

Prefazione

Può una “parolaccia” essere considerata un pilastro della democrazia? Certo che può, se la parolaccia in questione si chiama “lobby”.

Per molti, anche addetti ai lavori (accademici, personaggi delle istituzioni, giornalisti, uomini di business), il termine che deriva dal latino *Lobium* (chiostro) continua ad essere una brutta parola di cui ci si vergogna o che si usa sottovoce per non arrossire. Anche se è stata aperta una breccia nel muro del silenzio su questo tema, continuano a persistere diffidenza e, ahinoi, ignoranza. Ci vuole del tempo perché se ne parli con serenità e rigore scientifico. Bisogna augurarsi che qualche creativo inventi un neologismo adottabile a livello internazionale per sostituire la “parolaccia” con un termine più neutro e simpatico, adeguato ad un mondo secolarizzato. Cambiando parola forse tutto sarà più facile. Chissà. Ma ciò che sta dietro la parola rimane. Ed è di questo che bisognerebbe occuparsi seriamente.

Ciò che sta dietro la parola lobby è una realtà esistita in tutte le epoche e in tutti i regimi: la dinamica degli interessi particolari che cercano di influire sulle decisioni pubbliche.

Questo moto ondoso di richieste è ineliminabile, non si arresta neanche sotto i più feroci dispotismi perché è strutturale alla vita associata e trova la sua espressione più coerente nelle democrazie pluralistiche.

In attesa di cambiare la parola, è importante cambiare il punto di osservazione sulla cosa. Per parafrasare il filosofo strutturalista francese Michel Foucault, c'è una “episteme”, un insieme di conoscenze e di teorie che caratterizzano la nostra epoca, che ci porta fuori strada quando affrontiamo il tema della rappresentanza degli interessi. E' da questa episteme che dobbiamo uscire se vogliamo fare passi avanti verso la luce e non continuare ad andare a tentoni intorno alla precisa identificazione del fenomeno del lobbying.

Lo stimolo a riflettere su tale argomento nasce da questo “Quaderno” sulle regole che riguardano il lobbying, un lavoro che ha il pregio della chiarezza e della essenzialità e che porta con mano il lettore ad interrogarsi sul perché delle regole.

Le regole sono essenziali per la democrazia. Servono per evitare caos e arbitrio e per garantire certezza per tutti coloro che giocano la stessa partita.

Naturalmente ci sono anche quelli che le regole non le vogliono, in nome di un anarchismo democratico che sembra più una cacofonia più che un ossimoro, o in nome di una libertà di azione assoluta, incompatibile con i pesi e i contrappesi tipici delle istituzioni democratiche e che non ha nulla di liberale.

In genere a non volere le regole sono coloro che si sentono più forti e capaci di imporre le proprie volontà sugli altri o coloro che preferiscono l'opacità, l'agire nell'ombra perché lì il confine tra lecito e illecito diventa impercettibile o facilmente valicabile.

La democrazia è incompatibile con l'opacità ed è basata sulla trasparenza. Se ne facciano una ragione i nemici della regolamentazione delle lobby: se non c'è trasparenza l'attività lobbistica perde legittimità.

Già, legittimità. Un termine impegnativo quando si parla di democrazia. Ed è proprio qui il punto su cui l'episteme va cambiata.

L'attività di lobbying è abitualmente percepita come un'azione prevalentemente economica che consiste nell'influenzare decisioni pubbliche per trarre vantaggi o non subire danni per la propria azienda o categoria professionale (*lobbying profit*). Nella migliore delle ipotesi questo concetto può essere dilatato fino ad includere la tutela di interessi non solo economici ma anche sociali, umanitari e legati a valori ideali (*lobbying non-profit*).

Ma anche nell'accezione più ampia, *profit* e *non-profit*, rimane il problema della legittimazione di questa attività.

Perché dovrebbe essere consentito a privati, in nome di interessi economici o sociali e valoriali, intervenire su coloro che esprimono direttamente (gli eletti) o indirettamente (l'amministrazione) la sovranità popolare e l'interesse generale?

Il tema è tutto qui. E da come si imposta la risposta a questa domanda deriva anche il modello di regolamentazione.

