Le prospettive della democrazia digitale in Europa. Sintesi dello studio*. Bruxelles: Parlamento europeo, EPRS, Unità Prospettiva scientifica (STOA). DOI: 10.2861/895866.
- Pegoraro L., Rinella A. (2017). *Sistemi costituzionali comparati*. Torino: Giappichelli.
- Petrillo P.L. (2011). *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*. Milano: Giuffrè.
- Petrillo P.L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Bologna: Il Mulino.
- Petrillo P.L. (2016). Il paravento della politica. Le lobby in Italia tra norme e consuetudine. In Macrì G. a cura di, *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Regonini G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Sgueo G. (2018). *Ludocrazia. Quando il gioco accorcia le distanze tra governo e cittadini*. Milano: Egea.
- Sgueo G., Anghelè F., Anzaldi M., Papa S. (2020). *Next Lobbying. Le tecnologie per le decisioni più aperte, democratiche e trasparenti*. Roma: Riparte il futuro.
- Stolterman E., Croon Fors A. (2004). Information Technology and the Good Life. In Kaplan B., Truex D. P., Wastell D., Wood-Harper A.T., DeGross J.I., a cura di, *Information Systems Research: Relevant Theory and Informed Practice*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Van der Voort H. G., Klievnik A. J., Arnaboldi M., Meijer A. J. (2019). Rationality and politics of algorithms. Will the promise of big data survive the dynamics of public decision making. *Government Information Quarterly*, 36, 1: 27. DOI: 10.1016/j.giq.2018.10.011.
- Vilella G. (2018). *Introduzione alla E-Democracy*. Bologna: Pendragon.
- Zampella C. (2020). Il CrowdLaw: tecnologia e partecipazione nel fare le leggi. *Ius in Itinere*, 25 gennaio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.iusinitinere.it/il->

crowdlaw-tecnologia-e-partecipazione-nel-fare-le-leggi-17367 (21/03/2023).

Zanetto P. (2019). Digital Lobbying: una metodologia. *Management & Lobbying*, 1. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.cattaneozanetto.it/ml/wp-content/uploads/sites/2/2019/01/Digital_lobbying_una_metodologia.pdf (21/03/2023).