

LA *E-DEMOCRACY* COME STRUMENTO PER L'ATTIVAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE DEI SOGGETTI INTERESSATI ALLA FORMAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI E DELLE POLITICHE EUROPEE\*

**ELISABETTA CATELANI\*\***

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Dalla crisi della democrazia all'individuazione di strade per incentivare la partecipazione dei cittadini. – 3. La partecipazione dei cittadini attraverso l'incentivazione della rappresentanza d'interessi. - 4. La partecipazione dei cittadini attraverso l'implementazione di strumenti di *e-democracy* nell'attività normativa. 5. Centralizzazione del rapporto fra Stato ed UE in capo al governo: dal superamento della condivisione con Parlamento e Regioni previsto dalla legge n. 234 del 2012, all'IA come strumento per agevolare l'iniziativa parlamentare e gli input regionali. – 6. ICT e Stato: strumenti tecnologici da governare e non da subire.

**Abstract**

*The topics analyzed in this paper concern the importance of citizen, voter, corporate and business participation in domestic and European policy formation.*

*Thus, new technologies can be a means of facilitating participation and at the same time transforming how the citizens approach the state.*

*At the same time, e-democracy can also facilitate the formation of state direction that can be used to influence European policies more in the ascendant phase of its formation.*

**Suggerimento di citazione**

E. CATELANI, *La e-democracy come strumento per l'attivazione della partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Contributo realizzato nell'ambito del Progetto PRIN 2017 “Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law” (SE.CO.R.E TECH), Unità di Pisa.

\*\* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa.

Contatto: [elisabetta.catelani@unipi.it](mailto:elisabetta.catelani@unipi.it)

## 1. Introduzione

Obiettivo di questo intervento è quello di dare un contributo al dibattito sull'evoluzione delle modalità di formazione delle fonti del diritto in uno Stato tecnologico. In particolare, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) stanno determinando una trasformazione delle modalità attraverso cui i cittadini, le società, gli enti e tutte le istituzioni, a vario livello, si rapportano fra loro, modificano il proprio modo di agire, formano le proprie decisioni e possono incidere sulle scelte normative delle istituzioni democratiche.

Le nuove tecnologie si sono inserite da tempo nei rapporti Stato/cittadini con effetti talvolta rivoluzionari ed in altri casi marginali, ma in ogni caso attivando un processo di modernizzazione indiscutibile. In questo contesto evolutivo si è inserita prepotentemente la pandemia che ha determinato a sua volta un'ulteriore spinta evolutiva, da un lato con la percezione generalizzata di tale trasformazione, anche da parte di molti cittadini ancora lontani da ogni conoscenza tecnologica, dall'altro determinando la necessità delle istituzioni di riadattare i propri procedimenti di azione e di comunicazione alle necessità derivanti dall'emergenza<sup>1</sup>. Procedimenti ed attività che in parte hanno acquisito stabilità nell'ordinamento in quanto percepiti come insostituibili.

L'azione degli organi istituzionali non sempre è stata pronta e rispondente all'evoluzione in atto, per la inevitabile lentezza di tali contesti nel dare risposte adeguate ed immediate alle trasformazioni<sup>2</sup>, ma, pur nei limiti di questo processo così complesso, può essere utile soffermare l'attenzione all'uso che viene fatto e che potrebbe essere fatto delle ICT in un prossimo futuro al fine di semplificare la funzione normativa, che ancora è spesso condizionata dai vecchi metodi organizzativi e di elaborazione degli atti, ma che si sta piano piano trasformando e adattando ai nuovi strumenti tecnologici a disposizione<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La dottrina sul tema è amplissima, ma non si può non citare almeno tre libri che raccolgono studi sul tema, *Annuario 2020. Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali. Atti del XXXV Convegno annuale AIC*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; A. IANNUZZI, G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022; L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022.

<sup>2</sup> Cfr. sul tema gli *Atti del Convegno tenutosi a Firenze il 12 maggio 2022 e organizzato nell'ambito del progetto Assemblee rappresentative ed innovazione tecnologica dopo la pandemia: la "reingegnerizzazione" delle procedure parlamentari e del drafting legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, ed in particolare per quanto riguarda il Parlamento, R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, mentre per quanto riguarda il Governo G. PICCIRILLI, *Lo (scarso) impiego delle nuove tecnologie da parte del Governo nella redazione degli atti normativi*.

<sup>3</sup> Oltre agli Autori già citati alla nota precedente, cfr. C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology (ICT)*, in *Amm. in Camm.*, 2019, 1 ss., spec. 2 ss.; A. CARDONE,

A ciò si deve aggiungere che il PNRR ha individuato, come primo degli assi strategici, proprio la digitalizzazione e l'innovazione dei processi e la prima missione di esso ha come obiettivo quello di sostenere la transizione digitale del paese ai fini della modernizzazione a tutti i livelli, sia nella pubblica amministrazione, che nel sistema produttivo. Non si potrà pertanto prescindere nei prossimi anni da tale piano, dagli obiettivi e dalla loro declinazione all'interno dei vari atti d'esecuzione, che influenzeranno anche il modo di agire dello Stato. Il PNRR costituisce, pertanto, un'ulteriore spinta ad attivare quel processo i cui tempi d'attuazione sono ora predeterminati ed estremamente rigorosi, così da apportare innovazioni significative in ogni settore dell'azione pubblica<sup>4</sup>.

Le ICT in ambito pubblicistico possono essere utilizzate in moltissime prospettive e modalità, dall'innovazione delle procedure parlamentari, ai processi di digitalizzazione di tutta l'attività amministrativa e del processo amministrativo<sup>5</sup>, per non parlare del settore sanitario<sup>6</sup>, del terzo settore<sup>7</sup> e si potrebbe elencare ogni ambito pubblicistico.

In questa sede s'intende verificare quanto le ICT possano agevolare l'influenza dei cittadini e delle varie espressioni della società civile nell'elaborazione delle fonti normative ed in particolare di contribuire ad indirizzare il diritto europeo. Una partecipazione che ormai da tempo si cerca di valorizzare per differenziare le modalità di espressione della democrazia, ma che in questo contesto trova la sua *ratio* nella necessità di consentire la

*Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022.

<sup>4</sup> Cfr. D.U. GALETTA, *Transizione digitale della Pubblica Amministrazione in Italia e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte dal PNRR e problemi tuttora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7, 2022, 103 ss., che solleva una serie di dubbi in ordine alla strada che sta percorrendo attualmente la p.a. in questo processo di digitalizzazione, temendo che si digitalizzi anche “la complicazione” e non si utilizzi “queste tecnologie innovative al fine di migliorare complessivamente la qualità delle pubbliche amministrazioni”. Più in generale, I. MACRÌ, *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 1, 2022, 38 ss.; V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Roma TRE-PRESS, 2022; B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale (voce)*, in *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2022,

<sup>5</sup> La dottrina sul tema è ormai amplissima, ma per un'ampia e documentata ricostruzione recente cfr. M. TRAPANI, *La digitalizzazione come strumento di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. L'accesso alle informazioni ed ai servizi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022 e gli AA. ivi citati. In precedenza, fra i tanti cfr. M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Astrid online*, 2016; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Medialaws*, 2, 2018, 1 ss.

<sup>6</sup> M. CAMPAGNA, *Linee guida per la Telemedicina: considerazioni alla luce dell'emergenza Covid-19*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2020, 599 ss.; C. BOTRUGNO, *Un diritto per la telemedicina: analisi di un complesso normativo in formazione*, in *Politica del diritto*, 4, 2014, 639 ss.

<sup>7</sup> Cfr. M. TRAPANI, *L'impatto della digitalizzazione negli enti del terzo settore*, in *I Quaderni, CESVOT*, Firenze 2022; L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino 2022.

formazione di tecnicità, di conoscenze su interessi concreti che provengono dai vari settori economici, utili all'adozione di decisioni statuali ma anche indirizzi più generali per il contesto europeo.