I diversi sistemi giuridici hanno soluzioni differenti per questo problema.

A grandi linee possiamo distinguere sistemi che vogliono frenare l'invasione del governo sul cittadino (modello statunitense) e sistemi che vogliono tutelare il primato del potere pubblico regolando gli interessi privati per evitare conflitti o indebite invasioni di campo.

Si tratta di ottiche molto diverse. Nel primo caso le regole mirano a tutelare il diritto di petizione, a obbligare portatori di interesse e decisori pubblici ad una reciproca trasparenza e correttezza e a istituire un terreno comune di collaborazione tra interessi e decisioni. Quanto poi su questo impianto influisca negativamente l'enorme peso del finanziamento privato nelle campagne elettorali è tutt'altra questione.

Nel secondo caso, le regole cercano concedere agli interessi particolari spazi adeguati di dialogo con il potere pubblico ma senza impegnare i due fronti in uno sforzo di trasparenza e di formalizzazione di procedure: i pubblici decisori si tutelano da possibili limitazioni di sovranità anche lasciando sulla casa di vetro un po' di vapore. Ci sono poi delle sfumature particolari che riguardano le nuove democrazie che, più di altre sembrano essere sensibili al tema della lotta alla corruzione che quindi si orientano su regole più stringenti.

A mio avviso ciascuna di queste impostazioni costituisce un tentativo parziale di inquadrare il tema del lobbying e della sua legittimità.

Fino a quando si rimane nella "episteme" che confina il lobbying nel settore delle attività economiche o *non-profit* si resta prigionieri di uno schema che confligge con una visione moderna della democrazia pluralistica e partecipativa.

La visione tradizionale della democrazia rappresentativa stabilisce una divisione di compiti molto netta tra i cittadini e gli eletti: i primi votano, i secondi decidono. Naturalmente, tra un'elezione e l'altra i cittadini hanno la possibilità di intervenire sugli eletti partecipando alla vita dei propri partiti e movimenti (quando esistono e se non sono solo comitati elettorali o oligarchie) e attraverso l'influenza esercitata dai mezzi di informazione in quella sfera che si chiama opinione pubblica.

Ma questo modello di partecipazione ha davvero una effettiva capacità di influenzare gli eletti? I dubbi sono più delle certezze. I partiti e i movimenti tendono ad essere sempre più basati su leadership carismatiche o populistiche, spesso sono gestiti in maniera verticistica da una ristretta cerchia di potere (che definire élite sarebbe improprio). I mezzi di comunicazione di massa tradizionali hanno limitate possibilità di azione democratica, se non esistono editori puri.

Ma quand'anche i partiti e movimenti politici fossero eccellenti strumenti di partecipazione e quand'anche i giornali fossero dei veri *watchdogs* dei cittadini, basterebbe tutto questo a rendere efficace ed effettivo il concorso dei cittadini alla vita democratica?

Ci si può sempre accontentare di quel che passa il convento, ma quando si tratta di democrazia si deve cercare di andare avanti e non indietro. Il concetto di progressività è insito nell'ideale democratico che per sua stessa natura tende ad essere un'idea regolativa, qualcosa a cui bisogna cercare di arrivare sapendo che non sarà mai perfetta. In buona sostanza, la democrazia pluralistica, nei fatti, dimostra consistenti lacune nei meccanismi di partecipazione. E nessuno può sinceramente pensare che la vita democratica si esaurisca nel momento del voto.

Il problema, quindi, è come assicurare un continuo flusso di informazioni e di comunicazione di esigenze tra elettori ed eletti senza accontentarsi solo di ciò che possono fare partiti e giornali.

Qui si apre una sconfinata prateria in cui si possono e si devono scoprire nuove frontiere per la democrazia. E qui si può collocare una visione moderna dell'azione lobbistica : essa non è solo e non tanto azione a tutela o promozione di interessi *profit* o *non profit*, , ma è momento di articolazione della partecipazione democratica e elemento portante di una democrazia che sia fatta nella pratica della vita quotidiana e nella pluralità degli interessi.

