

VOCI

COSTITUZIONALI

RAFFAELE MARZO

**La rilevanza degli «interessi»
nell'esperienza giuridica. Considerazioni
(e riflessioni) a partire da un recente
studio di Roberto Di Maria.**

Dottore di ricerca in *Social Sciences and Humanities*
Università degli Studi “Niccolò Cusano”

17/03/2026

RAFFAELE MARZO

La rilevanza degli «interessi» nell'esperienza giuridica. Considerazioni (e riflessioni) a partire da un recente studio di Roberto Di Maria.

SOMMARIO

1. Ipotesi interpretativa e... - 1.1. (segue)...cenni sul metodo di esposizione (e di indagine) - 2. Cosa e perché (ovvero chiarificazioni preliminari) - 3. «Interessi» e riflessi sulla «rappresentanza» - 3.1. (segue) «Interessi» e ripercussioni sulla «sovranità» - 4. Più «interessi», più «diritti»? - 4.1. (segue) Sulla «valutazione» (preliminare all'adozione delle decisioni vantaggiose) - 5. *Lobby* e partiti politici: possibile(i) ruolo(i) e funzione(i) - 5.1. (segue) «Modelli» (*altri*) a confronto: U.S.A. e Unione Europea - 6. La manifestazione del lobbismo in Italia - 6.1. (segue) Verso quale regolazione? - 7. Postilla (ovvero ragionando sulle «Conclusioni» e sull'«epilogo»)

ABSTRACT (italiano)

Prendendo spunto dalle pagine del volume “*In nome del popolo sovrano. Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*” di Roberto Di Maria, il presente saggio si attarda sull'esposizione della relazione dinamica che lega il fenomeno della «rappresentanza degli interessi» con i concetti di «pluralismo» e di «democrazia». Altresì, osserva, in particolare, le sedi in cui, specie nell'esperienza più recente, l'attività di *lobbying* ha trovato maggiore consistenza (regolamentazione). Dunque, esposta la disciplina della rappresentanza degli interessi adottata in taluni contesti, propone, in conclusione, una riflessione generale sull'asserita *praticabilità* del *lobbying* quale «forma complementare di rappresentanza» che, quindi, contribuirebbe ad accrescere «spazi e modalità di partecipazione popolare».

ABSTRACT (inglese)

This contribution, taking inspiration from the aforementioned pages, presents the dynamic relationship that links the phenomenon of «interest representation» with the concepts of «pluralism» and «democracy». It also looks, in particular, at the arenas in which, especially in more recent experience, lobbying activity has found greater substance (regulation). Thus, having presented the rules on interest representation adopted in certain contexts, it concludes by offering a general reflection on the alleged *feasibility* of lobbying as a «complementary form of representation» which, in turn, would help to increase «spaces and forms of popular participation».

PAROLE CHIAVE (italiano)

lobby, rappresentanti di interessi, sovranità popolare, democrazia, partecipazione, rappresentanza.

PAROLE CHIAVE (inglese)

lobby, representation of interests, sovereignty of the people, democracy, participation, representation.

1. Ipotesi interpretativa e...

Di primo acchito, il volume di Roberto Di Maria, “*«In nome del popolo sovrano». Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*”¹, edito per i tipi della FrancoAngeli, potrebbe essere frettolosamente collocato nel solco delle molteplici analisi² che, partendo da un dato reale³, evidenziano l’«influenza politica esercitata dai rappresentanti di interessi»⁴ e propongono (e al tempo stesso accettano) «la “sfida” posta nei confronti delle contemporanee società pluraliste [di] declinare il principio di sovranità popolare nell’ambito dei (nuovi fenomeni) di aggregazione e disgregazione socio-politica e civile di cui il lobbismo [...]»⁵ inteso quale «elemento fisiologico di sistema democratico ed efficiente»⁶. La letteratura costituzionalistica italiana⁷, infatti, ha ormai

¹ Incluso nell’elegante «Collana di Diritto. Saggi e ricerche», l’opera – estesa per un totale di 303 pagine – si compone di una «Premessa» e quattro capitoli («I. Proiezione e rappresentanza socio-politica degli interessi»; «II. Perseguimento degli interessi e garanzia dei diritti»; «III. Attività di lobbying e indirizzo politico»; «IV. Il lobbismo in Italia: identità culturale, tradizione e frammenti di regolamentazione») ai quali seguono le «Conclusioni» (interessanti già dalla denominazione: «La sovranità appartiene al popolo: il pluralismo messo alla prova da lobbismo, populismo e disintermediazione politica») e l’ulteriore chiosa finale («Epilogo: pluralismo è/e democrazia»). In chiusura, è allocata, a beneficio di ogni ulteriore approfondimento, un’ampia e curata nota bibliografica (che da pagina 305 giunge a pagina 328, l’ultima del volume).

² J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, trad. it., Milano, 1967; G. MACRÌ, *Lobbies* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Agg., Torino, 2012, 471 ss.; P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Milano, 2019, spec. 11 ss.

³ Invero, non sempre declinato positivamente: si v., a titolo esemplificativo, M. AINIS, *Privilegium. L’Italia divorata dalle lobby*, Milano, 2012, *passim*.

⁴ Cfr., R. DI MARIA, «*In nome de popolo sovrano. Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*», Milano, 2025, 12. Relativamente ad altre note ipotesi stilistiche circa la corretta definizione del fenomeno lobbistico si v., almeno, G. SARTORI, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, in *Il Mulino*, n. 1/1959, 7 ss.; E.E. SCHATTSCHEIDER, *Interesse generale e sistema di pressione*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972, 75 ss.; G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, 2002, 22 ss.; T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell’Unione Europea*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 4/2006, 719 ss.; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, 2010, spec. 13 ss. e, più di recente, A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n.3/2019, 36 ss., nt. 2 e nt. 4.

⁵ R. DI MARIA, *op. cit.*, 296.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Al punto che una Lettera AIC – efficace espediente che ha il merito di proporre una nota breve su un tema di attualità e di rilevante interesse costituzionalistico il quale, su impulso del Consiglio Direttivo e dei Presidenti emeriti, impegna la comunità scientifica – è stata dedicata al tema precipuo. Si v., E. CATELANI, *La rappresentanza di interessi*, Lettera 3/2024, 15 marzo 2024, 1-4, e, a seguire, nell’ordine di pubblicazione, le “repliche”: L. LONGHI, *Una legge sulla rappresentanza di interessi: la volta buona?*, 23 marzo 2024; A. LONGO, “*A (not so) dirty thing*”. *Lobbying: contra e pro*, 4 aprile 2024; P.L. PETRILLO, *Lobbying è democrazia. Ad una condizione*, 16 aprile 2024.

assimilato⁸ – con le cautele del caso⁹ – l'esistenza¹⁰ del «fenomeno lobbistico»¹¹, la cui estensione¹² – globale, probabilmente – è addirittura sollecitata da quell'elemento «caratterizzante la forma di Stato democratico, ovverossia il “pluralismo”»¹³: in mancanza di un'adeguata rappresentanza¹⁴ da parte dei partiti politici¹⁵ i c.d. gruppi di interesse divengono «veicoli effettivi delle scelte politiche»¹⁶. Ma, se così fosse, ci troveremmo dinanzi ad una apprezzabile, ma forse non insolita, analisi di un

⁸ T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 228 ss.; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, 2011, *passim*; G. SGUEO, *Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Milano, 2012, *passim*; P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Uno sguardo comparato*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto Costituzionale in trasformazione*, vol. V, *La democrazia italiana in equilibrio*, Genova, 2020, 129 ss.

⁹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 261: «E' vero che, nell'ordinamento giuridico italiano, né può rinvenirsi una copertura costituzionale del lobbying né, vieppiù, esiste una legge generale in materia»; e, ancora, l'A. appena citato così rimarca: «vero è che la Costituzione non prevede, né tutela, in modo diretto l'attività di lobbying; ma dal combinato disposto degli articoli 1, 2, 3, 28, 54 e 67 possono dedursi principi [...] alla luce dei quali la predetta attività risulta conforme all'impostazione democratica e pluralista della Repubblica italiana» (cit., 284).

¹⁰ A.C. VISCONTI, *op. cit.*, 59-60, segnala che «L'approccio italiano al fenomeno lobbistico si connota, in particolare, per l'assenza di un quadro regolamentare organico». Per ulteriori approfondimenti sulla disciplina italiana: M.C. ANTONUCCI, *Il paradosso del lobbying in Italia: il proliferare dei gruppi di interesse e la regolazione patchwork*, in V. MASCELLARO, C. PAPPAGALLO (a cura di), *Politica e potere. L'Italia delle lobby*, Bologna, 2019, *passim*; E. CARLONI, M. MAZZONI, *Nel cantiere delle lobbies*, in *Il cantiere delle lobbies, Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4/2018, 523-527; M. D'ANGELOSANTE, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Il cantiere delle lobbies, Istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4/2018, 529-556; L. DI DONATO, *Il lobbying e la qualità delle regole*, in *Il cantiere delle lobbies, Istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4/2018, 557-569; L. CAIANIELLO, *Il fenomeno del lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico*, in *Il cantiere delle lobbies, Istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4/2018, 571-581; F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza*, in *Il cantiere delle lobbies, Istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4/2018, 583-603; C. SERENI LUCARELLI, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'ANAC*, in *Il cantiere delle lobbies, Istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4/2018, 605-629; D. DAVID, *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Il cantiere delle lobbies, Istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4/2018, 631-650.

¹¹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 13.

¹² Sull'origine e, poi, l'evoluzione dei gruppi (“di interesse” e “di pressione”) si v. W.C. MITCHELL, *Interest groups: economic perspectives and contributions*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n. 1/1990, 85 ss.; W.C. MITCHELL, M.C. MUNGER, *Economic models of interest groups: an introductory survey*, in *American Journal of Political Science*, vol. 35, n. 2/1991, 512 ss.; altresì, P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, 2019, spec. 83 ss.; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità e interferenze del modello statunitense*, Milano, 2013, *passim*; E. CAMPELLI, T. LANDOLFO, *Il fenomeno del lobbying e il ruolo della regolamentazione negli USA: evoluzione normativa e note comparate*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 2/2024, 1-22.

¹³ R. DI MARIA, «In nome de popolo sovrano». *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, cit., 13.

¹⁴ G. AMATO, *Senza i partiti. Costituzione e partecipazione, oggi*, in G. AMATO, A. BARBERA, E. CHELI, A. MANZELLA (a cura di), *Non solo sulla Carta. Quattro lezioni necessarie sulla Costituzione*, Bologna, 2025, 37-38: «[...] i partiti politici non hanno più quello che di ciò era divenuto la fonte legittimante, vale a dire il ruolo di veicolo della partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche che nelle istituzioni troveranno sbocchi e forme»; giunge poi qualche interrogativo vagamente correlato all'oggetto di specifico interesse: «Ma c'è ancora, magari per altri canali, la partecipazione politica? Riesce, in questi altri modi, a mantenere vivi i tessuti coesivi di cui una democrazia ha bisogno» (cit., 39).

¹⁵ Per ciò che concerne l'esperienza italiana torna interessante l'analisi condotta con il diverso approccio – quello «organizzativo» – «e cioè lo studio della strutturazione e del funzionamento interno» (cit., VII) dei partiti: si v., L. BARDI, P. IGNAZI, O. MASSARI (a cura di), *I partiti italiani*, Milano, 2007, *passim* (e tale scelta, peraltro, riprenderebbe, la metodologia pionieristica adottata da altri studiosi: R. KATZ, P. MAIR (a cura di), *Party Organization 1960-1990*, London, 1992; R. KATZ, P. MAIR (a cura di), *How Parties Organize*, London, 1994).

¹⁶ Si tratta di un'asserzione aggiunta dall'A. allorché richiama (cfr., R. DI MARIA, *op. ult. cit.*, 14, nt. 7) l'opera di T.T. HOLYOKE, *Interest Groups and Lobbying. Pursuing Political Interest in America*, New York, 2021, 322.

fenomeno¹⁷ già conosciuto¹⁸ sin dalla sua genesi e travolto dal successivo¹⁹ (e, forse, prevalente²⁰) interesse per le forme²¹ di regolamentazione²² delle attività di *lobbying*²³. L'opera, invece, coniuga – meritoriamente – elaborazioni dottrinali e indirizzi interpretativi, annoverando anche taluni rilevanti profili attinenti alle modalità esplicative del fenomeno così da favorire un approccio “problematico”, se così può dirsi, incessantemente misurato e mediato. Di più e oltre, le pagine realizzano tornati di assoluto interesse e pari rilevanza al punto che, accostando il «binomio “rappresentanza politica” - “rappresentanza di interessi”»²⁴, propongono un'originale “(ri-)lettura” dei caratteri del «popolo» e, insieme, della sua «delimitazione socio-politica e giuridica»²⁵.

Un'impeccabile e ricca ricerca, dunque, dal dichiarato intento di rispondere a «cos'è una *lobby* e cosa fa [...]»²⁶ nonché «analizzare le procedure lobbistiche che si innestano nei moderni e pluralisti sistemi democratici»²⁷. Altresì, mantenendo salda la collocazione di settore – giacché ogni profilo è adeguatamente supportato dal richiamo alle teorie espresse della migliore dottrina

¹⁷ Giacché il lobbista «è un soggetto plurispettico, che contiene mondi – quello della politica e quello variegato degli interessi specifici – una qualità che lo ha reso capace di tradurre tra i mondi e tra i loro linguaggi»: cfr., A. CATTANEO, *Il mestiere del potere. Dal taccuino di un lobbista*, Bari-Roma, 2018, spec. 158 e ss.

¹⁸ Ovvero considerando che il *lobbying* è inteso (o, comunque, intendibile) quale «[...] processo per mezzo del quale i rappresentanti di gruppi d'interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision makers*, i desideri dei loro gruppi»: G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano, 2004, 468-469.

¹⁹ Durante la redazione di questo scritto, ad esempio, la Camera dei deputati ha approvato, in prima lettura, la proposta di legge A.C. 2336 («Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi»;) che, attraverso l'istituzione di un registro nazionale (art. 4), la definizione (art. 2) di figure chiave (i c.d. «decisori pubblici» e i c.d. «portatori di interessi»), l'attribuzione al Cnel di un ruolo centrale di amministrazione e controllo (art. 8), si prefigge, tra le altre cose, di offrire una regolazione complessiva alla materia e, nel farlo, di «garantire la trasparenza dei processi decisionali» (art. 1, lett. a), di «assicurare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali» (art. 2, lett. b)» e di «favorire l'ordinata partecipazione ai processi decisionali» (art. 1, lett. c).

²⁰ In quanto «la tradizionale assenza di una disciplina di diretta regolazione del fenomeno del *lobbying* continua ad essere un dato che connota l'esperienza italiana [...]»: E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 523.

²¹ L. CAIANIELLO, *op. cit.*, 571, ha rimarcato che «esperienze regolatorie e/o regolamenti aventi ad oggetto il *lobbying* [...] lasciano trasparire soluzioni giuridiche anche profondamente diverse tra di loro» nonché la «disciplina frammentaria e disomogenea, nonché settoriale e prevalentemente indiretta, vale a dire essenzialmente rivolta ai decisori pubblici piuttosto che ai rappresentanti e portatori di interessi» (*ivi*, 573).