Tutto ciò si inserisce poi in un altro limite delle istituzioni italiane che tendono a "subire" le scelte politiche e la formulazione degli atti provenienti dall'Unione europea, con riguardo agli atti di *soft law* ed a quelli di *hard law*, piuttosto che essere riuscite ad indirizzarli nel loro contenuto. I regolamenti e le direttive europee hanno rappresentato, ovviamente, un vincolo per le scelte politiche interne, ma anche le semplici proposte emerse dai lavori della Commissione, le raccomandazioni, le dichiarazioni o le azioni comuni hanno sempre avuto ricadute importanti sulle scelte economico-finanziarie e politiche in genere.

Partendo quindi dalla constatazione della tendenziale incapacità d'influire da parte dell'Italia con riguardo a scelte europee che avvengono indipendentemente dagli interessi italiani, limitandosi così ad eseguire nella fase discendente le indicazioni dell'Unione europea, senza tuttavia riuscire ad influire sufficientemente (o forse pochissimo) sulla fase ascendente<sup>8</sup>, l'obiettivo che si cerca di perseguire è quello di verificare se le nuove tecnologie possano costituire uno strumento di supporto per lo Stato, per i cittadini e per le imprese nell'elaborazione degli atti normativi.

Occorre in altre parole cercare d'indagare come il parlamento, il governo, gli enti locali ed in primo luogo le regioni possano collaborare alla formazione degli atti normativi, non sempre con atti di co-legislazione formale, ma di partecipazione all'ideazione, alla formazione ed alla formulazione di essi.

A tal fine può essere utile soffermarsi su almeno tre profili d'indagine.

Innanzitutto, dopo un veloce richiamo sull'evoluzione e trasformazione della nostra democrazia rappresentativa, verificare se il dibattito e le modalità attraverso cui opera la c.d. *e-democracy* possano incidere in modo significativo sulla partecipazione dei cittadini all'indirizzo politico, nonché sulla formazione degli atti normativi. Una partecipazione attiva che può essere utile per consentire ai cittadini ed imprese di contribuire con le proprie conoscenze sulla politica interna, sia sulle decisioni che verranno adottate dall'UE con il tramite degli organi preposti.

In secondo luogo, dinanzi ad una centralizzazione del rapporto fra Stato ed UE in capo al governo, occorre verificare se e come lo Stato possa meglio regolare le modalità di disciplina della partecipazione tramite le ICT. In particolare, dinanzi ai limitati effetti derivanti dalle modalità di condivisione del-

<sup>8</sup> Tutto ciò costituisce un limite, sia sul nostro assetto normativo condizionato a adeguarsi a scelte elaborate da altri, ma, più che altro, un danno per l'economia, per le aziende, per le esportazioni e più in generale per il commercio che subiscono le conseguenze senza riuscire ad attivarsi o essere indotte ad attivarsi per prevenire e più che altro co-determinare la relativa normativa di settore.

le politiche europee con Parlamento e Regioni, così come disciplinate nella legge n. 234 del 2012<sup>9</sup>, occorre porsi il problema dell'individuazione di modalità alternative di co-decisione.

Ed infine e riassuntivamente cercare di capire le caratteristiche che nel nostro paese stanno assumendo gli istituti della democrazia rappresentativa e partecipativa con l'ampliarsi dell'uso dell'Intelligenza Artificiale (IA) ed in particolare delle ICT<sup>10</sup>. Una ricostruzione quindi che si occupa sicuramente del modo in cui operano le nuove tecnologie, ma avendo come base di partenza e di arrivo l'assetto democratico dello Stato. Si possono infatti considerare tali strumenti non come un limite alla democrazia, ma anzi mezzi di valorizzazione della volontà popolare.

## **2. Dalla crisi della democrazia all'individuazione di strade per incentivare la partecipazione dei cittadini**

L'utilità dell'uso delle nuove tecnologie nel sistema costituzionale è un dato ormai recepito sotto molti punti di vista, in particolare con riguardo agli effetti connessi alla rappresentanza politica, ancor più dinanzi a quel declino d'interesse alla cosa pubblica da parte del corpo elettorale che pare inarrestabile. La crisi della democrazia e l'incapacità dei partiti politici a farsi effettivamente portatori degli interessi e della sensibilità dei cittadini è un fenomeno riscontrato negli Stati Uniti intorno agli anni Ottanta del secolo scorso e piano piano esteso a molti paesi europei<sup>11</sup> e che vede l'Italia parimenti indirizzata verso un disinteresse verso gli istituti della democrazia, che si sta trasformando in una sempre più ampia astensione in ogni tornata elettorale.

La constatazione della disaffezione dei cittadini verso la politica e la difficoltà di molte democrazie occidentali di far comprendere l'importanza della partecipazione non può determinare una mera accettazione della situazione

<sup>9</sup> La legge 234 del 2012 rispondeva a sfide che in parte sono cambiate e, come è stato detto V. GRASSI, *La dimensione regionale nel processo di integrazione europea*, in A. CIAFFI, C. Odone (a cura di), *Papers del Programma di formazione in materia europea – 2018*, Cinsedo, Roma 2019, 13-14 “La genesi della legge stessa rappresenta un momento di forte razionalizzazione del modo in cui l'Italia ha partecipato ai processi di formazione del diritto europeo. A partire da quel momento, in ambito nazionale e sub-statale si sono susseguiti eventi che in qualche modo hanno modificato il quadro di fondo”.

<sup>10</sup> Sul tema della regolazione dell'IA C. CASONATO, B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, 3/2021. Più in generale sui rischi, ma anche i benefici che provengono dall'IA da un punto di vista teorico non si può non rinviare a L. FLORIDI, *AI as Agency Without Intelligence: on ChatGPT, Large Language Models, and Other Generative Models*, in *Philos. Technol.* 36, 15 (2023)

<sup>11</sup> In realtà secondo W. LIPPMANN, *Il grande vuoto*, ed. Comunità, 2019, la crisi dei fondamenti della democrazia si cominciano a vedere ben prima. Segnali d'allarme erano stati messi in evidenza con i due conflitti mondiali, ma non poi superati completamente, cosicché i concetti cardine di popolo, libertà e sovranità avevano continuato a svuotarsi di significato nel corso degli anni successivi.

esistente, senza cercare d'individuare le cause e trovare le soluzioni per mitigare tale disinteresse<sup>12</sup>, proprio tenendo conto degli effetti che ne derivano sulle modalità di fare politica da parte dei rappresentanti. I tanti studi sull'argomento<sup>13</sup> hanno posto in evidenza come la crisi della democrazia dipenda da una pluralità di fattori concomitanti, da crisi economiche e dalla conseguente austerità che può accentuare le diseguaglianze sociali, dall'incapacità dei governi di realizzare politiche efficienti che rispondano ai problemi ed alle necessità dei propri rappresentanti, dalla nascita del populismo che utilizza le frustrazioni e le paure della popolazione. Dinanzi a tali eventi o trasformazioni sociali i partiti non vengono percepiti come istituzioni adeguate a trasformare i *desiderata* dei cittadini in azioni concrete idonee ai contesti politici del momento.

In realtà, i partiti ed i movimenti politici cercano di trovare soluzioni per valorizzare la volontà popolare, che si può esprimere non solo nel corso delle elezioni, ma con l'incremento dell'uso di istituti di democrazia diretta. Tanto che referendum abrogativi, consultivi o anche propositivi sono stati ampiamente utilizzati proprio per accentuare la sensibilizzazione dei cittadini, ma anche questa strada non ha sempre suscitato grande attrattività in Italia e non ha avuto quell'effetto sperato che può consentire un'evoluzione della partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Altro tema connesso, ma in parte eccentrico agli obiettivi che ci siamo posti è quello dell'e-voting attraverso le nuove tecnologie, su cui in particolare M. LADU, *Contrastare l'astensionismo e favorire la partecipazione: il voto elettronico basato sulle tecnologie Blockchain e Distributed Ledger*, in *MediaLaws*, 1/2023, 150 ss.