I lobbisti cercano di attirare l'attenzione dei decisori pubblici su problemi che a volte sono fuori dall'agenda politica; forniscono informazioni su questi problemi e indicano soluzioni; partecipano al processo decisionale seguendo tutti i passaggi dell'iter di formazione di atti normativi e proponendo di volta in volta idee e strumenti per migliorare la qualità di leggi e regolamenti.

In questo modo i lobbisti contribuiscono ad alimentare la vita della democrazia immettendo stimoli, impedendo alla politica di chiudersi in se stessa, di essere autoreferenziale o condizionata solo da pochi grandi gruppi.

I portatori di interesse (aziende, associazioni, gruppi di cittadini organizzati su temi specifici), attraverso l'azione dei rappresentanti di interessi (lobbisti) possono far sentire la propria voce e diventare interlocutori della politica e attori sociali che aumentano il tasso di partecipazione e inseriscono linfa vitale nel circuito della vita democratica.

Così intesa, l'attività di rappresentanza degli interessi conquista piena legittimità nell'impianto democratico e assume una rilevanza ben diversa da quella che le viene riconosciuta anche da coloro che non hanno gli occhi bendati da pregiudizi sfavorevoli.

Concepire il lobbying come momento di partecipazione democratica significa davvero impegnarsi in una ridefinizione degli ambiti , delle finalità , delle modalità stesse di esercizio di questa azione sociale che assume così rilevanza istituzionale e non più soltanto privatistica.

Fare lobbying non è dunque solo coltivare legittimi interessi privati ma assumersi responsabilità pubbliche, proprio perché questa attività diventa uno dei tanti momenti di costruzione delle decisioni collettive e di partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Questa visione del lobbismo scandalizzerà probabilmente i tanti che continuano a pensare che la politica e il suo braccio operativo, l'amministrazione pubblica, siano autosufficienti, onniscienti e capaci di decidere tutto da soli , dotati quasi di una conoscenza innata dei problemi.

E resteranno sorpresi anche coloro che hanno una visione positiva dell'attività di lobbying ma che non hanno mai pensato di inquadrare la rappresentanza di interessi nell'ambito delle azioni sociali volte a far funzionare meglio la democrazia.

In realtà intendendo il lobbying come azione di partecipazione democratica si opera una rivoluzione concettuale di grande rilievo che comporta una lunga serie di conseguenze che non è possibile delineare nel breve spazio di una prefazione.

Sofferamoci sul tema oggetto di questo Quaderno, la regolamentazione.

Se fare lobby deve aiutare la democrazia a funzionare meglio e consentire ai cittadini, nei loro diversi ruoli sociali, di partecipare alla vita democratica e decisionale in modo più attivo, allora davvero la regolamentazione diventa indispensabile e deve essere ridefinita con un'ottica diversa da quelle finora adottate.

Servono norme per frenare l'invadenza dei rappresentanti di interesse e proteggere il fortino della politica? Sono necessarie regole ispirate dalla diffidenza verso il lobbismo e dalla presunta pericolosità di questa attività? Occorre piantare pali e paletti nel timore che le decisioni pubbliche influenzate dai lobbisti siano avvelenate dalla corruzione?

Occorrono certamente regole positive e non basate solo su divieti, regole che incanalino l'azione lobbistica nell'alveo delle attività che hanno come fine una migliore qualità della normazione e una più vivace e intensa vita democratica. Servono dunque regole molto rigorose ma non dal sapore inquisitorio, norme che impongano la trasparenza e la correttezza reciproca sia ai rappresentanti di interesse che ai decisori pubblici.

Sicuramente vanno impedito e sanzionate con intransigenza tutte quelle pratiche che minano i meccanismi della democrazia contaminando i processi decisionali con forme di corruzione condizionamento o asservimento dei decisori pubblici , o con lo stravolgimento delle procedure.

Ma vanno individuate e rese agibili tutte le possibili forme di dialogo costruttivo tra lobbisti e decisori pubblici, attivando un circuito virtuoso tra mondo degli interessi e istituzioni .

Si tratta di tutelare la democrazia apportandole attraverso l'attività di lobbying una maggiore quantità di ossigeno e di aria pura e non chiudendo porte e finestre.

Non è un'utopia, ma una necessità.