²² E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 524: nelle «trasformazioni della politica e delle sue dinamiche decisionali, nella crisi della rappresentanza politica, il tema del *lobbying* e della sua regolazione diviene tanto più centrale»; N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazioneincammino.it*, 21 novembre 2006, 1-8; M. DURANTE, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano. Alla ricerca di una legge generale in materia e l'attivismo di alcune Regioni*, in *Diritti regionali*, fasc. III/2017, 205-241; E. ROMANI, *La regolazione del lobbying e il potere di vigilanza di ANAC*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. n. 3/2019, 481-508; V.M. DONINI, *Regolamentare il lobbying per rafforzare la trasparenza: un'analisi comparata di modelli e strumenti per l'integrità delle decisioni pubbliche*, in *federalismi.it*, fasc. n. 29/2024, 75-105.

²³ Peraltro, a dire di alcuni ben informati – cfr., E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 524 – proprio la tematica della regolazione «mostra con evidenza come quello del lobbying sia un “cantiere”, di più un “cantiere aperto” [...]». È il caso di annotare anche due rilevanti indirizzi interpretativi: la Corte costituzionale (sent. n. 379/2004, in *Gazz. Uff.*, 15/12/2004) si è inizialmente spesa a sostenere che le ragioni di influenza condotte verso i decisori pubblici non sono dirette a «espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organismi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche» (sul punto v., F. MARTINES, *op. cit.*, 599, nt. 18); altresì, di recente (sent. n. 185/2025, in *Gazz. Uff.*, 17/12/2025), il medesimo Consesso ha affermato l'invito al legislatore «a introdurre una organica disciplina delle attività di lobbying [...] necessaria, al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti» (si v., A. LONGO, *La soglia della necessità costituzionale. Alcune riflessioni riguardo al problema del lobbying a partire dalla sentenza n. 185 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 3/2025, 1-27).

²⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 14.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ivi*, 21.

²⁷ *Ibidem*.

giuspubblicistica – il libro può dirsi utile strumento destinato all’attenzione (anche) degli esperti di materie affini i quali, magari, partecipano, per curiosità o propositi di ricerca, all’itinerario proprio del giurista (*scil.* costituzionalista).

Tutt’altro che corrivo, il volume è di insostituibile importanza per una piena comprensione della *fenomenologia* lobbistica considerando appunto le implicazioni sul posseduto giudizio di «popolo»²⁸ e le proiezioni in ordine al «principio della sovranità popolare»²⁹; d’altronde, dalla ricca premessa fino alle dense conclusioni (anche includendo il suggestivo epilogo), il lavoro passa in rassegna, con discrezione e finezza, matrici teoriche risalenti nel tempo incardinando il precipitato nel recente contesto normativo e istituzionale, giungendo al punto di «contestualizzare, analizzare e, quindi, definire, soggettivamente la *lobby* ed, oggettivamente, l’attività di *lobbying*»³⁰. Un approdo, dunque, qui necessariamente semplificato e schematizzato, utilissimo a ridurre luoghi comuni e fraintendimenti. In altri termini, non si tratta di ribadire l’importanza rispetto a qualche nozione quanto più incisivamente di analizzare preliminarmente i contenuti fondativi e successivamente transitare verso l’osservazione di quelle forme “complementari”³¹ di rappresentanza degli interessi «nella prospettiva della migliore tutela dei diritti».

Nel senso appena accennato, allora, la stessa selezione proposta nel volume «*In nome de popolo sovrano. Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*» testimonia il condensato di un percorso complesso e che si consegna ai lettori così da favorire una piena consapevolezza – scientifica, sì – su questioni e temi troppo spesso preda di quel dilagante pressapochismo che assilla ogni riflessione espressa nella “pubblica piazza” del “villaggio globale” postmoderno.

²⁸ L’A., previo richiamo a note disquisizioni teoriche (ovvero il “dialogo a distanza” tra A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, in *Osservatorio delle fonti*, fasc. n. 2/2022 – il quale è tornato sul tema di recente ID., *Note sparse a margine di “Amato popolo. Il sacro che manca da Pasolini alla crisi delle democrazie”* (ed. bordeaux, Roma 2025) di Antonio Cantaro, in *Gruppo di Pisa*, fasc. n. 3/2025, spec. 1-4, e G. GEMMA, *Popolo: Moltitudine che non esiste come soggetto politico*, in *Rass. parl.*, n. 1/2018, 85 ss., nonché ID., *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Riv. AIC*, n. 3/2018, 201 ss., e, infine, ID., *Il popolo non esiste, la democrazia invece sì!*, in *Cost.info*, 17 novembre 2021), predilige «l’idea che “popolo” ed “elettori” tendenzialmente coincidano [...] È tuttavia altrettanto evidente [...] che interessi in cui si rispecchiano diritti politicamente meritevoli di tutela possano essere espressi anche da soggetti non appartenenti al novero degli “elettori” [...]»: cfr., R. DI MARIA, «*In nome de popolo sovrano. Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*», cit., 15.

²⁹ Del resto, «definire giuridicamente il profilo del “lobbista” e proceduralizzare l’attività di “accesso” e “contatto” con i *decision-maker* istituzionali costituisce il presupposto [...] perché tale potere sia (trasparente) espressione della sovranità popolare [...]»: cfr., R. DI MARIA, *op. cit.*, 297.

³⁰ R. DI MARIA, *op. cit.*, 19. Sul punto, altre letture si affrettano a mettere in risalto la «prospettiva soggettiva e oggettiva. La prima riguarda la distinzione fra le *lobbies* – da un a parte – e formazioni quali partiti politici, sindacati, le associazioni di categoria, gli ordini professionali – dall’altra. La prospettiva oggettiva riguarda invece la distinzione, anche parziale, fra le attività di *lobbying* e di partecipazione, concertazione, pubbliche relazioni»: cfr., M. D’ANGELOSANTE, *op. cit.*, 529; ma subito precisando che «i due punti di vista risultano correlati, nel senso che spesso il profilo funzionale (l’attività della *lobby*) viene usato per rintracciare quello soggettivo (l’identità del *lobby*)» (*ivi*, 530).

³¹ Fenomenologia ben contestualizzata da Roberto Di Maria; tuttavia, deve darsi atto (e ciò tornerà utile nel seguito della trattazione) che, rispetto a tale “complementarietà”, F. MARTINES, *op. cit.*, 586-587 – riferendo sulla democrazia rappresentativa e modelli “altri” di partecipazione – ha esposto le «due letture interpretative fra loro in antitesi. Secondo una prima interpretazione la crisi del modello di democrazia rappresentativa [...] è condizione non necessariamente patologica e, comunque, superabile attraverso strumenti di partecipazione popolare previsti dalla Carta costituzionale. [...] In antitesi a tale posizione, a partire dalla fine degli anni ’70, se ne è affermata un’altra che lega il declino del modello di democrazia rappresentativa al progressivo affermarsi di forme alternative ed atipiche di partecipazione popolare cui deve essere riconosciuto valore e dignità pari agli istituti partecipativi previsti in Costituzione. Nelle sue versioni più “estreme”, addirittura, viene prospettata l’idea che [...] possano rappresentare un’alternativa in senso stretto».

1.1. (segue)...cenni sul metodo di esposizione (e di indagine)

L'accennata ipotesi interpretativa (esposta nella peculiare forma di questo contributo) non può che servirsi di un criterio espositivo – inevitabilmente opinabile – speculare alla trama del volume stesso. Infatti, l'idea che orienta questa “voce” (tra le “voci (costituzionali)”) è forse alquanto modesta, ma, si spera, metodologicamente ambiziosa: suggerire una trama discorsiva alle pagine studiate per dare rilievo alla collocazione nel vasto orizzonte (la democrazia moderna) in cui sono proiettati gli «interessi» della collettività (rilevando il c.d. «principio pluralista», quindi) e le relazioni possibili con i decisori pubblici; tanto, beninteso, al fine di esaltare la peculiarità e non già immiserire la qualità delle argute considerazioni espresse da Roberto Di Maria.

L'intenzione è quella di (ri-)percorrere³² in modo pressoché lineare e senza bizzarri stravolgimenti ciascuna delle riflessioni contenute nel volume; ciò al fine di agevolare la valutazione come parti di una visione coerente e unitaria. A tal fine l'impianto delle pagine che seguono è volutamente ripartito in sezioni che riflettono la medesima suddivisione congeniata dall'“ordinaria” esperienza accademica dell'Autore studiato. Quindi, ciascuno dei paragrafi proposti esplicita, in apertura, il riferimento al capitolo che compone l'articolazione del volume *«In nome del popolo sovrano». Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei»*. In tal modo il lettore potrà facilmente rintracciare e ricostruire, di là delle aggiuntive note vergate, l'imprinting costitutivo e, quindi, reperire ragguagli certi e/o, in ogni caso, isolare preminenti aspetti di personale coinvolgimento.

Premesso quanto innanzi, giova puntualizzare che l'intento di questa analisi, però, non è meramente celebrativo e men che meno è limitato alla plaudente piaggeria di circostanza. Neppure si presta a rendere una cronaca con piglio giornalistico quasi a fornire indicazioni o esprimere mere opinioni. Piuttosto, questo contributo, prendendo spunto dalle richiamate pagine, si attarda sull'esposizione della relazione dinamica che lega il fenomeno della «rappresentanza degli interessi» con i concetti di «pluralismo» e di «democrazia». Altresì, osserva, in particolare, le sedi in cui, specie nell'esperienza più recente, l'attività di *lobbying* ha trovato maggiore consistenza (regolamentazione). Dunque, esposta la disciplina della rappresentanza degli interessi adottata in taluni contesti, propone, in conclusione, una riflessione generale sull'asserita *praticabilità* del *lobbying* quale «forma complementare di rappresentanza» che, quindi, contribuirebbe ad accrescere «spazi e modalità di partecipazione popolare». Il senso è quindi quello di provare ad avanzare “nel” *problema* “per” *problemi*. Del resto, una qualsiasi recensione (o saggio critico?) non può che compiere un itinerario conoscitivo o, almeno, assolvere la funzione di resoconto ordinato dello stato delle cose. In caso contrario, invero, si risolve in un inutile esercizio stilistico, formalmente elegante, ma concettualmente monotono. Quanto proposto, allora, all'urgenza di pubblicare (e alla vanagloria), preferisce – anzi, quasi anela – la sobria «misura del pensare». Sarà così?

³² Sia consentita una nota stilistica. Il poeta Wystant H. Auden ha sostenuto – con l'empirica saggezza inglese, *common sense* – che «chiunque si dedica alla critica dovrebbe, per onestà e chiarezza, dichiarare le proprie convinzioni personali a proposito del mondo nel quale si vorrebbe vivere; dire quale tipo di paesaggio, di clima, di governo, di architettura, di mezzi di trasporto e di comunicazione vorrebbe nel suo mondo ideale». La stravaganza dei dettagli umoristicamente aggiunti da Auden non scalfisce l'utilità del pensiero (qui ripreso per dare senso al taglio prescelto): l'eventuale lettore di questo articolo potrà rinvenire senza alcuna difficoltà le predilezioni – mai occultate – di Roberto Di Maria (sui temi e sulle teorie accordate o confutate) e le preferenze dell'estensore di queste pagine.

2. Cosa e perché (ovvero chiarificazioni preliminari)

Roberto Di Maria, ancor prima di entrare nel vivo, propone una preliminare – e quanto mai salutare – chiarificazione, destinando le pagine di apertura del volume a filtrare «concetti e definizioni». Del resto, il giurista è ben consapevole (o dovrebbe esserlo) del “peso” delle parole³³.

Proprio la consapevolezza di adoperare astrazioni irrimediabilmente composite (anche solo tenendo conto della *storicità* e delle varianti filosofiche nel tempo prefigurate) stimola l’A. ad esplicitare che «la sovranità è un soggetto unitario, omogeneamente riconducibile ad una entità altrettanto unitaria (i.e. il popolo/corpo elettorale)»³⁴ e, quindi, prefigurando la possibilità di esercizio «a soggetti “ulteriori”»³⁵. L’itinerario è però ben più articolato. Innanzitutto, assunto il fondamento del reticolato normativo di cui agli artt. 1, 2 e 3 Cost., i «concetti di “sovranità popolare” e di democrazia» rendono compiuta la traiettoria sociopolitica, da un lato, e, dall’altro, consentono al popolo di stabilire relazioni «con gli organi istituzionali del c.d. “Stato apparato”, rappresentando i propri interessi e chiedendone il soddisfacimento»³⁶. Dopodiché, l’A. intravede la piena fisionomia del popolo nell’insieme di individui: una formazione «certamente *articolata e composita*»³⁷. Ma in essa è anche possibile scorgere «una pluralità di soggetti intermedi – i “gruppi”»³⁸ – cui la Costituzione attribuisce il compito di determinare periodicamente e concretamente, l’indirizzo politico, sociale ed economico nazionale»³⁹. L’aspetto nevralgico è raffigurato, però, da

³³ Giacché, per altri versi, se davvero rileva il “luogo” nel quale le parti possono reciprocamente *comprendersi* soggiunge la qualifica dello «strumento» linguistico come «istituto»: si v., almeno, N. IRTI, *Riconoscersi nella parola. Saggio giuridico*, Bologna, 2020, *passim*; ID., *Sguardi nel sottosuolo. Prose di diritto*, Milano, 2025, 82 e ss.; anche il prezioso *pamphlet* di P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, 25 ss., annota che «malgrado solo a un osservatore frettoloso possono apparire realtà assai distanti, diritto e linguaggio hanno una piattaforma comune» (*Ivi*, 27).

³³ R. DI MARIA, 15.

³⁴ *Ibidem*. Sul «problema della sovranità» si v. la documentazione contenuta E. CUCCODORO, “*Il mito del cavallo di troia*”. *Suggerimenti della riforma istituzionale in Italia di fronte alle altrui esperienze costituzionali*, Sulmona, 1996, 10 ss.,

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ivi*, 16.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ A tal riguardo, però, si rammenta (qui riprendendo quanto già altrove sintetizzato: v., P.L. PETRILLO, *Democrazie sottopressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 411-412), ad esempio, la contrapposizione fra Costantino Mortati e Carlo Esposito: il primo, sostenitore della necessità di “guardare oltre” la dimensione strettamente partitica (a lui molto cara), inquadrando le nuove figure di rappresentanza degli interessi sociali comunque all’interno del perimetro normativo costituzionale, sostenendo di più che il loro proliferare fosse dovuto alla volontà di: «estendere la partecipazione e la verifica popolare alla vita politica nazionale e all’espressione di un’insoddisfazione sempre più approfondita dalla inadeguatezza dei logori istituti di rappresentanza a riflettere la ricchezza di tessitura della presente società, a dare ai cittadini e ai gruppi una voce ed un peso nella cosa pubblica che non riesca deformata dall’intervento dei partiti rilevanti sempre più impotenti a mediare gli interessi in conflitto secondo la linea della maggiore soddisfazione degli interessi generali. Che la crisi dei partiti sia crisi del sistema di rappresentanza che fa perno su di essi, e che questo clima non si adegui più al mutato clima storico, alla nuova struttura economico-sociale è constatazione [...] sempre più avvertita dalla coscienza comune. [...] La disfunzione del sistema dei partiti non è quindi risolubile con le piccole riforme di solito vagheggiate [...] ma con un rinnovamento dei sistemi rappresentativi, tali da immettere nel parlamento le forze vive del paese [...]» (cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1969, 814-816.). Carlo Esposito, al contrario, riteneva che «il fenomeno del gruppo di pressione deve essere ostacolato, combattuto e non inquadrato nello Stato», in quanto degenerazione del sistema politico e non una sua componente, aggiungendo inoltre che le lobby «non costituiscono e non possono costituire una delle ruote del sistema, ma sono una malattia dell’ordinamento rappresentativo, un male da combattere ed eliminare». Secondo Esposito, dunque, il fatto stesso che la Costituzione italiana non disponesse nulla sui gruppi di pressione ne rappresentava un “silenzio-condanna”, evidenziante la volontà dei costituenti di “squalificare” i gruppi di pressione e “qualificare” invece i partiti politici quali unico veicolo di relazione tra società e istituzioni (e rinviando al contributo di C. DE FIORES, *Rappresentanza e nazione nel pensiero di Carlo Esposito*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, t. II, Napoli, 2011, 1225-1248, per ogni ulteriore ragguaglio).