<sup>13</sup> In generale sulla crisi della democrazia, J. HABERMAS, *The crisis of the European Union: a response*, Polity Press, Cambridge, 2012; P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia: la politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma, 2012; C. OFFE, *Democracy in crisis: two and a half theories about the operation of democratic capitalism*, in *OpenDemocracy*, 9.7.2012; A. MASTROPAOLO, *La democrazia è una causa persa?*, Bollati-Boringhieri, 2011; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2003, parla di «democrazia dell'audience» B. MANIN, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997, ma si potrebbe proseguire molto nelle varie definizioni che sono state date in dottrina. Negli scritti più recenti poi si pone in luce gli effetti che derivano dal populismo e dalle problematiche economiche. Fra i molti si può rinviare a M. SALVATI, *La democrazia è in crisi: c'è qualcosa di nuovo?*, in *Rivista il Mulino*, fasc. 6/2016, 967 ss. e N. URBINATI, *Che cosa intendiamo quando parliamo di crisi della democrazia*, in *Rivista il Mulino*, fasc. 6/2016, 982 ss., Y. MOUNK, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, 2018; N. FRASER, *The Old Is Dying and the New Cannot Be Born: From Progressive Neoliberalism to Trump and Beyond*, trad. it. *Il vecchio muore e il nuovo non può nascere*, Ombre corte, Verona, 2019.

<sup>14</sup> Anche su questo aspetto varie sono le motivazioni che sono state individuate sul disinteresse dei cittadini verso gli istituti di democrazia diretta. Per quanto riguarda l'Italia uno dei motivi è stato individuato nell'eccesso di referendum nel periodo successivo agli anni '70 con il proliferare dei referendum abrogativi dei radicali, si è fatto poi riferimento alla difficoltà dei cittadini di comprendere da un punto di vista tecnico gli effetti di un determinato quesito (sia per la tipologia di formulazione che per la complessità intrinseca della materia), nonché alla constatazione che nonostante l'abrogazione di una legge, la politica abbia poi aggirato e comunque reintrodotta una disciplina sostanzialmente analoga a quella abrogata. Sul punto cfr. fra gli altri A. MORRONE, *La Repubblica*

L'accentuazione della partecipazione dei cittadini ha un obiettivo che non può e non deve essere limitato al contesto dei rapporti fra rappresentanti e rappresentati secondo il modello classico che ha operato nel secolo scorso, in quanto la presenza e l'evoluzione continua delle tecnologie digitali e dei social media incidono, a loro volta, sul contesto politico, sul modo in cui i rappresentanti raggiungono i propri rappresentati e sull'individuazione di quali siano i loro orientamenti e propensioni<sup>15</sup>. I cittadini elettori possono usare una pluralità di strumenti per acquisire informazioni anche di carattere politico, le piattaforme digitali a loro volta facilitano la partecipazione e l'accesso alle informazioni, ma si pongono poi problemi ulteriori derivanti dalla disinformazione e dalla manipolazione che inficiano la conoscenza e la stessa attività politica. Dall'altro sussiste la necessità che i rappresentanti non si facciano soltanto portatori dei "sentimenti" che provengono dai social o dai sondaggi delle società private che gestiscono le indagini demoscopiche, ma appunto da informazioni dirette che le stesse istituzioni potrebbero attivare per quell'interesse pubblico che è a fondamento di tutta l'attività normativa di tali soggetti.

Questa premessa, che potrebbe apparire eccentrica rispetto ad un'analisi delle fonti e della capacità di incidere nella fase ascendente di formazione delle politiche europee, ci porta invece ad individuare le strade per consentire ai cittadini di attivarsi con forme diverse di partecipazione, che non si limitino a quelle classiche prima richiamate, ma consentano una valorizzazione degli interessi particolari là dove possono coincidere con quelli pubblici, specialmente quando si ha riguardo al contesto europeo ed alla formazione della relativa normativa che spesso viene percepita dai cittadini italiani come imposta o comunque subita, senza un interesse interno meritevole di un impegno significativo al fine di partecipare alla codeterminazione degli atti definitivi<sup>16</sup>.

*dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, il Mulino, Bologna 2022; S. CECANTI, *Il referendum propositivo in Italia. Più problema che risorsa in un sistema già in crisi*, in *Studi senesi*, Fasc. 3, 2019, 497ss.; M. LUCIANI, *Commentario della Costituzione. Art. 75. La formazione delle leggi- Tomo I, 2, Referendum abrogativo*, Zanichelli, Bologna 2005.

<sup>15</sup> Non a caso si parla di Internet come "lubrificante della democrazia tradizionale", nel senso che proprio i social media possono costituire uno strumento per rallentare la sfiducia dei cittadini nella politica specialmente in occasione delle campagne elettorali. Così F. COLOMBO, *Web 2.0 e democrazia: un rapporto problematico*, in P. AROLDI (a cura di), *La piazza, la rete e il voto*, Fondazione Apostolicam Actuositatem, Roma, 2014, 30 ss. Sul tema, più ampiamente M. MONTI, *Il populismo digitale e le sfide al sistema mediale*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori, Milano 2022, 103; G. GIACOMINI, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Meltemi, Milano 2018.

<sup>16</sup> Senza poter affrontare tale problematica di così ampio respiro ampiamente studiata sia dai filosofi giuridici sia da tutti gli studiosi delle fonti del diritto, occorre tuttavia quantomeno segnalare che tale percezione da parte dei cittadini delle norme europee costituisce un limite non marginale in quanto opposto ai principi generali della stessa nascita dell'ordinamento giuridico, che invece ha come caratteristica primaria proprio il convincimento della necessità, dell'utilità, dell'indefettibilità

Le nuove tecnologie, invece, possono costituire uno strumento aggiuntivo ed essenziale per questa sinergia fra interessi particolari ed interessi della collettività al fine della formulazione di atti normativi interni ed europei.

### **3. La partecipazione dei cittadini attraverso l'incentivazione della rappresentanza d'interessi**

La critica che viene mossa all'Italia, come si è detto, è di una scarsa capacità d'influire sull'indirizzo politico dell'Unione Europea, in modo particolare nella fase di ideazione e formulazione degli atti normativi, così da dover subire gli effetti delle decisioni, delle direttive e dei regolamenti europei. Tale constatazione presenta un carattere di forte generalizzazione e non risponde sempre alla realtà dei fatti, se si pensa a come, con riguardo a talune proposte di regolamento, quale quella sull'IA, l'Italia si è attivata sul tema con la pubblicazione del *Libro bianco sull'intelligenza artificiale al servizio del cittadino* elaborato dall'Agenzia per l'Italia digitale, che ha poi portato all'adozione del Programma strategico intelligenza artificiale 2022-2024, con la successiva presentazione della proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio<sup>17</sup>. Esempio che ancor più rafforza il convincimento in ordine alla capacità intrinseca delle nostre istituzioni di riuscire ad influire su obiettivi importanti se vi è un'attività preventiva, tecnica, ma anche diplomatica che consenta di attirare la condivisione degli altri Stati. Il rischio, tuttavia, è che questa capacità d'intervento preventivo sulla formazione delle norme europee sia un'eccezione, fondata su circostanze particolari della materia, nonché sull'inesistenza di interessi economici contrapposti e non fondata quindi su presupposti organizzativi stabili e predeterminati che permettano un'attività d'indirizzo assistita da strumenti giuridici adeguati.

Molte sono le motivazioni che nel corso del tempo sono state date a questa scarsa possibilità di determinare le politiche europee, dovuta, in una prima fase, alla scarsa influenza all'interno della Commissione europea degli stessi funzionari e tecnici che operano in quel contesto, ma più che altro a ragioni connesse alle caratteristiche della nostra forma di governo, all'instabilità governativa e quindi alla difficoltà di un Presidente del consiglio, che rimane in carica per un anno o poco più, di acquisire quella credibilità con gli altri partner europei e di essere in grado di inserirsi in assetti politici e personali

per la sopravvivenza stessa dello Stato. Cfr. fra i tanti L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, il Mulino, Bologna, 1996; A. MORRONE, *Fonti normative*, il Mulino, Bologna, 2018; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2020; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, IV ed., Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2023; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2023.

<sup>17</sup> La proposta di Regolamento è stata presentata il 21.4.21, poi oggetto di un accordo politico provvisorio dell'aprile 2023 ed approvato poi nelle linee generali dal Parlamento nel giugno 2023.

stabili. Alla difficoltà di costruire alleanze con altri Stati membri, si aggiunge poi la scarsa capacità di svolgere una strategia di *lobbying* efficace da parte di cittadini, società ed imprese italiane che non sono adeguatamente abituate e preparate a percepire il rilievo che una loro attivazione potrebbe determinare sul processo normativo, a differenza di quanto avviene, invece, in altri Stati<sup>18</sup>.

L'assenza di una legge sulla rappresentanza d'interessi in Italia, anche se ipotizzata e ricercata da anni, senza che si sia giunti a nessuna formulazione definitiva<sup>19</sup>, ha spesso indotto a considerare l'attività di *lobbying* in senso negativo e fonte di illiceità, piuttosto che come uno strumento di crescita per le istituzioni. Una regolamentazione della materia potrebbe invece avere riflessi positivi sia sui problemi, prima accennati, connessi alla valorizzazione della rappresentanza, sia sui rapporti con l'UE.

In Italia, accanto agli obiettivi classici di una legge sull'attività di *lobbying*, rappresentati dalle finalità di trasparenza dei processi decisionali da parte dei soggetti politici e di conoscibilità dell'attività dei soggetti che li influenzano<sup>20</sup>, vi è anche la necessità di abituare tutti i cittadini ed in particolare i soggetti, che in qualche modo possono essere interessati da un punto di vista economico, politico e sociale, a voler incidere sulle decisioni, di fornire le conoscenze tecniche di settore utili per le decisioni dei pubblici poteri, di garantire così una più ampia base informativa sulla quale fondare scelte consapevoli. In definitiva, una normativa in tal senso non solo potrebbe garantire maggiore trasparenza ed efficienza nelle decisioni interne, ma potrebbe anche indurre i portatori d'interessi a farsi parti attive con le istituzioni statali e regionali,

<sup>18</sup> Cfr. le analisi dettagliate svolte in particolare sulla legislazione della Germania, Francia, Olanda, Austria, Irlanda, Polonia, Lituania, Slovenia, Ungheria, Romania, Macedonia, Montenegro e Gran Bretagna, analizzate in particolare da P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019 132 e ss. e S. SASSI, *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell'UE, tra assonanze e divergenze*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 2022, 550 ss.

<sup>19</sup> Sul tema cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011; Id., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit.; R. DI MARIA, A. DORIA, *Il fenomeno del lobbismo negli Stati Uniti d'America: brevi considerazioni sugli strumenti di influenza delle lobbies e sulla evoluzione della relativa regolamentazione legislativa, fino alla sentenza "Citizen United v. FEC"*, in *Forum di Quad. cost.*, 2013; E. CARLONI, M. MAZZONI, *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso e regole*, Carocci ed., Roma, 2020; S. SASSI, *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell'UE*, cit. 547 e ss.

<sup>20</sup> Come scritto nella risoluzione EUROLAT "La regolamentazione delle attività di *lobbying* nell'UE e nei paesi ALC" del 13 dicembre 2019 (punto n. 6), le norme in materia di lobbies devono riguardare "una chiara concettualizzazione dei gruppi di interesse e delle loro attività; le condizioni per la rappresentanza degli interessi particolari; la divulgazione dei principali aspetti dei gruppi di interesse e delle loro attività, come i loro obiettivi, i beneficiari e le fonti di finanziamento; i principi di comportamento etico; la registrazione dei gruppi di interesse e la trasparenza dei loro incontri con le autorità pubbliche; una chiara descrizione normativa delle sanzioni contro i gruppi di interesse e i funzionari pubblici che violano le norme vigenti".

affinché possano farsi da tramite con le istituzioni europee. In tal modo le competenze tecniche interne, le eccellenze che vi sono nel contesto produttivo italiano potrebbero contribuire ad indirizzare le normative, anche europee, verso obiettivi che rispondano alle necessità e alle caratteristiche dei singoli settori economici, ma che, in particolare, costituiscano uno strumento di valorizzazione dell'economia e della società italiana.

A livello di Unione europea la materia della rappresentanza d'interessi è regolata da tempo ed in modo dettagliato a partire dall'art. 11 del TUE<sup>21</sup>, che configura la legittimazione proprio come strumento utile per le istituzioni nella formazione del processo decisionale, al fine di garantire che le politiche dell'UE rispecchino le reali esigenze dei cittadini. Il comma 3 del medesimo art. 11 pone poi l'accento sull'attività di consultazione delle parti interessate da parte della Commissione europea, "al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione. L'organo a cui viene affidato il compito di elaborare i testi normativi deve anche stimolare, pertanto, le parti interessate prima di intervenire su un settore che presenta caratteri innovativi, ma parimenti spetta poi a tutti gli altri organi dell'UE "promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile", attraverso la trasparenza ed un continuo e costante dialogo con i cittadini e le associazioni (art. 15 TFUE)<sup>22</sup>. Da qui l'approvazione nel 2011 di un *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio* (poi aggiornato nel 2014 e nel 2021), che regola le modalità di partecipazione dei gruppi di pressione ai processi di produzione normativa con l'attivazione di un Registro per la trasparenza nel quale risultano gli interessi rappresentati, le risorse finanziarie e umane dedicate a tali attività<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> "Le istituzioni danno 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.

*Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.*"

<sup>22</sup> Già nel Libro Verde "Iniziativa europea per la trasparenza" del 3 maggio 2006 la Commissione delle Comunità europee aveva definito i concetti di lobby e lobbismo, definendole "tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee. I lobbisti sono le persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali (rappresentanti "interni") o le associazioni di categoria". Quindi si trattava fin da allora di una definizione non negativa del lobbismo, ma di una modalità attraverso cui le istituzioni possono comprendere meglio gli interessi di gruppi di cittadini e di cittadini organizzati, delle società, delle aziende che operano nel mercato comune. D'altra parte, da sempre, l'Unione europea ha posto al centro della propria disciplina normativa la tutela degli interessi economici piuttosto che gli interessi e i diritti del singolo cittadino europeo.

<sup>23</sup> In realtà una prima forma di elenco dei lobbisti era attivo nel Parlamento europeo già dal 1996, in quanto l'art. 9 c. 4 del regolamento interno stabiliva che i frequentatori abituali del Parlamento,

Difficile comprendere la capacità dei rappresentanti di società, enti, aziende o altri soggetti di influire sull'attività normativa dell'UE, perché se circolano numeri sulle società iscritte nel registro anche con riguardo alla provenienza geografica<sup>24</sup>, non risultano all'esterno<sup>25</sup> i dati dell'impegno finanziario da parte dei singoli portatori d'interessi. Dato questo non marginale che, più di altri, potrebbe consentire di valutare la capacità d'influenza sugli organi europei<sup>26</sup>.