³⁹ Così in parte riprendendo quanto argomentato da A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, cit., 128.

ciò che essi “rappresentano”⁴⁰, ovverossia il soddisfacimento di c.d. interessi particolari. La «natura della rappresentanza», quindi, rileva nella misura in cui è congegno finalizzato a innervare l'interazione tra popolo e democrazia: «è nelle (più o meno) articolate ed effettive forme di rappresentanza che si esprime massimamente il principio di sovranità popolare» e, pertanto, «l'*idem sentire de re publica* [è] avvalorato dalla molteplicità degli interessi rappresentati nonché, di conseguenza, dagli altrettanto molteplici canali di rappresentanza dei medesimi [...]»⁴¹. Ma quali sono questi interessi? E come sono rappresentati? Invero, a dire dell'A., se nessuna classificazione unanimemente valida è realisticamente proponibile, ciononostante deve comunque dirsi⁴² dell'esistenza di *lobby* allorquando si è dinanzi a gruppi che perseguono interessi particolari purché tali da non alterare la natura democratica dei processi decisionali. Altresì, l'attività di *lobbying* è idealmente delimitata rilevando le modalità di influenza sulle istituzioni tali da riverberarsi sulle scelte attuative delle politiche pubbliche. L'aspetto dirimente – o, forse, il più intricato – è tuttavia il «condizionamento del decisore pubblico-politico» che avverrebbe «in conformità ai *desiderata* espressi dalle *lobby*» interessando un «bilanciamento fra istanze reciprocamente contraddittorie, ancorché tutte meritevoli di “ascolto”, e fra diritti reciprocamente incompatibili, ancorché tutti (astrattamente) meritevoli di tutela»⁴³.

La delicatezza della questione è *in re ipsa*. Coniugare *interessi di parte* con *interessi nazionali* – dicotomia apparentemente insanabile – è un'operazione tutt'altro che agevole o scontata; tuttavia, essa è ritenuta praticabile laddove presidiata dall'«applicazione del principio di (massima) trasparenza»⁴⁴ nonché, peraltro, si mostra *condizione* radicata nel dibattito giuspubblicistico italiano e che, tra alterne considerazioni e valutazioni, segna le trasformazioni più significative del nostro costituzionalismo.

3. «Interessi» e riflessi sulla «rappresentanza»

Il primo capitolo affronta il tema *clou* del soddisfacimento degli interessi. Seccamente il quesito potrebbe essere così compendiato: quali sono i tratti distintivi che qualificano un «interesse»?

Disdegnando istantanee sfocate, è l'itinerario⁴⁵ stesso – ovvero il suo svolgimento – che conduce ad una (possibile) risposta sensata al superiore interrogativo.

La necessità di appagare un *bisogno individuale* determina l'operosità vicendevole tra soggetti i quali, accomunati dal medesimo «interesse», compiono, *naturaliter*, un transito verso una forma di aggregazione. Si tratta, secondo l'A., di una «“identificazione” fra individui e gruppo sul piano politico-giuridico»⁴⁶ che decifra il rapporto che lega «*interesse*» e *collettività* laddove i singoli «si aggregano al fine di assicurarsi il perseguimento di bisogni comun(itar)i [...] attraverso l'esercizio di un «azione sociale», sorretta da un vincolo di solidarietà [...] nonché contraddistinta da quattro componenti: i «valori» [...]; le «norme» [...]; «la motivazione individuale» [...]; ed i «mezzi» [...]»⁴⁷.

⁴⁰ Al punto da corroborare la distinzione attività di *lobby* e attività di partecipazione che risiederebbe nello «[...] scopo, nel primo caso volto a orientare la decisione nella direzione più aderente all'interesse perseguito [...]; nel secondo volto invece anche solo a fornire informazioni/strumenti di conoscenza»: cfr., M. D'ANGELOSANTE, *op. cit.*, 532.

⁴¹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 18.

⁴² *Ivi*, 19.

⁴³ *Ivi*, 20.

⁴⁴ *Ivi*, 21.

⁴⁵ Uno “spettatore” avvertito ha consigliato, infatti, che «non basta leggere, occorre rileggere» (cfr., N. IRTI, *Lo spettatore*, Milano, 2022, 115-117) nel senso di «interrogarsi ai problemi dell'oggi, ed esposti all'alternativa di ciò che è vivo e ciò che è morto: quel poco, che ha lasciato durevole traccia; e quel tanto, che rimane dell'ieri, reso tacito e spento – direbbe Nietzsche – nel “selvaggio fiume del divenire”» (*Ivi*, 116).

⁴⁶ R. DI MARIA, «*In nome de popolo sovrano*». *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, cit., 26.

⁴⁷ *Ivi*, 27.

A questo punto è facile riscontrare l'elemento qualificante dell'interesse nell'*interazione* dei soggetti⁴⁸ appartenenti al gruppo stabilita dalla comunanza (o, perché no, dalla divergenza) di bisogni di parte e tutti idealmente da soddisfare.

L'*excursus* storico proposto conferma l'anzidetto intendimento: conosciuto fra i secoli XVI e XVII, l'interesse non è dominato rispetto ad altri espressi da cerchie di pari rango; esso perviene a «principio rappresentativo»⁴⁹ allorché si fa spazio il bisogno di proteggersi da chiunque fosse avulso alla (e dalla) comunità. Dunque, nella società d'*Ancien Régime*, l'interesse del Principe diviene speculare al bene comune in ragione della loro ideale coincidenza⁵⁰ e al primo è così devoluto il potere di realizzare quanto necessario per la *communitas*. Di lì a poco (periodo XVII-XVIII), poi, la densità del concetto giunge al punto da affermarsi l'idea che «[...] il fondamento del governo sia costituito dall'interesse(contingentemente) "predominante"»⁵¹ benché geneticamente frammentato. Posto in questi termini, però, affiora l'obiezione kelseniana⁵² circa l'esistenza della suddivisione dello Stato in vari gruppi di interessi talché l'ordinamento giuridico riprodurrebbe il «compromesso fra gli interessi dei gruppi più importanti»⁵³. Ed in effetti fra i sec. XIX-XX, complice l'abbandono della concezione "universalistica" in luogo di un più accentuato "particolarismo", l'unica proiezione possibile è l'insinuarsi spasmodico di un «delicato equilibrio»⁵⁴ all'interno della società. Eppure, il suo pieno compimento è impedito proprio dal pluralismo *de facto* al punto da registrare «un rapporto di proporzionalità inversa fra l'affermazione del pluralismo sociale e la effettività del modello di governo decisionale»⁵⁵ e tale da incidere sulla valenza stessa resa in prospettiva giuridica dal termine pluralismo⁵⁶. Quale che sia, allora, la conformazione, il principio pluralista legittima la presenza di una pluralità di gruppi e dei loro interessi al punto da essere meritevoli di trovare espressione in seno all'istituzione parlamentare: la «valorizzazione delle c.d. formazioni sociali nella loro configurazione tanto *pubblica* [...] quanto *privata*»⁵⁷. Qui un'interessante incanalatura: l'A., investigando la proponibilità degli ordini intermedi intesi alla stregua di luoghi «fuori dal Parlamento»⁵⁸, prende a paragone le «formazioni sociali» evocate dalla

⁴⁸ L'aggettivo *sociale* colloca ogni riferimento in un *contesto relazionale*, il quale induce a considerare l'individuo, inteso, aristotelicamente, come un *essere politico*; sul punto, il rinvio immediato è il seguente: ARISTOTELE, *Politica*, Roma-Bari, 2007.

⁴⁹ R. DI MARIA, «In nome de popolo sovrano». *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, cit., 28.

⁵⁰ *Ivi*, 30: «Fintantoché l'État è stato una mera proiezione della *auctoritas regia*, è stato naturale attribuire esclusivamente al *Princeps* la interpretazione della *ratio reipublicae*, nonché identificare quest'ultima [...] con l'interesse dello Stato». Contestualizzando, per vero, che secondo Hobbes (ripreso a dall'A. alla nt. 33) «per conservare il proprio corpo ciascuno è disposto a partecipare all'impresa di creare lo Stato [...] Questo passaggio dal desiderio di ciascuno di conservare il proprio corpo alla costruzione di un grande corpo politico è però tutt'altro che lineare»: si v., per ogni ulteriore chiarificazione, M. PROSPERO, *Politica. Temi e profili istituzionali*, Roma, 2002, 50.

⁵¹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 32.

⁵² E non già interessandosi dei «gruppi relativamente piccoli»: H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano, 1959, 188-189.

⁵³ R. DI MARIA, «In nome de popolo sovrano». *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, cit., 33.

⁵⁴ *Ivi*, 34. Sul punto, infatti, affrontando «Kant e il liberismo razionale» (M. PROSPERO, *op. cit.*, 77-84) è stato efficacemente sostenuto che «il suo problema centrale è quello di tenere insieme la spinta alla socialità con la tendenza all'isolamento, gli ambiti della cooperazione con gli spazi del conflitto» (*Ivi*, 82).

⁵⁵ *Ivi*, 36.

⁵⁶ L'A. riprende la teorizzazione di «pluralismo ideologico» e «pluralismo istituzionale» espressa da A. PIZZORUZZO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, 49 ss.

⁵⁷ R. DI MARIA, «In nome de popolo sovrano». *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, cit., 37.

⁵⁸ Sebbene il richiamo teorico appare maggiormente complesso ove si convenga nell'analisi secondo la quale «più che il teorico del "politico" collocato oltre lo Stato, Schmitt è il teorico della compressione del "politico" e dei ritorni alla potestà di comando di un capo»: cfr., M. PROSPERO, *op. cit.*, 137-138.

Costituzione italiana: la perfetta congiunzione del principio personalista⁵⁹ e di quello pluralista⁶⁰ sarebbe concretizzata proprio dalle «formazioni sociali»⁶¹. L'originale esposizione è ulteriormente filtrata al punto da considerare l'interesse quale «presupposto [di] aggregazione»⁶² degli individui⁶³ e ciò sebbene esso sia distinto in quello che lega il gruppo e i suoi componenti (ovvero, il collettivo) e quello che inerisce alla comunità politica (generale). Pertanto, le entità associate intorno a degli interessi – anche stabilite nella struttura di «formazioni sociali» – svilupperebbero delle prerogative di natura pubblicistica attribuite al singolo, ma realizzabili mediante un'aggregazione, un gruppo che *rappresenta* le sue istanze.

3.1. (segue) «Interessi» e ripercussioni sulla «sovranità»

Sovviene il rapporto tra sovranità e rappresentanza⁶⁴; due poli che, rivisti nei tornati della storia – in una parabola che si estende dall'antichità all'odierna riflessione dottrinale –, manifestano un certuno «legame» incline alla «tutela degli interessi del popolo»⁶⁵, poiché ambedue trovano giustificazione *funzionale* (se così può dirsi) per essere proiezione dei bisogni espressi dalla collettività di riferimento. Indubbiamente l'interesse si sposta verso l'appagante itinerario mediante il quale l'A. conduce il lettore a percorrere le tappe che vanno dalle embrionali impostazioni conosciute in età medievale e, passando per l'esperienza sorta nell'Europa seicentesca, giungono fino al XIX secolo e all'alba del XX: un itinerario⁶⁶ nel quale si è consumato l'evolversi del binomio sovranità-rappresentanza. Assunto il nesso che tiene insieme i due concetti – rappresentanza e sovranità popolare – si affianca, specie nel moderno Stato di democrazia pluralista, quello di «responsabilità politica», altrettanto discusso e dibattuto. A tacere dalle conosciute⁶⁷ sfaccettature, l'elaborazione imposta dal tema di ricerca realizza un articolato ragionamento: è dall'«analisi [...] del c.d. “mandato parlamentare” [che] possono dedursi sia le caratteristiche assunte dal rapporto rappresentante/eletto e rappresentato/elettore, nell'ambito del costituzionalismo moderno, sia le

⁵⁹ Si v., tra gli altri, A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 17/2013; A. VEDASCHI, *Il principio personalista*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011; V. BALDINI, *Sussidiarietà e valore personalista nello Stato costituzionale di diritto*, in V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007; A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta Online*, fasc. n. 2/2019, 359 ss.

⁶⁰ G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999; ID., *Pluralismo* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1997; P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994; più recente – e di pari interesse per lo svolgimento metodologico – è il contributo di F.R. DI MARTINO, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 569-582.

⁶¹ R. DI MARIA, «In nome del popolo sovrano». *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, cit., 39: «In tal senso, dunque, ogni “ordine intermedio” (o “interno”) sarebbe *species* del *genus* “ordinamento statale” [...]».

⁶² *Ivi*, 41.

⁶³ *Ibidem*. «corrispondenza biunivoca fra “interesse” e “formazione sociale”».

⁶⁴ V. ONIDA, *Rappresentanza*, in M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione... aperta a tutti*, Roma, 2021, 105-113, il quale sostiene che «da forma ordinaria per esercitare la sovranità popolare è la rappresentanza (democrazia rappresentativa). Ma cosa vuol dire che il Parlamento “rappresenta” il popolo sovrano? Cosa vuol dire “rappresentare”? Nel diritto civile il concetto di rappresentanza definisce l'agire di un soggetto (il rappresentante) che esercita un potere giuridico ed esprime una volontà in nome e per conto di un altro soggetto (il rappresentato), con effetti diretti nella sfera giuridica di quest'ultimo [...]. Nella rappresentanza politica – che in questa sede viene in considerazione – le cose non stanno così. Con le elezioni, il corpo rappresentativo esprime bensì una volontà che è riferibile astrattamente al corpo elettorale (anche se non tutti gli elettori di fatto votano), ma in realtà è una volontà libera» (*Ivi*, 107-108).

⁶⁵ R. DI MARIA, *op. cit.*, 45.

⁶⁶ Per Roberto Di Maria «è verso la fine del XVIII secolo che si completa un processo, che comincia già nell'elaborazione ideologica e dottrina a partire dal secolo XVI e XVII [...]; il quale si arricchirà – fra i secoli XIX e XX – della ulteriore deduzione fra popolo e gli eletti, giusta intermediazione del meccanismo elettorale»: cfr., *Ivi*, 53.