Certamente la consapevolezza dell'importanza che la legislazione europea ha sull'ordinamento interno dovrebbe costituire uno stimolo per i portatori d'interessi italiani di farsi parte attiva su questo processo decisionale. Consapevolezza ancora assai ridotta visto il ritardo con cui le società e le imprese italiane si fanno parte attiva di una collaborazione trasparente con le istituzioni, ma altrettanto si può dire da parte degli organi politici di incentivare e comunque mettersi in ascolto dell'apporto tecnico proveniente dal basso. Ovviamente si tratta di un apporto "interessato", che ha alla base effetti eco-

che desideravano fornire informazioni ai deputati, nel quadro del loro mandato parlamentare nell'interesse proprio o di terzi, avevano diritto ad ottenere un lasciapassare per un periodo minimo di tre mesi e massimo di un anno. Anche allora era prevista l'iscrizione in un registro pubblico in cui venivano riportati tutti i dati rilevanti ai fini della trasparenza dell'attività svolta (dati relativi alla società, organizzazione di appartenenza o dati anagrafici del singolo, tipologia del rapporto con il rappresentante, interessi particolari sostenuti).

<sup>24</sup> Dai dati pubblicati nell'ultima Relazione annuale sul funzionamento del registro per la trasparenza 2021 <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/it-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2021.pdf>, presentata dal consiglio di amministrazione del registro per la trasparenza al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea dati, risulta che l'Italia sia al sesto posto come numero di registrazioni provenienti dal nostro paese con solo il 6% con la Germania che ha più del doppio di soggetti registrati sulla percentuale totale con il 13%. Dati questi già da soli significativi della marginalità dell'attivazione di società italiane, ma non risulta l'impegno finanziario che ciascuna di esse impiega per tale attività e che potrebbe ulteriormente incidere sulla valutazione della capacità di tali rappresentanti d'interessi possono avere di influire sulla formulazione degli atti normativi. Una ricostruzione preoccupata della capacità dell'Italia di influire effettivamente si può leggere in G.G. TROISO, *Lobbying: comparazione fra usa, UE e Italia. Numeri e legislazione*, in *Riskcompliance.it*, 25 settembre 2020.

<sup>25</sup> Si tratta di un dato che deve essere fornito dai soggetti che si iscrivono al registro, ma di non facile acquisizione all'esterno, anche se le risorse economiche utilizzate dai portatori d'interessi possono variare notevolmente, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Alcuni possono disporre di risorse finanziarie significative per sostenere le loro attività di *lobbying*, mentre altri possono dipendere da risorse più limitate. Le risorse possono provenire da contributi aziendali, donazioni, membri o altre fonti di finanziamento ed anche la provenienza di tali risorse può consentire di comprendere le logiche ed il retroterra socio-economico dell'attività d'influenza.

<sup>26</sup> Va anche sottolineato che le forze economiche non rappresentano l'unico fattore che influenza il processo decisionale dell'UE. Le istituzioni europee cercano di garantire che il processo decisionale sia basato sul merito, sull'analisi tecnica e sulle evidenze scientifiche, al fine di tutelare l'interesse pubblico ed evitare influenze indebite.

nomico/sociali rilevanti, ma che possono costituire una chiave di lettura utile per l'interesse pubblico italiano<sup>27</sup>.

Occorre quindi partire dal contesto statale e regionale<sup>28</sup>, affinché si crei una tale sensibilizzazione, da un lato attraverso l'approvazione anche in Italia di una legge sulla rappresentanza d'interessi<sup>29</sup> che incanali la partecipazione con regole e prassi predeterminate, che permetta di formare una prassi consapevole e positiva di partecipazione e dall'altro poi l'attivazione di piattaforme che consentano ai portatori d'interessi ed a tutti i cittadini di percepire la rilevanza economico-politico-sociale di una loro partecipazione nella formazione degli atti normativi<sup>30</sup>.

Quindi affinché le istituzioni italiane si facciano parte attiva per una elaborazione adeguata di proposte a livello europeo, è necessario che i portatori d'interessi specifici, ossia appunto i cittadini e le imprese, siano i primi artefici di tale attività propulsiva, sia per la sensibilità e la competenza specifica che possono avere, sia per agevolare il recupero di un maggior collegamento fra le istituzioni, i partiti e la società civile, ridottosi piano piano negli ultimi decenni.

Le nuove tecnologie ed in particolare le ICT possono quindi ora costituire un mezzo per ampliare e semplificare tale partecipazione come espressione di un processo democratico in evoluzione.

<sup>27</sup> L'interesse pubblico può anche coincidere e comunque non discostarsi particolarmente con l'interesse economico di alcuni. In ogni caso, è sempre necessario che tutto sia trasparente e controllabile dall'esterno.

<sup>28</sup> Alcune regioni si sono attivate già per disciplinare la rappresentanza d'interessi, vedi ad esempio la legge regionale Toscana n. 5 del 2002, ma con effetti di sensibilizzazione ancora limitati da parte dei privati e delle imprese.

<sup>29</sup> Ciò non significa che non esistano regole nel nostro ordinamento sulla rappresentanza d'interessi in alcuni ambiti, ma, come precisato bene da P.L. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 3/2018, 199 ss, il sistema italiano attualmente potrebbe essere definito come un modello di "regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico".

<sup>30</sup> Si potrebbe ovviamente controbattere che all'interno dei Ministeri esistono competenze, strutture dedicate, commissioni di tecnici attraverso cui queste informazioni ed obiettivi possono essere raccolti e trasformati in atti normativi concreti. Sicuramente anche questo viene fatto, ma anche all'interno delle Amministrazioni non è facile comprendere, in assenza di una legge sulla rappresentanza d'interessi, quando progetti normativi provengano da interessi particolari o generali, siano indirizzati da logiche non trasparenti ovvero siano espressione degli studi tecnici interni. Accanto alla competenza ministeriale che è essenziale, imprescindibile, ma anche affiancabile da imprese e quindi esperienze esterne, occorre tuttavia che si formi parimenti una informazione adeguata in Parlamento e nei Consigli regionali così da ampliare le sedi di condivisione dell'indirizzo politico nazionale ed europeo.

#### 4. La partecipazione dei cittadini attraverso l'implementazione di strumenti di *e-democracy* nell'attività normativa

L'uso che può essere fatto delle ICT da parte delle istituzioni nei loro rapporti con i propri rappresentati viene semplificato con l'espressione *e-democracy*, che, pur nella sua ambiguità terminologica intrinseca per la pluralità di implicazioni ad esso connesse, può essere comunque utile al fine di valorizzare una più ampia partecipazione dei cittadini interessati, nonché l'introduzione di strumenti per acquisire maggiore conoscenza da parte delle istituzioni. In altre parole, la nozione di democrazia digitale deve essere limitata, ai nostri fini, alle sole forme di deliberazione e partecipazione tramite le ICT.

In questo caso, in particolare, l'impiego che si ipotizza è quello della discussione politica digitalizzata, nonché l'individuazione di modalità d'interazione dei singoli cittadini o gruppi organizzati, imprese e associazioni di categoria con le istituzioni, tenendo conto anche di un'altra, ma in parte diversa forma di *e-democracy*, rappresentata dall'interazione fra rappresentanti e rappresentati. Occorre, cioè, fare riferimento alle modalità attraverso cui l'intervento esterno con ICT possa o meno incidere sulla formazione delle politiche pubbliche e sulla normazione interna e sovranazionale.

Il sistema di *crowdsourcing*, in particolare, potrebbe agevolare la partecipazione dei cittadini, società e imprese alla formazione dell'indirizzo politico nazionale nel momento in cui l'Italia, in fase ascendente, si deve attivare per determinare le politiche europee. In genere, quando si affronta il tema del *crowdsourcing*<sup>31</sup> si pongono per lo più dubbi in ordine alla sua effettività a causa delle implicazioni connesse al *digital divide*, che non consente ai cittadini in vario modo interessati di poter intervenire in modo produttivo al tema. Così come ci si domanda fino a che punto tale tecnica possa sostituire il procedimento legislativo, mettendo in crisi la stessa forma di governo.

In questo caso i timori predetti non sono pienamente pertinenti, in quanto l'obiettivo che si deve perseguire attraverso il *crowdsourcing* è rappresentato solo dalla valorizzazione della partecipazione dei cittadini, dalla necessità di comprendere quali siano gli interessi individuali e collettivi su temi di futura e possibile regolamentazione europea<sup>32</sup>. Il *crowdsourcing* deve pertanto essere sollecitato dalle istituzioni affinché tutti i soggetti, che hanno competenze e che possono avere interessi meritevoli di tutela, apportino nuovi dati, nuove

<sup>31</sup> Cfr. sul tema E. STRADELLA, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, in *DPCE*, 3/2020, 3345 ss.

<sup>32</sup> Interessante su questo tema è l'esperienza islandese nella quale si ebbe un ampio uso dei social networks durante il processo costituente (con anche problemi), su cui si vedano vari contributi in TH. ÁRNASON, C. DUPRE (eds.), *Icelandic Constitutional Reform: People, Processes, Politics*, Routledge 2020.

soluzioni, nuove conoscenze tecniche, consentendo loro anche di poter influire sulle scelte politiche. Il fine principale che si deve perseguire non è certo rappresentato dall'interesse particolare di colui che interviene, dal quale tuttavia non si potrà prescindere, ma l'interesse pubblico alla formazione di una normativa adeguata, che non danneggi i diritti dei cittadini, che non danneggi l'economia italiana, così da cercare di raggiungere una sintesi fra interessi generali e particolari insieme.

Ciò impone ovviamente un'organizzazione adeguata al fine di agevolare il *crowdsourcing* nei singoli settori d'intervento<sup>33</sup>, ma, ai nostri fini, potrebbe consentire alle istituzioni di servirsi di una pluralità di competenze specifiche. Organizzazione adeguata che implica un approccio interdisciplinare all'interno degli stessi uffici governativi, competenze informatiche, umanistiche legate agli aspetti sociali e motivazionali, legali sul tema della *privacy*, della sicurezza e del trattamento dei dati, economiche relative ai meccanismi d'incentivazione ed ai modelli di *business* e fruizione delle opportunità offerte dal sistema.

Un *crowdsourcing* preventivo potrebbe così mitigare quel limite, di cui si diceva, della tendenziale accettazione della normativa europea da parte dell'Italia, senza una partecipazione attiva nella sua formazione. Si agevolerebbe, in altre parole, sia il conseguimento di maggiori informazioni tecniche da parte degli organi politici, ma anche una maggiore acquisizione di coscienza della possibilità del singolo, o meglio delle società ed aziende, di poter contribuire alla formazione delle norme anche europee. Occorre superare quella sensazione di inutilità della partecipazione attiva da parte delle piccole e medie imprese (PMI), che costituiscono l'asse portante e prevalente dell'economia italiana, al cui interno non vi possono essere strutture e soggetti adeguati per svolgere tali attività d'influenza. Imprese che non intendono disperdere le proprie energie su attività istituzionali che possono apparire non rispondenti ad obiettivi utili immediati.

<sup>33</sup> Il rischio che è sotteso all'uso degli strumenti digitali nella raccolta delle informazioni da parte dei cittadini, se non ben organizzati e governati, può nascere dalla stessa rete e dall'interferenza sulle indagini svolte da parte di *hacker* o comunque di soggetti che intendono alterare il dibattito democratico, al fine di determinare un effetto distorsivo della volontà dei cittadini. In altre parole, le piattaforme digitali o comunque i servizi di internet che vengono utilizzati per tali indagini, viaggiando in rete, rischiano di essere condizionate da informazioni che non corrispondono alla verità. Cfr. quanto già analizzato in E. CATELANI, *Fake news e democrazia: verso una democrazia tecnologica?*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Collana di *Consultaonline.org*, 2020, vol I, 189 ss.; G. PIRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere: libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017; M. FERRARIS, *Postverità e altri enigmi*, Il Mulino, Bologna, 2017, 26 ss.; M. ADINOLFI, *Hanno tutti ragione? Post-verità, fake news, big data e democrazia*, Salerno Editrice, Roma, 2019.

Le grandi società hanno ovviamente capitali e strutture che consentono loro di svolgere attività di *lobbying*, di contribuire in forme più o meno trasparenti alla formazione degli atti normativi quantomeno interni e, organizzandosi con altre realtà imprenditoriali, anche a livello europeo. Non altrettanto avviene in genere per le PMI che hanno come referenti le sole associazioni di categoria, che, al loro interno, dovrebbero avere competenze adeguate per svolgere tali attività di rappresentanza, di *lobbying* e di *advocacy*<sup>34</sup> che, a loro volta, richiedono competenze tecniche e corretta percezione degli interessi particolari dei propri rappresentati<sup>35</sup>.

L'incentivazione di strumenti di partecipazione dei singoli potrebbe quindi costituire uno strumento per far comprendere le opportunità d'influenza sulle politiche interne, ma, in misura ancor più incisiva, sulle politiche europee, che non sempre vengono percepite come rispondenti ed in linea con gli interessi dell'economia italiana<sup>36</sup>.

##### **5. Centralizzazione del rapporto fra Stato ed UE in capo al governo: dal superamento della condivisione con Parlamento e Regioni previsto dalla legge n. 234 del 2012, all'IA come strumento per agevolare l'iniziativa parlamentare e gli input regionali**

Il problema dell'Italia non è sicuramente quello di non indagare sufficientemente sugli aspetti che non funzionano nell'ambito dell'azione delle istituzioni o della pubblica amministrazione e neppure quello di non intervenire normativamente sulle varie materie. Anzi, l'eccesso di normazione può essere considerato un limite del nostro sistema, con effetti negativi sulla comprensione della normativa da applicare e, più in generale, sull'economia. Viceversa, al di là delle affermazioni di principi, di obiettivi, di finalità generali, che si trasformano in leggi, la loro realizzazione è spesso parziale e lenta a sostanzarsi in procedimenti innovativi.

<sup>34</sup> Si tratta di due termini spesso usati come sinonimi, ma più correttamente con attività di "lobbying" si intende quell'attività di influenza verso chi esercita il potere in un ambito o in un settore; mentre l' "advocacy" è l'esercizio di una simile influenza, quando associata a bisogni di natura sociale e alla mobilitazione dell'opinione pubblica.

<sup>35</sup> Un capitolo a parte dovrebbe essere aperto sulla marginalità dell'attività svolta dalle varie associazioni di categoria di carattere imprenditoriale (commercio, agricoltura, artigianato, industria ecc.), alcune delle quali che hanno una struttura organizzativa fondata su principi di alternanza e democratici, molte altre che invece presentano una staticità nelle posizioni di vertice che danno il segno dell'inadeguatezza sull'evoluzione dei tempi.

<sup>36</sup> Qui si aprirebbe un altro e complesso tema che in questo contesto non è possibile affrontare, ma il riconoscimento delle opportunità che provengono da una visione diversa della *governance* pubblica attraverso la *e-governance*, appunto, dovrebbe essere essenziale anche per la formazione delle politiche europee.