⁶⁷ F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua «libertà». Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, 2018, *passim*.

criticità relative all'ulteriore categoria concettuale della responsabilità c.d. "non elettiva"⁶⁸. Com'è facile intuire, la *quaestio* "sulla" rappresentanza – di per sé notoriamente complessa⁶⁹ – è declinata, previo richiamo a Kelsen, sostenendo sì l'obbligo da parte del rappresentante di eseguire la volontà del rappresentato, ma che l'operare del c.d. divieto mandato imperativo⁷⁰ la escluderebbe nell'ipotesi di rappresentanza politica⁷¹.

Per tale via, allora, prenderebbe forma e si materializzerebbe una *fiction iuris*⁷²: il popolo⁷³ si limita esclusivamente a dare consistenza al Parlamento quale organo legislativo sicché, sviando ogni altra utopia, esso finisce per assumere il ruolo di "spazio" e "limite" del compromesso possibile nel guado di interessi configgenti. In tal accezione incombe, però, la «contrapposizione fra vincolo o libertà del mandato parlamentare»⁷⁴ rispetto alla quale la scelta della prima opzione appare maggiormente in linea con i moderni sistemi costituzionali che talvolta propongono modalità per eludere fenomeni patologici (es., transfughismo⁷⁵). Ovviamente – così come nota l'A. – l'espedito ha delle ricadute che si riverberano sul «rapporto fra elettore ed eletto [...] nonché, per estensione, [sui] concetti di "popolo" e "nazione"»⁷⁶.

⁶⁸ R. DI MARIA, *op. cit.*, 55.

⁶⁹ I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 1-50.

⁷⁰ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 184, non ha mancato di segnalare la sua «strutturale ambiguità» e che «fu chiaro sin dall'inizio della sua storia che il modo di esercizio del mandato entro un'assemblea politica dipende tanto dai vincoli, dalle istruzioni, dagli impegni assunti all'esterno con i propri mandatari, quanto dal ruolo costituzionale dell'organo e dalla funzione che ad esso si vuole assegnare»; altresì, F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2020, 106-121.

⁷¹ Alcune pagine che, sul tema, provocano la necessità di ulteriore studio: P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 67/1985, 21 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991; A.M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018; A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo. Dalle liste bloccate alle primarie*, Catania, 2011; e, di recente, M. LADU, *Il rapporto tra rappresentante e rappresentato al tempo della disintermediazione digitale*, in AA.VV., *Principi e istituzioni nelle trasformazioni socioculturali* (a cura di A. AMATO, G. D'AMICO, G. DONATO, A. MORELLI), Napoli, 2025, 170 ss.; T. SACCARDI, *Il doppio volto del libero mandato parlamentare: attribuzione costituzionale e diritto soggettivo*, in *Rass. parl.*, n. 2/2025 (mag.-ago.), 343 ss.

⁷² R. DI MARIA, *op. cit.*, 56: «Sotto questo profilo, il meccanismo politico-rappresentativo non sarebbe che una "evidente finzione" [...]». E. CUCCODORO, *Lineamenti istituzionali. Fili per i nodi costituzionali e sociali*, Firenze, 1993, 28, per il quale «la legge [...] è solo per finzione l'espressione della volontà generale...».

⁷³ Si v. F. BIFULCO, *«Identità senza differenze»: sul concetto di popolo nelle democrazie costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. n. 3/2025 (lug.-sett.), 617 ss. Con la cautela del caso, sia permesso proporre, altresì R. MARZO, *Il concetto di «popolo» nella prospettiva intergenerazionale*, in *Italian Review of Legal History, Popoli e governi tra prospettiva storica e attualità*, 11 (2025), paper 1, 285-312.

⁷⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 58.

⁷⁵ C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo*, in *federalismi.it*, fasc. n. 13/2018, 1 ss.

⁷⁶ R. DI MARIA, *op. cit.*, 58. Al singolo parlamentare sono riconosciute prerogative individuali (titolarità dell'iniziativa legislativa), ma l'assenza del vincolo di mandato può essere intesa come previsione che, nel complesso, garantisce la sovranità assembleare: v., L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, *passim*.

Non è un caso che l'art. 67⁷⁷ della Costituzione italiana⁷⁸ si mostri archetipo⁷⁹ nel quale coesistono (nominalmente) e interagiscono (sostanzialmente) i due concetti di sovranità popolare e rappresentanza politica «declinati, in concreto, nelle effettive modalità di esercizio del mandato parlamentare»⁸⁰: l'eletto membro del Parlamento rappresenta la Nazione; quest'ultima è poi innervata dall'adesione di ciascuno ai principi repubblicani al punto da "giustificare" taluni emergenti dissensi rispetto a ostili direttive del partito di appartenenza. In altre parole, «la rappresentanza nazionale consisterebbe dunque nella sintesi fra interessi individuali in reciproca competizione, da un lato, e l'interesse generale dall'altro [...]»⁸¹ talché essa – la rappresentanza – dà forma alla sovranità.

A questo punto l'interrogativo è quasi immediato: sussiste un margine per l'azione della c.d. «rappresentanza politica "non elettiva"»? Probabilmente, sì. Essa, peraltro, pur condividendo alcuni caratteri della forma di rappresentanza "elettiva" si discosta in ragione tanto della sussistenza del mandato imperativo, quanto per essere «connotata [...] da un paradigma di tipo "contrattualistico", nonché da una forma giuridica (i.e. la "obbligazione") di matrice propriamente privatistica»⁸². La conseguenza è che l'ipotizzata rappresentanza politica "non elettiva" fa risaltare la divergenza dei concetti di *rappresentanza* e *rappresentatività*, perorando la constatazione che la seconda è davvero tale allorché vi è tutela di interessi mostrati da coloro chiamati a compendiare i molteplici bisogni emergenti. Inoltre, allorché tali interessi transitano dalla forma *settoriale* e *privatistica*, per così dire, ad una diversa conformazione *globale* determinano la metamorfosi del gruppo in un *organismo politico*, il quale agisce su mandato dei portatori di «interessi», appunto. Dunque, i punti nodali – e nevralgici per una armonica sintesi – sono i seguenti: *i*) i bisogni che da individuali pervengono a collettivi realizzano un'embrionale organizzazione politica innervando i sistemi di rappresentanza ed attuazione di interesse generale; *ii*) le forme di rappresentanza degli interessi rendono tangibile un'ampia gamma di modelli funzionali tanto alla deduzione di interessi autenticamente "pubblici", quanto alla implementazione delle correlative "azioni politiche"; *iii*) il pluralismo sociale rispecchia la pluralità di interessi politicamente rilevanti. Lineamenti, perciò, dai quali poter innegabilmente individuare una vera e propria fisionomia.

4. Più «interessi», più «diritti»?

Nel secondo capitolo l'A. mette a paragone «i concetti di "pluralismo", "egualianza", "interessi" e "diritti"» saggiando, per tale via ermeneutica, le «modalità di interazione ordinamentale [...]»: come «convivono» – in un ordinamento democratico – pluralismo ed egualianza socio-politici, volontà e diritti tanto individuali quanto collettivi»⁸³.

L'egualianza è finalizzata a garantire la pari dignità sociale dell'uomo e, conseguentemente, non può che assumere rilevanza il contesto ove l'individuo è *situato*: il gruppo sociale *nel* (e *mediante*

⁷⁷ Si tenga conto dell'iniziale interpretazione secondo la quale «l'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito»: Corte costituzionale, sent. n. 14 del 24 febbraio 1964, 2.

⁷⁸ C. MARTINELLI, *Articolo 67*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, 2018, 72-76.

⁷⁹ Ed esso tale resta anche di fronte all'interpello provocato nel medesimo contesto dall'emergente digitalizzazione. Si v., almeno, M. LADU, *op. cit.*, 168 ss.

⁸⁰ R. DI MARIA, *op. cit.*, 59.

⁸¹ *Ivi*, 60.

⁸² *Ivi*, 62.

⁸³ *Ivi*, 70.

il) quale realizza i suoi interessi. Talché la figurazione di un'unità politica si rivela un postulato relativo a fronte della molteplicità delle componenti sociali, al punto che una qualunque forma di totalità unificante è semmai l'esito e non già la certa premessa. Se tanto è plausibile, allora, la funzione unificatrice attribuita al Parlamento si evidenzia anch'essa gracile, non tanto per il suo carattere di assemblea nella quale si forma e si definisce la volontà generale o per il ruolo di organo deputato a rappresentare il popolo – che permangono –, «bensì per la sua capacità di coagulare interessi espressione delle diverse e numerose “parti” di esso, *in via esclusiva*, al fine di dedurne un omogeneo ed unitario indirizzo di governo»⁸⁴. Una via d'uscita, quindi, può essere l'adattamento del pluralismo ad unità politica mediante la rappresentanza degli interessi collettivi rimessa all'organo parlamentare «ma materialmente esercitata mediante la interazione fra quest'ultimo e i gruppi di interesse [...]»⁸⁵.

A questo punto giova intendersi su quale «interesse» può assurgere a cotanto “ufficio”.

Invero, più che limitarsi a sciorinare un catalogo – che, come ogni enumerazione, è poi superata dal verificarsi di fatti esclusi –, la questione dirimente è la *legittimazione* dell'«interesse» in ambiente democratico: esso è individuato se riconducibile ad un principio costituzionale e se manifestato nelle dinamiche – *rectius*: procedure – della rappresentanza. L'operazione aggregante, allora, rimarca il fondamento comune unanimemente riconosciuto il quale, ripartito, determina la giuridica esistenza di più diritti; talché non si scorge alcuna «differenza, fra la posizione di un “singolo” e quella di un “gruppo” di fronte alla rappresentanza (istituzionale) dei relativi interessi, poiché è nella garanzia della eguale possibilità di *accesso* e di *dialogo* con il c.d. “*decision-maker*” [...]»⁸⁶. Ciò che appare dibattuto, invece, è casomai il ruolo del *decision-maker*, considerato che appare incontestabile, più di tutto, l'ampliamento dei referenti istituzionali con non poche ricadute (o ripercussioni?) sull'equilibrio dei poteri⁸⁷.

L'«interesse», pertanto, non è quello che si *consuma* nella sua proponibilità; esso esprime piuttosto un carattere dinamico, determina, presto o tardi, un'*interazione*, vale a dire una «*reciproca influenza* fra individui [...]»⁸⁸. Il singolo esercita la libertà politica in quanto membro di un ordinamento democratico, così forgiando anche eventuali mutamenti o, potrebbe aggiungersi, compiendo transizioni. Qui si fa forte il richiamo all'impostazione kelseniana⁸⁹ e da questo l'A. trae il convincimento secondo il quale nel popolo – «prodotto giuridico-politico dell'unità statale»⁹⁰, beninteso – si tradurrebbe tanto il rapporto fra interessi collettivi, quanto la interazione dei membri; da ciò poi scaturirebbe anche il *discrimen* fra «interesse pubblico» o «privato» e le modalità plurime di soddisfacimento.

Nel momento che l'«interesse» da individuale transita verso una *forma di istanza politica omogenea*, quindi, emerge la *public policy* (in luogo della *political issue*), vale a dire rileva «il momento in cui la richiesta di perseguimento di uno o più interessi è tradotta nella modalità di loro effettivo soddisfacimento»⁹¹. La «definizione di “politica pubblica”»⁹², quindi, si esplica tenendo conto dei «processi decisionali», dei «soggetti» coinvolti, delle «decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo» sicché le ricadute circa le conseguenze concrete di una scelta piuttosto che un'altra o di una qualsiasi selezione richiede *competenza*: si prospetta in tal modo l'immanente coesistenza di organi elettivi e altre forme non tali ma ugualmente consentite. In breve, e in termini risoluti:

⁸⁴ *Ivi*, 73.

⁸⁵ *Ivi*, 74.

⁸⁶ *Ivi*, 75.

⁸⁷ C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivista AIC*, n. 2/2024, 126-133.

⁸⁸ R. DI MARIA, *op. cit.*, 76.

⁸⁹ *Ibidem*. «al principio di autodeterminazione [...] avrebbe poi sovrapposto quello di “maggioranza”; ed alla richiamata sintesi fra “inter-esse” ed “inter-azione” avrebbe poi giustapposta quella – ulteriore – fra “libertà” e “uguaglianza”».

⁹⁰ *Ivi*, 78.

⁹¹ *Ivi*, 82.

⁹² Quella proposta dall'A. può essere appresa a pagina 82 dell'opera citata.

*democrazia e tecnocrazia*⁹³. L'utilizzo della congiunzione non è un mero espediente narrativo poiché, oggi, «i modelli di *decision-making* riferibili al potere tecnocratico non [sono] alternativi bensì complementari a quelli tipicamente democratici [...]»⁹⁴. Anzi, ogni “sconfinamento” può essere ricomposto⁹⁵ implementando procedure e criteri regolatori; si tratterebbe, cioè, di «“norme tecniche”» la cui «validità giuridica (e politica)» dipenderebbe «dalla valutazione di interessi, sottostante alla elaborazione ed approvazione [...] di una normativa»⁹⁶ talché occorrerà pur sempre un'opera di bilanciamento utile a contemperare le diverse istanze – siano esse tecniche, scientifiche, etiche, ecc. – alle quali il diritto dovrà poi conferire un certo ordine. Le *lobby* provviste di competenze specifiche, quindi, danno vita a ciò che generalmente viene inteso con l'utilizzo del termine *accountability*.

Le ripercussioni immediate possono essere apprezzate rispetto alla «disarticolazione del concetto classico di sovranità»⁹⁷: se il monopolio dell'uso della forza permane, cede, invece, dinanzi a scelte portatrici di interessi collettivi che richiedono sintesi tecnico-politica. Si dipana un «limite “sistematico”»⁹⁸ che può essere diminuito favorendo la maggiore condivisione delle valutazioni politiche ben al di là dello spazio ridotto del momento elettorale. Dalla potenzialità dell'elemento rappresentativo alla “tangibile” partecipazione (ovvero, «teorie partecipative» - «deliberative»⁹⁹), quindi. Per rendere operativa questa opzione interpretativa non può farsi a meno della collaborazione e preventiva consultazione affinché il cittadino sia messo nella condizione tanto di esprimere interpellanze attraverso «*procedimenti giuridicamente ordinati*»¹⁰⁰ utili a condizionare la decisione legislativa espressa dalle assemblee rappresentative, quanto di estendere su quest'ultime un controllo rafforzato. In questo senso rileva la portata «“propositiva”»¹⁰¹ che è direttamente proporzionata alla sua capacità di influenzare il decisore, anche rilevando, con l'apporto dell'attività di *lobbying* rispetto alla qualità della legislazione. Invero, «la “democrazia deliberativa” – nella sua declinazione “partecipativa” [...]» esalta il cittadino e, pur tuttavia, non di meno avviene per le forme organizzate: «anche l'attività di *lobbying* [è] qualificabile quale fenomeno socio-politico funzionale a promuovere lo sviluppo della persona [...]»¹⁰².

4.1. (segue) Sulla “valutazione” (preliminare all'adozione delle decisioni vantaggiose)

Sopraggiungono, per tale via, tutti quei profili correlati alla c.d. «valutazione delle politiche pubbliche»¹⁰³, giacché quest'ultima, a dire dell'A., «[...] consente di stabilire, *in primis*, la corrispondenza fra mandato elettorale ed attività parlamentare; *in secundis*, se e quanto il condizionamento lobbistico del *decision-making process* abbia effettivamente influenzato il decisore politico nell'adozione del provvedimento finale; *in tertiis*, se il prodotto di tale condizionamento

⁹³ Illuminati le pagine di N. IRTI, *Dal salire in politica. Il problema della tecnocrazia*, Torino, 2014, *passim*.