Si è visto in passato l'ampia teorizzazione e successiva formulazione di atti normativi statali e regionali in tema di partecipazione popolare, ma che non ha portato ad un'effettiva trasformazione degli istituti democratici, rimando come obiettivo teorico da realizzare e non trasformandosi in soluzioni innovative ed effettivamente partecipative dei cittadini<sup>37</sup>.

In qualche misura anche molti degli obiettivi contenuti nella legge n. 234 del 2012 sono rimasti inattuati. Non certamente con riguardo ad uno degli obiettivi primari rappresentato dalla necessità di garantire un buon funzionamento delle istituzioni nella fase discendente delle politiche europee con la scissione fra legge di delegazione europea e legge europea, risolvendo anzi il problema dei ritardi e delle infrazioni dell'Italia nell'attuazione delle direttive. Diverso è invece il bilancio, a distanza di più di dieci anni dall'approvazione di tale legge, su uno dei suoi primi obiettivi, individuato nella necessità di valorizzare il ruolo del Parlamento e delle regioni nella condivisione delle politiche europee. Già nei principi (art. 3) si ricorda come il Parlamento dovrebbe partecipare al processo decisionale dell'UE (testualmente "partecipa"), garantendo meccanismi d'informazione e consultazione (art. 4-9) che sono diventati più una formalità a carico degli uffici, che un'effettiva occasione di collaborazione fra Governo e Parlamento. E neppure la previsione del meccanismo della "riserva di esame parlamentare" (art. 10), in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, ha portato ad un'effettiva condivisione delle politiche europee. Altrettanto può essere detto con riguardo al contenuto della legge che riguarda la partecipazione delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, prevedendo una "sessione europea" all'interno delle Conferenze che dovrebbe agevolare l'individuazione di linee di politica europea che coniughino insieme gli interessi nazionali e locali<sup>38</sup>. In realtà, il coinvolgimento delle Conferenze si limita al massimo ad un parere sul disegno di legge di delegazione europea, che sicuramente coinvolge sotto

<sup>37</sup> M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012. Non si entra in questa sede sulla distinzione fra il concetto di partecipazione e quello di *lobbying* anche se sono ovviamente affini e correlati, ma, almeno in via generica si può dire che i limiti di una partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche, su cui da tempo si sta lavorando in Italia, così come negli altri paesi OCSE (vedi il report OCSE del novembre 2008 sul tema, il cui sunto è consultabile in [http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/fileadmin/mirror/pubblicazioni/ex-summary\\_ocse.pdf](http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/fileadmin/mirror/pubblicazioni/ex-summary_ocse.pdf)) è data dal fatto che nella partecipazione generica dei cittadini non esistono le competenze adeguate ai vari contesti d'intervento, non esiste l'interesse ad attivarsi, non esiste un'attivazione dei cittadini ad informarsi sui temi dove vi sia spazio per una loro partecipazione. L'attività di *lobbying* viceversa parte proprio da un interesse concreto e specifico su un settore di possibile normazione.

<sup>38</sup> Negli anni 2020 e 2021 ci sono state solo due convocazioni della Conferenza in Sessione europea ed in particolare nell'anno 2021 la seconda è stata convocata a distanza di meno di una settimana dalla prima, non essendo riusciti a trattare il tema, rappresentato dal parere sulla legge di delegazione europea.

molti aspetti le competenze regionali, ma che non può certamente essere liquidato in quindici minuti<sup>39</sup>.

In definitiva, quello che ha introdotto la legge n. 234 del 2012 pare essere solo un aggravio burocratico per gli uffici governativi<sup>40</sup> che devono trasmettere i progetti di atti dell'Unione europea, i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione europea, senza tener conto che spesso la formazione delle politiche europee deve essere precedente alla presenza di atti già elaborati in quel contesto, cosicché quando il processo di elaborazione è giunto ad una formulazione, i cambiamenti sono molto più complessi se non impossibili.

Tutto ciò non esclude che gli obiettivi, che erano alla base della legge n. 234 del 2012, rimangano non solo validi, ma ancor più da garantire dinanzi ad una riduzione della capacità di decisione del Parlamento, relegato spesso ad un mero potere di controllo, con due Camere che in realtà agiscono come un monocameralismo di fatto. Certamente la riduzione del numero dei parlamentari non semplifica, ma anzi aggrava il carico delle Commissioni, ma non esime dalla necessità di dover trovare strade per una condivisione delle politiche europee fra Governo, Parlamento ed enti locali, questi ultimi ancor più rappresentativi di contesti ed interessi particolari.

La constatazione indiscutibile da cui si è partiti, che le scelte d'indirizzo politico essenziali per il paese vengono fatte a livello di Unione europea, impone ancor di più che proprio a livello regionale e di enti locali, così come in Parlamento si incentivi la partecipazione dei cittadini e imprese titolari di interessi specifici, nonché si attivino processi di *crowdsourcing* che consentano ai rappresentati di poter comprendere meglio, in fase di formazione degli atti normativi, anche aspetti tecnici che richiedono preparazione ed esperienza pratica.

<sup>39</sup> Come risulta dalle convocazioni, la Conferenza in sessione europea era stata convocata alle 13,15 ed in seduta ordinaria alle 13,30.

<sup>40</sup> Ma altrettanto si potrebbe dire per gli uffici parlamentari. Cfr. sul tema G. PICCIRILLI, *Il ricorso alla legge per l'esercizio dei poteri "europei" da parte del Parlamento italiano. Spunti per una lettura costituzionalmente orientata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2013; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. spec. 2015, 9 ss.; M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea: Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2017; M.E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, in A. MORELLI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 475 ss.

La raccolta dei dati, delle informazioni, dei *desiderata* che un tempo costituiva un ostacolo alla conoscenza da parte dei rappresentanti, può essere oggi agevolata dalle nuove tecnologie, così da consentire ai cittadini di partecipare alla formazione dell'indirizzo politico o comunque di percepire che gli strumenti della democrazia possono essere molteplici.

## 6. ICT e Stato: strumenti tecnologici da governare e non da subire

Quello che si è cercato di delineare in queste pagine è un percorso di maggiore consapevolezza da parte dello Stato e dei cittadini (società ed imprese) in ordine alle possibilità d'influenza sulla fase ascendente delle politiche europee. Un percorso che può comportare una maggiore democraticità dell'azione pubblica, una più consapevole formazione delle scelte d'indirizzo da parte dei rappresentanti ed una valorizzazione dei processi democratici<sup>41</sup>. Tutto ciò richiede, da un lato un'attivazione da parte dello Stato di strumenti tecnici innovativi per incentivare la partecipazione, consentendo allo Stato di utilizzare i risultati e gli obiettivi indicati dalle indagini collettive (indipendentemente dal fatto che siano o meno in linea con l'indirizzo politico dello Stato), dall'altro occorre però anche un'attivazione degli stessi portatori d'interessi.

Ma non è sufficiente, perché le nuove tecnologie, se non gestite, possono fuorviare, sia la volontà popolare (nel momento in cui si forma), sia le modalità con cui questi processi di *e-democracy* si svolgono.