⁹⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 85.

⁹⁵ Tema di ricorrente e sempre attuale interesse: S. VALAGUZZA, *Ragione e governo. Perché il futuro della politica dipende dal dialogo con la scienza*, Milano, 2026.

⁹⁶ Cfr., R. DI MARIA, *op. cit.*, 89.

⁹⁷ *Ivi*, 92.

⁹⁸ *Ivi*, 93.

⁹⁹ *Ivi*, 94.

¹⁰⁰ *Ivi*, 95.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ivi*, 97.

¹⁰³ Gli studiosi della politica sostengono, non a caso, che «la valutazione di una politica coinvolge quasi sempre funzionari della burocrazia e i politici dello schieramento di governo [...] e anche altri membri, non facenti parte del governo, del sottosistema di *policy*. Può inoltre coinvolgere i cittadini, che possono esprimere il loro parere attraverso il voto. [...] Dopo la valutazione, la politica attuata può essere ripensata completamente [...]»: cfr., M. HOWLETT, M. RAMESH, *Come studiare le politiche pubbliche*, trad. it., Bologna, 2003, 177 (la citazione è contenuta nel cap. 9, da titolo «La valutazione delle politiche. “Policy analysis” e apprendimento»).

siano state politiche pubbliche davvero efficaci rispetto al perseguimento degli obiettivi o alla risoluzione dei problemi [...]»¹⁰⁴.

Negli interstizi possibili – alcuni dei quali ineriscono alla c.d. «valutazione della qualità della legislazione» – è comunque appropriato sostenere che la decisione è il risultato finale di un procedimento (ben più complesso e articolato) favorito dal dinamismo del sistema valutativo, il quale rende al *decision/policy-maker* delle informazioni tutt'altro che secondarie e fornisce i dettagli delle molteplici azioni correlate. Tale rilevanza induce ad apprezzare sia «la natura “sistemica” [...] della valutazione (i.e. la *evaluation*) [...] e del suo oggetto (i.e. la *policy*)»¹⁰⁵, sia la ragione che motiva comunemente l'attribuzione «al Parlamento»¹⁰⁶ sulla valutazione delle politiche pubbliche. Pertanto, mediante la valutazione (*policy evaluation*) può realizzarsi, oltre alla formazione di un'opinione politica, un ulteriore riscontro in merito all'attività dei *policy-maker* tale da sostenere una disamina retrospettiva¹⁰⁷ sull'andamento. Tant'è che l'anzidetto meccanismo valutativo – non appena traslato negli edifici della chiarezza e comprensibilità delle norme – avrebbe il pregio di «garantire, *ex ante*, la buona qualità del testo e la sua intelligibilità»¹⁰⁸. Indi, la precisione del provvedimento adottato dal *decision-maker* circa gli interessi sottostanti all'iniziativa adottata nonché gli strumenti di regolazione della medesima sono elementi che incidono sull'implementazione delle politiche pubbliche e, quindi, la «*policy evaluation* [...] può salvaguardare il principio democratico» nella misura in cui essa «segnala quel limite oltre il quale l'incertezza normativa si traduce in un dettato irrimediabilmente oscuro»¹⁰⁹. Non solo. L'utilità di un siffatto approccio permetterebbe di rafforzare l'anelata trasparenza che il cittadino invoca rispetto all'operato del decisore pubblico. L'accennato “ruolo” che avrebbe il Parlamento andrebbe a radicare l'attività di gruppi (ovvero «*organi di decentramento decisionale*») dediti a svolgere un'attività “specialistica” adeguata a sintetizzare e rendere fruibili dettagli rilevanti e influenti e, quindi, potendo in essi intravedere «*soggettivamente e oggettivamente* [...] le *lobby* e l'attività di *lobbying*»¹¹⁰. Del resto, l'espedito del «*better regulation agreements*» compie, ove adottato, una misurazione degli effetti delle politiche pubbliche con lo scopo di verificarne il funzionamento e attribuire le correlate responsabilità. Ad esempio, l'approccio seguito dall'U.E. – dalla Comunicazione del 2015 all'Accordo interistituzionale del 2016¹¹¹ – mostra una modalità interessata a più fasi e che orienta le istituzioni al c.d. *impact assessment* tale da consentire di cogliere l'esistenza di un eventuale problema unitamente alla sua portata e alle sue probabili conseguenze. A prescindere dalla bontà o meno, rileva proprio l'importanza di una previa “valutazione” all'adozione di decisioni pubbliche realmente vantaggiose¹¹².

¹⁰⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 98.

¹⁰⁵ *Ivi*, 101.

¹⁰⁶ *Ivi*, 102: «[...] è proprio un ragione del suo doppio e concomitante ruolo di *policy-maker* – ossia di responsabile politico della elaborazione delle *policy* – e di *decision-maker* – ossia di autore dei provvedimenti di concreta attuazione delle *policy* stesse – che la predetta attività e le relative procedure non possono che svolgersi, appunto, in ambito parlamentare ed, in particolare, quali *species* della relativa “funzione di controllo”».

¹⁰⁷ *Ivi*, 103, nt. 94, ove l'A. richiama il c.d. «*enlightenment*».

¹⁰⁸ *Ivi*, 104. Inoltre, rinviando a Corte cost. n. 110/2023 può cogliersi un opportuno riferimento sul punto.

¹⁰⁹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 105; pure, C. SERENI LUCARELLI, *op. cit.*, 609, nt. 11, 12, 13 e 14; L. DI DONATO, *op. cit.*, 557-569.

¹¹⁰ *Ivi*, 106.

¹¹¹ Per alcuni spunti ricostruttivi, si v. S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Dir. pubbl. eur.*, fasc. n. 1/2015.

¹¹² Pure innestando la considerazione che «nelle analisi delle cause dello scadimento della qualità delle regole si individuano, tra le altre, la scarsa capacità da parte della rappresentanza politica di rispondere alle nuove domande sociali»: L. DI DONATO, *op. cit.*, 558.

5. Lobby e partiti politici: possibile(i) ruolo(i) e funzione(i)

Il terzo capitolo propone, in apertura, il legame esistente – e conosciuto prevalentemente dal sistema anglosassone – tra gruppi di interesse (*lobby*) e partiti politici¹¹³: ambedue innalzati a componenti del sistema democratico e non già in «contrapposizione fra loro» ma dando vita ad una «concorrenza fra l'attività politica e quella di interessi»¹¹⁴. Malgrado ciò, posto che ciascuna unità contribuisce mediante informazioni utili al sistema democratico (o utilizzabili), la loro difformità è insita, al più, nelle modalità attraverso le quali operano e interagiscono con le istituzioni¹¹⁵. Il congegno elettorale – che dovrebbe essere sostenuto (quantomeno idealmente) dalla cognizione conoscitiva del popolo – è talvolta circoscritto in ragione della selezione, fosse anche meramente ideologica, del candidato di turno. Cosicché all'azione dei partiti politici si affianca l'attività di quei gruppi che «non mirano ad assumere direttamente la responsabilità della gestione di governo se non – piuttosto – ad influenzare il processo decisionale»¹¹⁶. In altre parole, quindi, al carattere comune, ovvero finalizzato ad orientare il processo decisionale con l'adozione di provvedimenti pubblici, se ne avverte uno divergente, ritratto nella diversità dei meccanismi rappresentativi; qui si annida il «dualismo partito-lobby» che individua «una contrapposizione fra *universalismo* e *particolarismo* rappresentativo»¹¹⁷.

Esposto il fenomeno e l'evoluzione (fino alla crisi della legittimazione e della rappresentanza) dei partiti nella c.d. «democrazia di massa», l'analisi «problematica del concetto di rappresentanza» è incalzata dalla «contrapposizione fra il sistema dei partiti politici e quello delle *lobby* nello Stato moderno di democrazia pluralista»¹¹⁸. Talché oltrepassato il confine esistente fra indirizzo politico dei partiti e indirizzo politico lobbistico, assurge il «profilo funzionale» dei c.d. gruppi di interesse: la fragilità del sistema dei partiti e della loro organizzazione stabilisce il proliferare di nuove aggregazioni «in cui si materializzano le diverse articolazioni della volontà popolare e che sono altresì strumentali ad assicurare la partecipazione effettiva alla attività politica a strati della popolazione»¹¹⁹.

Oltre al consustanziale distinguo v'è dunque una «(fisiologica ed attuale) interrelazione politica fra partito e *lobby*»¹²⁰ tant'è che, facendo leva sulla precaria¹²¹ legittimazione dei partiti, le seconde finiscono per catalizzare le istanze politiche espresse dai settori di loro interesse e competenza. La rappresentanza politica, allora, include il concorso di più rappresentanti, che compongono l'intero impianto nel quale, a sua volta, prende forma la scelta del fine da perseguire mediante l'ideale commistione – o, meglio, la compartecipazione – delle istanze espresse dagli elettori, dall'«interrelazione reciproche fra gli stessi rappresentanti, nonché fra costoro e le *lobby*»¹²². Tale asserzione può essere completata chiarendo che ciò non significa estraniare o sostituire il Parlamento così com'è conosciuto nella dinamica della democrazia costituzionale ovvero sovvertire i meccanismi di rappresentanza, bensì predisporre un «affiancamento dei predetti gruppi al Parlamento democratico»¹²³ affinché quest'ultimo possa essere sostenuto – in termini non surrettizi

¹¹³ N. LUPO, *op. cit.*, spec. 7.

¹¹⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 116: «reciprocamente complementari o sussidiari».

¹¹⁵ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in *federalismi.it*, fasc. n. 24/2008, spec. 7-10.

¹¹⁶ R. DI MARIA, *op. cit.*, 117.

¹¹⁷ *Ivi*, 118; F. MARTINES, *op. cit.*, 588, rileva le forme partecipative dal basso – ovvero «nuove forme di azione che si esprimono al di fuori delle sedi tipiche di esercizio della sovranità popolare» – legate alla diffusione del *web*.

¹¹⁸ R. DI MARIA, *op. cit.*, 122.

¹¹⁹ *Ivi*, 124. Peraltro, un ulteriore profilo di «interdipendenza fra [partiti, ndr] e *lobby*» è rivelato dalla constatazione che la nascita dei partiti è stata intrisa da interessi altri.

¹²⁰ *Ivi*, 126.

¹²¹ S. SASSI, *Gli elettori fantasma. Un'analisi comparata dell'astensionismo elettorale*, in *Rass. parl.*, n. 2/2025 (mag.-ago.), 445 ss.

¹²² R. DI MARIA, *op. cit.*, 129.

¹²³ *Ivi*, 130.

– nelle scelte beneficiando delle informazioni predisposte da quel gruppo che persegue quello specifico interesse oggetto del provvedimento adottando. Dunque, la via da percorrere è la giustapposizione «fra partiti politici e *lobby*»¹²⁴ che si realizza mediante una fattiva compresenza.

Partendo dal postulato secondo il quale i c.d. “gruppi di interesse” possono essere annoverati nel «“tipo” costituzionale espressamente richiamato nell’art. 2 della Costituzione italiana»¹²⁵ emerge – o, sarebbe il caso di dire ri-emerge – la comune intesa sulla necessità di normare l’attività di *lobbying*: «una legge generale in materia»¹²⁶ motivata dalla rilevante attività realizzata nonché dal novero di diritti coinvolti. Anzi, onde evitare espedienti utili a sconfinare “oltre il possibile” l’azione di tali gruppi emergenti l’ipotizzato intervento legislativo dovrebbe farsi carico di rendere «la “rappresentanza di interessi” strumentale alla realizzazione dello sviluppo della personalità umana»¹²⁷.

Sotto il profilo soggettivo è quindi possibile individuare (e definire¹²⁸) la *lobby* come l’organizzazione che accomuna o, meglio, tiene insieme, le tre tipologie di “rappresentanti di interessi”, “gruppi di interesse” e “gruppi di pressione”; ciò nella misura in cui l’attività svolta è la medesima: il «condizionamento delle politiche pubbliche»¹²⁹. Ne consegue, a tacere delle pur considerevoli teorie¹³⁰, che è la «“natura” dell’interesse»¹³¹ rispetto al quale i membri si aggregano ad agevolare il riscontro degli attributi comuni; essi sono così individuabili¹³²: i) «struttura organizzativa, formale e permanente»¹³³; ii) «*membership*, volontaria e variabile»; iii) «c.d. “attivazione politica”»¹³⁴. Resta invariato, però, il rilievo che perviene del riscontro del contenuto dell’interesse perseguito il quale, da solo, consente una classificazione: «“gruppi sezionali o economici”» e «“gruppi promozionali o per causa”»¹³⁵, e nell’accennata bipartizione i primi sono agevolmente conoscibili/identificabili, mentre i secondi sono multiformi al punto da incorporare alcune tipologie. Se l’immediata difficoltà ad una catalogazione *prêt-à-porter* ha «favorito una – grossolana ma diffusa [...] percezione corruttiva»¹³⁶ del fenomeno lobbistico, l’A. assume – anzi, rafforza – l’importanza di proporre una definizione dei *tipi* di lobbisti in ragione del *tipo* di interesse tutelato; essi sono ripartiti in specie identificabili. Si tratta cioè dei lobbisti «*conto terzi*», dei lobbisti «*in house*», dei lobbisti «*corporativi*», «*no-profit*», «*istituzionali*», «*impropri o interdetti*» e, infine, dei lobbisti «*civici o citizen lobbyist*»; compendio dal quale emerge l’importanza dell’interesse poiché riflette sul grado specialistico dell’attività di *lobbying*. Quest’ultima, a sua volta, permetterebbe di riconoscere e

¹²⁴ *Ivi*, 132: «i gruppi di pressione non potrebbero – né mai dovrebbero – formalmente sostituirsi ai partiti politici, bensì essere loro complementari».

¹²⁵ *Ivi*, 142.

¹²⁶ *Ivi*, 144. Avendo contezza della teorizzata distinzione (L. CAIANIELLO, *op. cit.*, 573) «*hard regulation* e *soft regulation* [...] in relazione agli oneri di registrazione riconducibili in capo ai lobbisti e/o rappresentanti di interessi e trasparenza per le connesse attività di pressione, nonché di maggiore o minore rigidità del sistema sanzionatorio». Invece, E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. n. 2/2017; 371 e ss., segnala un altro “modello”; quello c.d. «avvolgente», più in linea con l’esperienza italiana, «che circonda e abbraccia il fenomeno lobbistico, nel momento in cui il rappresentante di interessi particolari entra in relazione con i diversi decisori pubblici» (*Ivi*, 410-411).

¹²⁷ R. DI MARIA, *op. cit.*, 144.

¹²⁸ S.E. FINER, *Anonymous Empire. A study of the Lobby in Great Britain*, Londra, 1958, 2.

¹²⁹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 146.

¹³⁰ *Ivi*, 147: «del c.d. “disturbo” [...] di David B. Truman; quella del c.d. “scambio” o “imprenditoriale” [...] di Robert Salisbury; e quella dei c.d. “benefici selettivi” [...] di Mancur Olson».

¹³¹ *Ivi*, 148.

¹³² *Ibidem*, ovviamente, «interessi diversi nonché ambienti socio-giuridici ed economici differenti – per natura e contenuto – possono generare vari “tipi” di gruppi (o *lobby*)».

¹³³ In relazione alla struttura possono poi riscontrarsi ulteriori «quattro tipi: quelli c.d. “anonimi” [...]; quelli c.d. “non associativi”; quelli c.d. “istituzionali”; e quelli c.d. “associativi”»: cfr., *Ivi*, p. 149.

¹³⁴ Potendo raggruppare, poi, gli obiettivi perseguiti o nella «difesa di interessi oggettivi» o nella «espressione di preferenze morali» o, infine, nel «perseguimento di un “interesse pubblico” o di un “interesse speciale”»: cfr., *Ivi*, 149.

¹³⁵ *Ivi*, 151.

¹³⁶ *Ivi*, 153.

individuare i gruppi che «organizzano in forma associata in interesse»¹³⁷ – ovvero i c.d. “gruppi di interesse” – e i gruppi qualificati dalle «concrete modalità operative»¹³⁸ utilizzate – ovvero i c.d. “gruppi di pressione” –: il secondo tipo è ravvisabile nel primo poiché persegue pur sempre un interesse; mentre, il primo non sempre si converte nel secondo. Non solo. È plausibile avanzare una distinzione dei gruppi avendo come riferimento il riconoscimento o meno presso le istituzioni ove i medesimi esprimono l'attività di rappresentanza di interessi¹³⁹; tale orientamento, però, richiederebbe «un ordito legislativo»¹⁴⁰.

5.1. (segue) “Modelli” (altri) a confronto: U.S.A. e Unione Europea

Infatti, l’“accreditamento” è un «elemento ricorrente nella (quasi) totalità dei modelli di regolazione»¹⁴¹ giacché esso rappresenta la *conditio sine qua non* affinché il gruppo possa legittimamente essere autorizzato a sedere al tavolo istituzionale e, conseguentemente, essere coinvolto nel *decision-making*. Tale meccanismo, tuttavia, risente del tessuto culturale della società nonché dell'impressione che l'interesse suscita; proprio da questo “intimo sentire” discende la diversità di impostazione che connota l'esperienza statunitense – «modello paradigmatico di riferimento»¹⁴² – rispetto al contesto europeo.

Negli U.S.A.¹⁴³ il fenomeno del lobbismo¹⁴⁴ è noto «sin dalla fondazione»¹⁴⁵ e, pertanto, l'A. propende per «una ricostruzione storico-evolutiva della [...] regolamentazione normativa»¹⁴⁶. L'analisi individua il fondamento nel Primo Emendamento nel quale con il «*right to petition the Government* [...]» si affermerebbe, in modo latente, l'attività di *lobbying*. Tuttavia, il primo riscontro normativo è prefigurato nel «*Federal Regulation of Lobbying Act*» del 1946 (facente parte del *Legislative Reorganization Act*, ovvero requisiti per la registrazione dei lobbisti presso il Congresso e vincolo di rapporto quadrimestrale sulle somme) ma emendato dalla Corte Suprema¹⁴⁷. Tenuto conto di questo prolifico incontro tra contenuti normativi e giurisprudenziali, l'ordinamento statunitense a livello federale è provvisto di una «*Definition* di “lobbista” e di cliente, nonché di “attività lobbistica” e di “contratto lobbistico”; quanto della nuova procedura di *Lobbying Registration* estesa, appunto, ai predetti soggetti nell'ambito delle corrispondenti attività»¹⁴⁸. Altresì, mediante il successivo intervento – ovvero l’«*Honest Leadership and Open Government Act*» del 2007 – sono stati consolidati gli obblighi di trasparenza e anche rafforzato «il c.d. “divieto di *revolving doors*”, mediante la estensione di due anni [...] affinché un senatore – cessato il mandato parlamentare – potesse poi

¹³⁷ *Ivi*, 156.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ivi*, 158 e, poi, a seguire 159: «distinguere le *lobby* in base alla circostanza che esse siano “riconosciute” o “non riconosciute” [...] consente di operare una classificazione fondata sulla maggiore o minore “responsabilità” assunta dalle medesime nei confronti degli enti e delle istituzioni, loro interlocutori, nonché (indirettamente) degli altri membri della collettività».

¹⁴⁰ *Ivi*, 159.

¹⁴¹ *Ivi*, 181.

¹⁴² *Ivi*, 183.

¹⁴³ P. MELCHIORRE, *L'influenza della forma di governo sull'espansione del fenomeno del lobbying. Una comparazione tra Italia e Stati Uniti*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2025, 497-513; E. CAMPELLI, T. LANDOLFO, *op. cit.*, spec. 6 ss.

¹⁴⁴ Questi i punti salienti: «registrazione [degli] intermediari (c.d. “accreditamento”)»; trasparenza dei «contatti fra lobby ed attori politici (c.d. *disclosure*)»; imposizione di «requisiti specifici ed indispensabili (c.d. *requirement*) per l'interlocuzione (c.d. “*access*” e “*contact*”) con il *decision-maker*»: cfr., *Ivi*, 194-195.

¹⁴⁵ D.S. IPPOLITO, T.G. WALKER, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in America Politics*, New Jersey, 1980.

¹⁴⁶ R. DI MARIA, *op. cit.*, 184.

¹⁴⁷ *Ivi*, 186: «è innanzitutto alla giurisprudenza della Corte Suprema che si deve, infatti, la qualificazione del “diritto a praticare il lobbying” [...]».

¹⁴⁸ *Ivi*, 187.

dedicarsi alla attività di *lobbying*¹⁴⁹. A seguire, sotto l'amministrazione Obama, il settore ha conosciuto l'implementazione di stringenti requisiti per poter esercitare l'attività di *lobbying* nonché la specificazione delle modalità di iterazione delle *lobby* con le istituzioni. Sennonché l'intervento della Corte Suprema ha mitigato le anzidette limitazioni rinvenendo sempre nel Primo Emendamento «una barriera (sostanzialmente invalicabile) posta a garanzia – anche soltanto indirettamente – della *lobbying activity*, ed indi preclusiva di qualunque intervento legislativo di riforma ispirato ad una *ratio* c.d. “*anti-revolving doors*” [...] o limitativo delle ipotesi di “*contact*” fra i gruppi di interesse e le istituzioni»¹⁵⁰. Le legislazioni dei singoli Stati membri, infine, a prescindere dalle differenze in essere, condividono alcuni strumenti¹⁵¹ e così connotano «un “doppio parallelismo” [...] tra livello federale e statale, da un lato, e fra livelli statali, dall'altro»¹⁵². In definitiva può dirsi che negli U.S.A. l'insofferenza manifestata dal popolo americano rispetto al ruolo assunto dalle *lobby* è bilanciata dalla fisionomia che queste ultime hanno assunto nel processo decisionale¹⁵³. Tutto il popolo, tutte le opinioni di tutti: un ideale concorso e partecipazione al processo decisionale, quindi, che descrive, probabilmente, la natura della «rappresentazione concettuale di “democrazia” strettamente collegata a forme di ampia e diretta partecipazione [...] al processo decisionale»¹⁵⁴.

Il medesimo fenomeno ha assunto una forma cangiante nel perimetro nell'Unione europea e ciò a motivo del tipico ordinamento via via implementato dagli Stati aderenti; del resto, l'U.E. incarna il prototipo di un sistema di sovranità condivisa¹⁵⁵. Ebbene, proprio l'anzidetta peculiarità¹⁵⁶ consente di affermare che in ambito euro-unitario i c.d. “gruppi di pressione” svolgono un ruolo di importante supporto alle istituzioni chiamate a decidere su questioni di elevata natura tecnica. Le modalità di regolazione del fenomeno lobbistico, basate come «il modello statunitense [...] sull'accreditamento dei rappresentanti di interessi mediante registrazione»¹⁵⁷, permettono di carpire due aspetti che contrassegnano l'intera sistema: anzitutto, i «termini sia *partecipativi* sia *rappresentativi*»¹⁵⁸ del congegno istituzionale europeo; e, poi, «il ruolo stabile dell'apparato burocratico, in relazione al diretto recepimento delle preferenze dei gruppi [...] nonché nella mobilitazione del sostegno istituzionale per la elaborazione delle conseguenti e coerenti politiche comunitarie»¹⁵⁹. Venendo al merito, l'impianto di accreditamento euro-unitario si spende, prima di ogni altra cosa, a circoscrivere il “ruolo” svolto dai lobbisti, onde evitare il predominio di un interesse rispetto ad un altro. L'*incipit* è dato dalla pubblicazione del c.d. «Libro verde sull'iniziativa europea per la trasparenza» (2006)¹⁶⁰ e, per rilevanza, a seguire, degno di nota è il c.d. «Registro per

¹⁴⁹ *Ivi*, 188; e ciò pur garantendo «l'anonimato a tutti i soggetti politico-istituzionali [...]»: cfr., *Ivi*, 189.

¹⁵⁰ *Ivi*, 190; ad esclusione dell'unica ipotesi che renderebbe conforme al dettato costituzionale laddove funzionale ad assicurare la trasparenza dei rapporti istituzionali.

¹⁵¹ Giacché si affiancano le legislazioni dei singoli Stati membri, i quali condividono lo «strumento del c.d. “registro per la trasparenza”».

¹⁵² *Ivi*, 192.

¹⁵³ *Ivi*, p. 194: «il *lobbying* si è storicamente accreditato quale strumento – contemporaneamente – di intermediazione e disintermediazione fra corpo elettorale e corpo istituzionale».

¹⁵⁴ *Ivi*, 193.

¹⁵⁵ Per quanto di necessità nell'economia del discorso affrontato ancora utile risulta F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996. Altresì, le suggestioni presentate da E. CUCCODORO, *La competizione democratica nelle geometrie della sovranità condivisa*, in ID. (a cura di), *Confine territoriale della comunità globale*, Bari, 2003, 13 e ss.; e da E. FANTINI, *Dalla Carta di Nizza alla Costituzione europea: sovranità condivisa e democrazia transazionale*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Confine territoriale della comunità globale*, Bari, 2003, 59 e ss.

¹⁵⁶ Vale a dire «sdoppiata» nel carattere soggettivo (gli Stati membri cedono sovranità per la risoluzione di problemi comuni) e oggettivo.

¹⁵⁷ R. DI MARIA, *op. cit.*, 197.

¹⁵⁸ *Ivi*, 197.

¹⁵⁹ *Ivi*, 198.

¹⁶⁰ Laddove «il comune denominatore viene rintracciato [...] nella attività, consistente a sua volta nel rappresentare presso un *decisore public* gli interessi di un gruppo» (cfr., M. D'ANGELOSANTE, *op. cit.*, 531) e ciò oltre ad una complessa attività di monitoraggio dei comportamenti del decisore e nell'individuazione di un interlocutore che rivesta il ruolo

la trasparenza» che regola l'iscrizione¹⁶¹ e gli effetti ad essa correlati. In particolare, proprio rispetto al novero di conseguenze¹⁶² che discendono dall'iscrizione è possibile scorgere non solo «i vincoli imposti ai rappresentanti di interessi», ma anche «[...] i doveri del settore burocratico amministrativo e le linee di condotta dei soggetti istituzionali»¹⁶³: l'apparato deve svolgere i compiti anelando ad «un'amministrazione aperta, efficace e indipendente»¹⁶⁴ – inciso che riecheggia l'art. 290 del T.F.U.E. –; i c.d. soggetti istituzionali, invece, la cui fenomenologia è rimessa all'approvazione di alcuni Codici¹⁶⁵, oggi, registrandosi, accettano l'immediata «registrazione [...] al "Codice di condotta" [...] nonché ai principi di "apertura", "onestà" ed "integrità" [...] cui devono essere conformi, altresì, le informazioni oggetto di registrazione»¹⁶⁶. Il sistema – qui compendiato nei massimi termini – si caratterizza quindi per innervare un controllo stringente nei riguardi dei lobbisti e, al contrario, assai meno intenso per i soggetti istituzionali; tuttavia se «[...] l'accreditamento istituzionale dei lobbisti [è] oggi il principale strumento di interscambio effettivo fra l'Unione europea ed i suoi *stakeholder* [...], l'Unione europea [...] "è particolarmente dipendente da un canale partecipativo" secondario, a causa della intrinseca debolezza di quello "rappresentativo"»¹⁶⁷. In ogni caso, però, il modello euro-unitario è ottimisticamente ben bilanciato.

6. La manifestazione del lobbismo in Italia

L'ultimo capitolo – vale a dire il quarto – del volume *«In nome del popolo sovrano»* è interamente dedicato all'analisi del lobbismo in Italia. Si tratta, a dire il vero, di una parte significativamente pensata (e redatta) per consentire al lettore, specialista o meno della materia, di poter apprendere tanto il quadro normativo di riferimento (ovvero, quello che via via si sta facendo spazio nell'ordinamento giuridico italiano), quanto le basi teoriche utili alla minuziosa comprensione del fenomeno osservato.

Innanzitutto, l'A., ragionando¹⁶⁸ sul «contesto» di riferimento (quello italiano¹⁶⁹, appunto), annota la «crisi»¹⁷⁰ dei «partiti politici tradizionali»¹⁷¹, la quale apre la strada «a nuove forme di

centrale per l'assunzione della decisione (v., pure, R. RAZZANTE, *Lobbies e trasparenza: una regolamentazione possibile? Ipotesi di un modello italiano aperto all'Europa*, in *Problemi dell'informazione*, fasc. n. 3/2003, 383 ss.).

¹⁶¹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 201: «raccolti i dati di tutte le organizzazioni, le persone giuridiche ed i laboratori autonomi che svolgono attività per influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche ed i processi decisionali [...]; il fatturato realizzato dalle società di consulenza [...]; la stima dei costi [...]; le diverse fonti di finanziamento delle O.N.G. e dei *think-tank*»

¹⁶² R. DI MARIA, *op. cit.*, 202: effetti prodotti «direttamente, nei confronti dei lobbisti "iscritti" [...] indirettamente, nei confronti cioè dei loro interlocutori».

¹⁶³ R. DI MARIA, *op. cit.*, 202.

¹⁶⁴ Mediante la predisposizione del c.d. «Statuto dei funzionari delle Comunità europee» e del c.d. «Regime applicabile agli altri agenti della Comunità».

¹⁶⁵ Si v., quindi, i richiami in R. DI MARIA, *op. cit.*, 202.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ivi*, 204.

¹⁶⁸ Potendo segnalare, forse, un'anticipazione: R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del "processo di nomopoiesi sociale"*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2017, fasc. 3/2017, 1-11.

¹⁶⁹ R. DI MARIA, *«In nome del popolo sovrano». Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, cit., 224: «privo di una regolazione generale sul *lobbying*» e ciò sebbene «frammenti di regolazione dell'attività di *lobbying* – lato *sensu* intesa – sono già presenti nell'ordinamento giuridico italiano, sebbene in modo assolutamente disorganico ed in termini alquanto disomogenei» (*Ivi*, 225).