Le nuove tecnologie e la pluralità di dati che possiamo trovare in rete apparentemente hanno facilitato l'acquisizione di conoscenza da parte di tutti ed ancor più da parte dei decisori politici, parlamentari, ministri, consiglieri o assessori regionali, ma, anche nei loro confronti, vale la stessa incertezza, presente per la generalità dei cittadini, derivante dal conseguimento delle informazioni dai *Big tech* che potrebbero avere un interesse particolare ad influenzare la decisione politica. Si fa riferimento in particolare a tutti i problemi connessi alla disinformazione, *fake news*, *post truth* o altre forme di interfe-

<sup>41</sup> La necessità di una maggiore partecipazione da parte dei cittadini alla "cosa pubblica", come espressione dell'evoluzione della democrazia, si percepisce anche in ambito amministrativo nell'esplicitarsi della c.d. "amministrazione condivisa" di cui si parla ampiamente con riguardo all'influenza degli enti del Terzo settore, anche alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo settore dove si formalizza l'attività di co-programmazione e co-progettazione con tali enti come strumento. Sono profili questi che, pur nella loro differenza sostanziale che li caratterizza rispetto alla *e-democracy*, presentano in realtà un fondamento comune. Sul tema cfr. G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, in Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Trento, Trento, 2022 open access ed *ivi*, in particolare, F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, 65 ss. e M. SCLAVI, *Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia*.

renza con la formazione di una coscienza propria della realtà<sup>42</sup>, che potrebbero sicuramente alterare i risultati di un'indagine di *e-democracy* o comunque sarebbero "in grado di influenzare ed inquinare il dibattito pubblico"<sup>43</sup>. Il problema di fondo ovviamente sussiste ed in particolare la possibilità di influenza dei soggetti privati, che gestiscono i social media o le piattaforme, di poter indirizzare la volontà dei cittadini, se non addirittura manipolarla<sup>44</sup>. Occorre cioè che siano evitati quei meccanismi di *informations disorder* che determinano spesso lo svilimento delle informazioni degli esperti che vengono parificate alle "opinioni del *quivis de populo*"<sup>45</sup>.

Tuttavia, con riguardo al contributo che i cittadini, società ed imprese possono dare alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee in fase ascendente, il timore dell'alterazione della volontà è sicuramente minore, perché attiene alle competenze tecnico/economiche che i portatori d'interessi hanno in modo specifico sul tema oggetto dell'indagine. La disinformazione nei loro confronti non dovrebbe operare, perché sono loro che forniscono dati, informazioni ed indirizzi tecnici che derivano dai loro expertises, ma dovrebbe essere anche attivato un meccanismo di raccolta dati chiuso, trasparente e controllabile. In questa ipotesi si fa riferimento ai risultati ed alle indicazioni che provengono da soggetti "tecnici" che hanno competenze, ma anche interessi specifici di settore e quindi le loro indicazioni dovrebbero essere vagliate a loro volta dai tecnici governativi, parlamentari o regionali, che devono poi fare una sintesi dei dati raccolti.

È quindi necessario che vi sia una gestione interna e centralizzata di piattaforme *ad hoc*, anche distinguendo le modalità di acquisizione dei dati e delle informazioni. Si può trattare di tematiche che hanno bisogno di una maggiore garanzia di privacy o di segretezza che impongono dei meccanismi di raccolta dati diversi a tutela di tali interessi, in altri casi invece la trasparenza delle fonti e del contenuto delle informazioni può prevalere nella formazione della volontà pubblica.

<sup>42</sup> Vedasi gli AA citati alla nt. 34.

<sup>43</sup> Cfr. sugli effetti del potere digitale sulla società O. POLLICINO, *Potere digitale*, in *Enciclopedia del diritto. I Tematici*, V-2023, 413, che mette in evidenza come la radicale trasformazione derivante dal fattore digitale determina un ruolo centrale dei «soggetti privati che fanno da *gatekeeper* al cyberspazio», cosicché «si sono "trasformati" da attori economici a poteri in senso tecnico, spesso esercitando funzioni para costituzionali».

<sup>44</sup> Cfr. M. MONTI, *Il populismo digitale*, cit. 114 ss.; L. EFRÉN RÍOS VEGA, I. SPIGNO (a cura di), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020 ed *ivi* in particolare E. CECCHERINI, S. RODRÍQUEZ, *Alla ricerca della verità perduta. Il ruolo del giudice nel contrasto alla disinformazione politica*, 183 ss.

<sup>45</sup> Così M. MONTI, *Gli esperti nella sfera pubblica piattatformizzata: spunti dalla comparazione sul ruolo delle comunità epistemiche nel discorso pubblico digitale*, in *Rivista diritti comparati*, 3, 2021, 32; nonché sul tema M. SORICE, *La «piattatformizzazione» della sfera pubblica*, in *Comunicazione politica*, 3, 2020.

In questo contesto non pare opportuno soffermarsi sulle caratteristiche tecniche che le varie istituzioni (nazionali e locali) potrebbero/dovrebbero attivare per favorire tale partecipazione, ma il governo, più di altri, sta già sperimentando tali percorsi in linea con l'attività di e-government<sup>46</sup>, ed ancor più con quella di e-governance<sup>47</sup>. In ogni caso si deve trattare di piattaforme che non siano gestite da soggetti privati, per evitare manipolazioni, ma in particolare perché i dati, che in questi contesti vengono raccolti, attengono, in forma molto embrionale ed iniziale, alla formazione dell'indirizzo politico italiano, agli obiettivi di cui le istituzioni devono tener conto che deve anche inserirsi in una gestione democratica delle informazioni<sup>48</sup>.

Se il governo ha sicuramente gli strumenti organizzativi idonei per implementare tali piattaforme di *crowdfunding* e comunque per gestire questi dati, è necessario nello stesso tempo che il Parlamento non sia, ancora una volta, spettatore o al massimo si limiti a svolgere una funzione di controllo sulla raccolta dati, ma a sua volta sia luogo di stimolo per la formazione dell'indirizzo

<sup>46</sup> L'*e-Government* può essere definito come l'integrazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione, con lo scopo di migliorare la trasparenza, l'efficienza, la responsabilità e la partecipazione dei cittadini. In particolare, può facilitare l'efficienza e l'efficacia dei processi governativi, ma da un punto di vista dell'obiettivo della partecipazione dei cittadini ai processi governativi, dovrebbe agevolare le comunicazioni fra cittadini e istituzioni e fra le stesse Amministrazioni quando devono operare per un fine comune.

<sup>47</sup> L'*e-governance* si riferisce all'utilizzo delle ICT per fornire servizi governativi, diffondere informazioni, attività di comunicazione e incorporare vari sistemi e servizi indipendenti. Quindi può essere considerato come uno strumento che mette a disposizione dei cittadini vari servizi governativi in modo conveniente con scambio di informazioni.

<sup>48</sup> Si deve trattare di un'attività coordinata dal governo ed in particolare dal Dipartimento della Trasformazione digitale che in questi ultimi anni ha avuto un'evoluzione significativa. Il processo d'informatizzazione dello Stato partito poco più di trent'anni fa, passando da una commissione informatica all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica, ossia un semplice organo consultivo, alla creazione di un organo *ad hoc* per il coordinamento dei sistemi informativi della pa: autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA). La tappa successiva del percorso di informatizzazione della PA è rappresentata dall'approvazione con d. lgs. n. 82/2005 del "Codice dell'amministrazione digitale" che costituisce il punto di riferimento normativo essenziale, il principale strumento normativo attraverso il quale le PA italiane possono tradurre in modalità digitale i principi di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza previsti dalla stessa legge sul procedimento amministrativo, e dal d. lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, attraverso il quale il Cnipa viene trasformato in Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (DigitPA). Con d.l. 18 n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c.1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221 si ha poi l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID). Con l'art 24-ter del dpcm 1°ottobre 2012, introdotto dal dpcm 19 giugno 2019 si ha poi l'istituzione del Dipartimento per la trasformazione digitale qualificata come "la struttura di supporto al presidente del consiglio per la promozione e il coordinamento delle azioni del governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del paese attraverso le tecnologie digitali. Esso dà attuazione alle direttive del presidente in materia e assicura il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale". Sul punto cfr. L. GOLISANO, *Il governo del digitale: strutture di governo e innovazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 6/2022, 824 ss.

politico. In definitiva, le ICT possono rappresentare uno strumento per incrementare la codeterminazione dell'indirizzo politico del Parlamento e del Governo, cercando così di mitigare quella centralità governativa percepita spesso come negativa in un contesto democratico.