¹⁷⁰ Fenomeno multiforme che, com'è noto, si presta a molteplici letture. Per una lettura che coglie più sfaccettature legate alla «crisi» dei partiti, si v. E. ZACHEO, *Politica e istituzioni nella transizione. L'Italia in Europa*, Lecce, 2000, spec. 44.

¹⁷¹ Solo qualche richiamo utile, senza dubbio alcuno, a chiarire il «ruolo»: S. CURRERI, *Articolo 49*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, 2018, 312-318.

aggregazione»; mediante queste ultime, allora, si delinea la capacità della democrazia di «garantire l'effettività delle opinioni espresse dalla collettività»¹⁷². Ecco materializzarsi, immediatamente, un primo snodo (teorico, prima che pratico): regolamentare questo fenomeno¹⁷³. Come? La proposta dell'A. è istantanea (ma non certo frettolosa): stabilire dei contenuti facenti parte di un'ampia cornice normativa «dell'attività (anche) dei gruppi di interesse»¹⁷⁴ giacché essi «sembrano peraltro riconducibili – seppur soltanto analogicamente alla previsione di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione [...]»¹⁷⁵. Dunque, una “visione” del «*favor* espresso dalla Costituzione repubblicana per il principio di sussidiarietà(orzizzontale)»¹⁷⁶ accresciuta da *diversi* istituti di democrazia partecipativa finalizzati a realizzare nuove configurazioni di rappresentanza di interessi senza abiurare al canale politico-elettorale bensì affiancandosi. È così preconizzata – riprendendo la concezione di Bobbio¹⁷⁷ – l'adesione ad una forma di democrazia¹⁷⁸ che fa leva sull'onere partecipativo¹⁷⁹ del cittadino e, tutti assieme, *situati* nella comunità formata. Questa “forma” – anche aderente al principio di solidarietà costituzionale¹⁸⁰ – necessità della predisposizione di «“vie”, “opportunità” e “veicoli” – oltre ai tradizionali istituti di democrazia diretta e partecipativa [...]» ivi comprendendo «anche le *lobby* ed i correlativi strumenti di regolazione della loro attività, aventi funzione integrativa della rappresentanza politico-parlamentare»¹⁸¹. Pertanto, è la crisi endemica del sistema partitico italiano a rendere meno approssimativa l'introduzione di altri soggetti/attori¹⁸² dediti alla «rappresentanza di interessi», i quali non scalfiscono l'esistente degli organi legislativi, bensì agiscono – nel senso appena accennato – nell'ottica di migliorare¹⁸³ l'intero sistema.

La dimensione statale è caratterizzata da (una certa¹⁸⁴ «inconcludenza»¹⁸⁵ nonché da) un'ambivalenza dicotomica: il difetto di una legislazione organica¹⁸⁶ e la proliferazione caotica di

¹⁷² R. DI MARIA, *op. cit.*, 225, nonché 216.

¹⁷³ Aspetto, peraltro, dibattuto; v., ad esempio, P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi giur. dell'economia*, fasc. n. 2/2013, *passim*.

¹⁷⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 217.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ *Ivi*, 218.

¹⁷⁷ A. MANCARELLA (a cura di), *Norberto Bobbio e la politica della cultura. Le sfide della ragione*, Manduria-Bari-Roma, 1995, spec. 136 ss., ove è ripresa (e riproposta) l'analisi bobbiana. Non potendo estendere il discorso vale la pena, tuttavia, trasporre l'inciso che segue: «[...] “quale democrazia”? Bobbio si auspica che in futuro possa continuare ad affermarsi la democrazia rappresentativa mediante l'allargamento degli spazi democratici [...], indica la democrazia “integrale” come forma unica per attenuare il divario tra quella rappresentativa e quella diretta, e che finora non si è realizzata in nessun luogo».

¹⁷⁸ R. DI MARIA, *op. cit.*, 225: «Le *lobby* sembrano allora porsi al crocevia fra “democrazia rappresentativa” e “democrazia partecipativa”, appunto inverando la configurazione delle [...] “democrazia sostanziale”».

¹⁷⁹ M. DELLA MORTE, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa*, in *Nuove Aut.*, fasc. n. 1-2/2008, spec. 33 ss., 43 ss., riferisce, rinviene la c.d. «democrazia partecipativa» come «*tertium genus*» rispetto alla «democrazia rappresentativa» e alla «democrazia diretta».

¹⁸⁰ Giacché «la solidarietà traversa la Costituzione: collocata fra i principi fondamentali, percorre l'intero testo [...]»: cfr., L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2016, 45-67.

¹⁸¹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 221.

¹⁸² Che «si siano fatte strada entro gli spazi lasciati liberi dai partiti politici in ragione della crisi che ha interessato la democrazia rappresentativa egli stessi partiti a far data dal passaggio dalla prima alla seconda Repubblica»: cfr., M. D'ANGELOSANTE, *op. cit.*, 534.

¹⁸³ R. DI MARIA, *op. cit.*, 224.

¹⁸⁴ E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 524, laddove il profilo della regolazione «mostra con evidenza come quello del *lobbying* sia un “cantier”, di più un “cantier aperto” [...]».

¹⁸⁵ Delle «iniziative» intraprese dal legislatore «evidentemente non sorrette da una effettiva e concreta volontà politica»: cfr., R. DI MARIA, *op. cit.*, 227. F. MARTINES, *op. cit.*, 592: «Le ragioni di tale lacuna sono da ricondurre [...] ad un *gap* culturale: [...] l'idea dell'azione di pressione esercitata dalle *lobbies* è tendenzialmente associata ad una *mala gestio* del potere pubblico che dalle società di *lobby* verrebbe “orientato” (*rectius*, deviato) verso soluzioni particolaristiche lontane dall'interesse collettivo [...]».

¹⁸⁶ Laddove sono noti tentativi di disciplina risalenti, addirittura, alla «VIII legislatura (1979-1983)» con la presentazione di due proposte «A.C. 3200» e «A.S. 16», benché nessuna delle due ha mai iniziato l'iter di discussione: v., F. MARTINES, *op. cit.*, 592; nonché, per tutti gli interventi, 592-597.

frammenti dispositivi adottati nel tentativo¹⁸⁷ di codificare l'attività dei lobbisti e dei rappresentanti di interessi. Quel che sia, è la «*Regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*»¹⁸⁸ a manifestarsi come un eloquente sforzo dedito alla «definizione di “attività di rappresentanza e di interessi”» subordinandola alla «iscrizione in apposito registro» di coloro i quali svolgono tale attività¹⁸⁹ «nei confronti dei deputati»¹⁹⁰. In seguito, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati – siamo nel 2017 – è intervenuto prevedendo una responsabilità in ordine alla sussistenza dei titoli di accreditamento.

Accanto a quanto appena esposto, invece, si affianca l'attivismo del legislatore regionale¹⁹¹ giacché «ancor prima della approvazione della summenzionata regolamentazione parlamentare, alcune Regioni¹⁹² avevano approvato specifiche leggi per disciplinare la attività di rappresentanza di interessi “particolari” nell'ambito dei processi decisionali pubblici»¹⁹³. L'A., mediante il richiamo alla L.R. Toscana n. 5/2002, la L.R. Molise n. 24/2004 e la L.R. Abruzzo n. 61/2010¹⁹⁴, rinviene ed espone alcuni ricorrenti elementi – ovvero, l'accreditamento, l'istituzione di un elenco per l'iscrizione, la tipologia di effetti giuridici discendenti dall'accreditamento – i quali «richiamano univocamente gli stessi elementi che contraddistinguono la regolamentazione giuridica del *lobbying* a livello internazionale»¹⁹⁵. Altresì, giunge così conferma della pratica (ben consolidata) di realizzare l'accreditamento dei rappresentanti di interessi mediante l'iscrizione in un registro; si tratta, infatti, della concreta predisposizione di uno strumento in grado di offrire delle informazioni tanto sugli interessi, quanto sui gruppi e ciò contribuendo – almeno questo è l'auspicio¹⁹⁶ – a garantire trasparenza e qualità della decisione pubblica¹⁹⁷.

¹⁸⁷ E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 523, appunto auspicando una disciplina «promozionale e non repressiva [...] deve favorire la collaborazione degli interessi esterni al sistema decisionale con quelli pubblici e fare così in modo che la decisione presa avvenga dopo attento processo conoscitivo del fenomeno che si intende disciplinare».

¹⁸⁸ U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2019, 1-21.

¹⁸⁹ M. D'ANGELOSANTE, *op. cit.*, 533, requisito della professionalità «di cui non si rinviene traccia evidente nell'ordinamento euro unitario, è invece contemplato da alcune fonti nazionali: così è a dirsi per il Regolamento dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati della Repubblica italiana, del 26.4.2016, e per la Deliberazione attuativa adottata dall'ufficio di Presidenza in data 8.2.2017, ove l'attività di interessi viene ricondotta a ogni attività esercitata professionalmente nelle sedi della Camera [...]».

¹⁹⁰ *Ivi*, R. DI MARIA, *op. cit.*, 228.

¹⁹¹ D. DAVID, *op. cit.*, 653: il quale però ritiene – e quasi avverte – come «a livello regionale [...] si sviluppano progressivi fenomeni di interlocuzione tra apparati pubblici e rappresentanti di interessi, sia sotto il profilo fisiologico che patologico». V., anche, M. DURANTE, *op. cit.*, 205-241.

¹⁹² M. D'ANGELOSANTE, *op. cit.*, spec. 537; 538.

¹⁹³ R. DI MARIA, *op. cit.*, 233.

¹⁹⁴ D. DAVID, *op. cit.*, 637 ss.: «la prima regione che si è posta quale pioniera in materia di regolamentazione del lobbying è stata la Regione Toscana [...]»; tuttavia, «se da una parte presenta [...] delle buone intenzioni, seguite a breve distanza da normativa simili come quella della Regione Molise [...] e poi quella della Regione Abruzzo [...], dall'altro presenta anche importanti limiti: innanzitutto essa non dà una definizione specifica dell'attività del lobbista [...]» (*Ivi*, 639); e il quale, poi, cita, per una criticamente P.L. PETRILLO, *Regioni, leggi inutili in Toscana e Molise sulle lobby. La speranza (forse) arriva dall'Abruzzo*, in *Il Velino*, 24 aprile 2014. Altresì, benché non menzionate nel testo, deve darsi conto di altre esperienze: quella della Regione Lombardia con la L.R. n. 17/2016 (cfr., D. DAVID, *op. cit.*, 640); quella della Regione Calabria con la L.R. n. 4/1016, che realizza una «visione nuova e particolarmente ampia, ancorata al sistema politico-amministrativo che permea gli organi istituzionali della Regione» (*Ivi*, 641); e, infine, quella della Regione Puglia L.R. n. 30/2007 (e «Linee guida» adottate con D.G.R. n. 641 del 24 aprile 2018) deliberata con l'intento di «sviluppare un impianto normativo in grado di cogliere il fenomeno lobbistico regionale».

¹⁹⁵ R. DI MARIA, *op. cit.*, 235.

¹⁹⁶ Avendo considerazione del fatto che il reiterato richiamo ai principi di trasparenza e pubblicità esplicita, probabilmente, «un timore “atavico” che l'attività di *lobbying* si annidi il rischio di comportamenti corruttivi [...]»: F. MARTINES, *op. cit.*, 660.

¹⁹⁷ C. SERENI LUCARELLI, *op. cit.*, 605, quindi, «come se fosse sempre veritiero l'assunto secondo il quale dove c'è *lobby* c'è corruzione».

Preso atto del ruolo crescente¹⁹⁸ del Governo, «l'attività di rappresentanza di interessi può svolgersi tanto sul piano politico-parlamentare, quanto sul piano politico-amministrativo» invero «[...] il fenomeno della c.d. "amministrativizzazione" della regolazione del *lobbying*»¹⁹⁹. In questo senso, allora, assunti i caratteri propri del procedimento amministrativo²⁰⁰, i soggetti portatori di interesse possono interloquire con la P.A. durante la c.d. fase "istruttoria" instaurando un contraddittorio che ottimizza la «rappresentanza degli interessi nell'ambito del procedimento amministrativo, in quanto fase funzionale alla adozione di un provvedimento amministrativo effettivamente rispondente tanto alle finalità (generale) della azione amministrativa [...] quanto eventualmente a quella (specifica) del privato»²⁰¹. È nella P.A. che, quindi, si riscontra un terreno fertile per l'implementazione di una regolamentazione. A riprova, infatti, l'A. indica la «procedura di dibattito pubblico»²⁰² prevista dall'art. 40 del Codice dei contratti pubblici – vale a dire, in estrema sintesi, quell'espedito mediante il quale la stazione appaltante può pubblicare una relazione sull'opera permettendo alle amministrazioni nonché alla variegata platea di portatori di interessi di presentare osservazioni e proposte – quale valido «ordito normativo» finalizzato a garantire l'ampia partecipazione²⁰³. La puntualizzazione, però, non tarda ad arrivare e come ogni precisazione traccia dei distinguo: mentre «nelle forme di partecipazione alle attività della Pubblica Amministrazione [...] si esprime un interesse strettamente collegato all'oggetto del procedimento», viceversa «l'attività di *lobbying* tende invece a condizionare l'azione amministrativa in relazione al perseguimento di interessi generali – ancorché di parte – svincolati da uno specifico procedimento/provvedimento»²⁰⁴. Cosicché, rilevando (esclusivamente) quella modalità partecipativa dei gruppi di interesse funzionale alla definizione dell'indirizzo politico-amministrativo si rinvencono le iniziative adottate da alcuni dicasteri – *Ministero delle Imprese e del Made in Italy* e il *Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare* – i quali «hanno fatto ricorso al modello di accreditamento mediante registrazione dei relativi rappresentanti di interessi attivando [...] un "registro per la trasparenza" ed un "elenco portatori di interessi"»²⁰⁵, mentre altri – come il *Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica* – si sono limitati all'adozione di meccanismi volti a garantire la trasparenza in merito ai rapporti/incontri intercorsi tra personale interno e altri soggetti.

Ancora, prendendo in esame la partecipazione dei c.d. *amicus curiae* e degli esperti al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi²⁰⁶, l'A. riscontra «alcuni elementi tipicamente riferibili al

¹⁹⁸ Tenuto conto che «la dinamica della decisione ai più alti livelli è divenuta complessa, vede il coinvolgimento decisivo del Governo e degli uffici di diretta collaborazione»: E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 524.

¹⁹⁹ R. DI MARIA, *op. cit.*, 237; altresì, E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 524, segnalano «la c.d. "amministrativizzazione" del *lobbying*, vale a dire l'orientarsi delle dinamiche di relazione ad un livello di decisione che non è (più solo) quella della decisione legislativa»; ancora, E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. n. 2/2017 (apr.-giu.); 371 ss.

²⁰⁰ L'A. utilizza definisce il procedimento amministrativo in «serie ordinata e collegata di atti e di fatti imputati ad organi e soggetti, anche diversi, tendenti nel loro insieme alla produzione di un effetto giuridico, di regola formalizzato in un atto finale» e, poi, enuclea «le fasi che lo compongono (i.e. "iniziativa", "istruttoria", "costitutiva" ed integrativa) [...]»: cfr., R. DI MARIA, *op. cit.*, 238.

²⁰¹ *Ivi*, 239.

²⁰² L. CAIANIELLO, *op. cit.*, 573, nt. 8 nonché 576 ss.

²⁰³ R. DI MARIA, *op. cit.*, 240, tale da esaltare i profili del «c.d. "Open Government"». Peraltro, E. CARLONI, M. MAZZONI, *op. cit.*, 525, annotano che «la disciplina del Codice dei contratti dedicata al "dibattito pubblico" costituisce al contempo un momento di specifica attenzione alle relazioni lobbistiche ed alle misure di trasparenza da assicurare nella partecipazione dei portatori di interessi».

²⁰⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 241.

²⁰⁵ *Ivi*, 242.

²⁰⁶ Sia consentito segnalare due volumi mediante i quali meglio orientarsi: M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative. Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021*, Napoli, 2023; G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale. Atti del Convegno di Como, 26 e 27 maggio 2023*, Napoli, 2024. Invero, sul tema, già si era espressa M. D'AMICO, *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, t. II, Napoli, 2011, spec. 1121.

contributo lobbistico al *decision-makers* e, pur essendo in ambito giudiziario, «la regolamentazione *de qua* sembra allora non allontanarsi troppo dalla *ratio* [...] sottostante alla disciplina delle attività di rappresentanti di interessi nell'ambito dei processi decisionali, *lato sensu* considerati». Tuttavia, senza poter qui spendersi ulteriormente sull'impatto di tale ipotesi e considerata la natura della Corte costituzionale²⁰⁷, deve convenirsi sulla narrata esclusione di una piena valorizzazione del ruolo e delle funzioni dei rappresentanti di interessi in tale sede (e contesto); semmai – anzi, propriamente – può riscontrarsi una modalità *limitata* e cioè permettendo alla Corte di cogliere con nitidezza i bisogni sottostanti alla tutela e la presenza di un approfondimento tecnico-scientifico su taluni profili utili a dirimere la questione scrutinata.

Il sistema italiano, pur mancando di definire il confine del *lobbying*, conosce però la fattispecie penale del c.d. «traffico di influenze illecite»²⁰⁸ di cui all'art. 346-*bis* c.p.²⁰⁹. Si riscontra, a prescindere dalle specifiche considerazioni di matrice squisitamente penalistica²¹⁰, l'intenzione di bollare²¹¹ la materia *de qua* alla «(gretta) equazione “lobbista : politico = corruttore : corrotto”, pregiudizialmente estesa a tutti i soggetti aventi accesso alle istituzioni repubblicane, indipendentemente sia dal tipo di interesse patrocinato sia dalla effettiva specializzazione tecnica del suo rappresentante, nonché dalla natura di “bene pubblico” della *issue* sostenuta [...]»²¹².

6.1. (segue) Ipotesi di regolazione

In definitiva, allora, in Italia, tenuto conto di quanto innanzi appreso, non può dirsi esistente una regolamentazione organica del fenomeno; tuttavia, ciò non esclude aprioristicamente che i c.d. «rappresentanti di interessi» non abbiano *comunque* operato anche a livello istituzionale.

Percorrendo i tornati della vita politica nazionale²¹³, infatti, durante la c.d. “Prima Repubblica” si è «concretizzata la interazione *lobby*-partiti politici»²¹⁴; a seguire, nel «passaggio dalla Prima alla Seconda (e Terza²¹⁵) Repubblica [...] il sistema italiano degli interessi [è divenuto] più “degno” e più “diverso”»²¹⁶. Per vero la registrata crisi dei partiti è sì stata bilanciata dalla rappresentanza di interessi in quanto nel frattempo insinuatasi nei gangli della società e della politica (benché non realizzi alcuna sostituzione delle *lobby* in luogo dei partiti) al punto da incrementarsi numericamente e affinando «le tecniche di condizionamento del decisore pubblico»²¹⁷. È così migliorata la *qualità* della democrazia italiana? Sì²¹⁸, probabilmente; eppure, la risposta affermativa non può prescindere

²⁰⁷ Di recente, infatti, M. CARTABIA, *Custodi della democrazia. La Costituzione, le corti e i confini del politico*, Milano, 2026, 109 ss. ha ravvisato l'importanza di una collaborazione propensa a intessere germi di «fiducia nei cittadini» e permettendo alla Corte di «uscire dall'ombra» per concorrere a «diffondere la cultura costituzionale».

²⁰⁸ D. TARANTINO, *Il traffico di influenze illecite nel contesto della frammentata regolamentazione italiana del lobbying*, in *Le Società*, fasc. n. 4/2018, 497 ss.

²⁰⁹ Alcuni hanno sottolineato il «disvalore» poiché la fattispecie citata, introdotta dalla L. n. 190/2012, sembra al più diretta a colpire chi sfrutta i rapporti con i decisori pubblici al fine di influenzarne le scelte e «in assenza di una disciplina positiva delle attività di *lobbying* lecite, la norma penale rischia soltanto di generare confusione interpretativa»: cfr., F. MARTINES, *op. cit.*, 660.

²¹⁰ R. DI MARIA, *op. cit.*, 260, dubitando che la risposta possa «efficacemente risiedere nella sola criminalizzazione delle condotte corruttive, mediante l'estensione (pressoché) indefinita dei loro confini fattuali».

²¹¹ Nota è l'ostilità manifesta: F. BISTONCINI, *Vent'anni da sporco lobbista*, Milano, 2011.

²¹² R. DI MARIA, *op. cit.*, 259.

²¹³ E. CUCCODORO, *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, Bologna, 2007, documenta «più caratteristici eventi giuridici e politici della stagione di transizione che, da tempo, n modo assai cruciale interessa l'Italia».

²¹⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 262.

²¹⁵ M. AINIS, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 1/2019, 111-115.

²¹⁶ R. DI MARIA, *op. cit.*, 264, facendo registrare l'aumento del «numero dei gruppi politicamente attivi ma – viepiù – se ne moltiplica la tipologia, passando da una netta prevalenza dei gruppi “imprenditoriali” e delle “associazioni sindacali” ad una crescita esponenziale dei gruppi “identitari” e di “interesse pubblico”».

²¹⁷ *Ivi*, 266.

²¹⁸ *Ivi*, 266.

da una chiara contestualizzazione dell'esistente sistema privo di «spazi, all'interno del processo decisionale, in cui i rappresentanti di interessi possono agire in forma preventiva e (tendenzialmente) trasparente, esercitando pressione sul decisore – sia politico sia amministrativo – perché questi si faccia promotore ed attuatore di una (scelta) politica piuttosto che un'altra [...]»²¹⁹. Infatti, Roberto Di Maria prefigura un modello nel quale la regolamentazione del fenomeno rende “solido” il ruolo dei rappresentanti di interessi – con la loro «“istituzionalizzazione”»²²⁰ –, e ciò irrobustendo il «principio di trasparenza»²²¹ giacché, poi, «“metodo” funzionale a restituire valore (anche giuridico) al vincolo di responsabilità politica che lega la società civile alle Istituzioni repubblicane»²²².

L'effetto è quello di avverare un sistema – un “modello italiano”? – nel quale la presenza e l'attività svolte dai «rappresentanti di interessi» non sarebbero circostanze tali da inficiare la natura democratica dello Stato, bensì, oltre a favorire la prevenzione dei connessi fenomeni corruttivi, avrebbero il merito di «garantire la trasparenza istituzionale e di assicurare il pluralismo democratico»²²³.

7. Postilla (ovvero ragionando sulle «Conclusioni» e sull'«epilogo»)

Il valido contenuto del volume si arricchisce delle argomentazioni esposte nelle conclusioni. Si tratta di aspetti essenziali ed emergenti dallo schema teorico compiuto e che ha dato forma pagina dopo pagina all'opera editoriale. Emerge, quale ultimo approdo, una convergenza concettuale fluida e non forzosa.

Qual è il nesso con il “concetto” della sovranità popolare? Per rispondere, Roberto Di Maria, dotato di uno straordinario – e mai ostentato – patrimonio di conoscenze, non annovera una proposta “a saldo e stralcio”. La risposta, infatti, passa attraverso l'analisi dei processi di elaborazione degli interessi e le loro modalità di traduzione e rappresentazione come metro di osservazione dell'effettività del principio stesso (di sovranità popolare, appunto), ovvero nell'azione di «individuare canali attraverso i quali la volontà sottostante all'esercizio della sovranità popolare – scomposta in specifici interessi – si trasformi poi nelle politiche pubbliche concretamente implementate dal *decision-maker*»²²⁴. L'ordinamento costituzionale italiano esibisce, cioè, l'essenza del suo carattere democratico nel pluralismo e, quindi, il «popolo» al quale l'art. 1, co. 2, Cost. attribuisce la sovranità può essere inteso nell'insieme di individui, singoli o associati, e che può assumere quelle forme che vanno da «corpo elettorale [...] a partiti politici [...] fino a quelle generiche forme sociali»²²⁵. Pertanto, alle aggregazioni (forme) non possono che riconoscersi l'esercizio della sovranità nonché un reticolato normativo delle modalità esecutive tale da assurgere a fondamento della loro efficacia giuridica. La rilevanza del pluralismo sociale e politico è massimizzata proprio da ciò che le formazioni sociali realizzano e, quindi, il popolo “governerebbe” intessendo di trame vitali i variegati interessi selezionati. Ne consegue – ove si propenda per la riconducibilità delle *lobby* alle formazioni sociali *ex art. 2 Cost.* – l'accertamento dell'esistenza delle prime quale «obiettivo realtà sociale, politica ed economica»²²⁶ nonché della

²¹⁹ *Ivi*, 268.

²²⁰ *Ivi*, 270.

²²¹ *Ibidem*; e per di più, un principio in grado di garantire la congiunzione fra i «criteri di selezione dei rappresentanti di interessi [...]» e «lo svolgimento delle procedure di accesso e contatto fra lobbisti e decisore pubblico-politico».

²²² *Ivi*, 271; peraltro, «è in termini metodologici che il principio di trasparenza dovrebbe innervare l'intero sistema italiano di relazioni pubbliche-private, per contribuire alla definizione dei caratteri tipici della c.d. “*lobbying regulation*”»

²²³ *Ivi*, 275; v., inoltre, P.L. PETRILLO, *Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 1/2012; spec. 127 ss.

²²⁴ R. DI MARIA, *op. cit.*, 277.

²²⁵ *Ivi*, 278

²²⁶ *Ivi*, 280.

rilevanza dell'attività di *lobbying* tale da «contribuire a migliorare la qualità democratica del *decision-making process*»²²⁷. In tal modo, poi, da un lato le *lobby* reciterebbero una parte principale al punto da incidere – «facilitare»²²⁸ – sul processo decisionale, e, dall'altro, il lobbista, assumerebbe «un ruolo di “attore necessario” del processo democratico-rappresentativo». Dunque, proprio a fronte delle pregnanti motivazioni appena enunciate, una regolamentazione organica non è più differibile²²⁹. Il lobbismo, quindi, partecipa al pluralismo sociale e politico laddove «strumento funzionale ad interconnettere la società alle istituzioni, per il tramite di quegli interessi di cui la prima chiedeva il soddisfacimento alle seconde»²³⁰; ancora, esso interseca il populismo nella misura in cui tale fenomeno si fa unico interprete della volontà generale²³¹; e, infine, attraversa la c.d. intermediazione politica (ovvero partitica). La «sfida», quindi, persiste: «declinare il principio di sovranità popolare nell'ambito di (nuovi) fenomeni di aggregazione e disgregazione socio-politica e civile [...]» talché mentre populismo e disintermediazione politica sono ascrivibili a «degenerazioni» il lobbismo si presta ad essere graduato quale «elemento fisiologico di un sistema democratico efficiente ed efficace»²³². Un modo, allora, ritenuto idoneo «a controbilanciare la deriva populista, a contenere gli effetti deformanti della disintermediazione politica nonché [...] ad irrobustire i meccanismi posti a presidio del principio della sovranità popolare [...] ed a promuovere un livello superiore di tutela dei diritti (anche fondamentali)»²³³.

L'epilogo dell'A. è l'affermazione di una «relazione biunivoca (*rectius*, un'interferenza necessaria) fra concetti di “pluralismo” e “democrazia”»²³⁴. Sollecitata dall'esperienza ateniese²³⁵, la riflessione sfocia nell'asserzione – la quale oltrepassa il «fondamento della critica» – che, ora come allora, ambedue «costituiscono un binomio inscindibile»²³⁶ e, pertanto, «l'attività di *lobbying* è [...] uno dei modi attraverso cui il pluralismo si inverte a livello politico, costituendo un “ponte” fra dimensione popolare e dimensione istituzionale [...]»²³⁷. Così si alimenta il «binomio “democrazia è/e pluralismo”» e ad esso si «affianca, seppur in termini funzionali, l'ulteriore binomio “lobbismo è/e democrazia”». Si tratta, però, di una “collocazione ideale” non immune dai rischi ad essa sottesi (e ben tenuti in considerazione dall'A. sin dalle primissime pagine), altrove evocati in termini rovinosi e quasi apocalittici²³⁸.

Nel chiudere questo scritto – e così ultimando lo studio sul volume “*In nome del popolo sovrano. Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*” – si spera di aver messo in mostra almeno un'opera imponente e affascinante tanto per il dettato che intreccia dati e verifiche, quanto per il bilanciato modo di intessere i due estremi, teoria generale e analisi testuale (delle regole esistenti). Tuttavia, la complessità del tema non è sovrastata; anzi proprio l'itinerario suggerito da Roberto Di Maria permettere di apprezzare non solo gli orizzonti spaziosi (benché controversi),

²²⁷ *Ivi*, 281.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ivi*, 285.

²³¹ *Ivi*, 288; nonché «la (recente) affermazione del populismo culturale – corroborando il sentimento anti-elitario, in ragione della aprioristica sovrapposizione fra *lobby* ed *élite* – ad aver rappresentato, fino ad oggi, uno dei maggiori ostacoli alla approvazione di una regolamentazione generale dei c.d. “gruppi di pressione” e della loro attività istituzionale». Per altri versi, emergono spunti di interesse nel volume di V. COSTA, *Élites e populismo. La democrazia nel mondo della vita*, Soveria Mannelli, 2019, *passim*.

²³² *Ivi*, 296.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ *Ivi*, 299.

²³⁵ D. PIOVAN, *La democrazia ateniese. Storia di un'idea dell'età classica al XXI secolo*, Roma, 2025, *passim*, si segnala per essere utile “strumento” laddove interessati ad esplorare l'evoluzione del concetto di democrazia.

²³⁶ R. DI MARIA, *op. cit.*, 301.

²³⁷ *Ivi*, 302.

²³⁸ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, 22, il quale, prefigurando una parabola discendente della democrazia, rileva, a grandi linee, come «[...] la vitalità di questo tipo di gruppi [le *lobby*, ndr] attesta una società liberale forte, che però non coincide con una democrazia forte. [...]».

ma anche scorci (apparentemente) minori di forte suggestione. Un libro che non si limita a descrivere, ma offre una bussola per orientarsi nei tornati di un fenomeno – quello incarnato dalle *lobby* – fatto di tante sfumature; crocevia di accadimenti, tradizioni, filosofie, regole, interpretazioni. In questa epoca contrassegnata dal rischio latente di cedere al nichilismo relativista, una lettura indispensabile; di più, un incentivo a ragionare con pazienza, stimolo al confronto e al perpetuo interrogarsi. Pagine indispensabili per chiunque ancora ri-cerca.