

Lobbying e sistemi democratici.

La rappresentanza degli interessi nel contesto italiano

Gianluca Sgueo

Nel sistema politico-economico e politico-istituzionale italiano la rappresentanza professionale degli interessi – il cosiddetto lobbying – continua a non essere regolamentata da una normativa organica e trasparente. Questo ritardo, rispetto ad altre democrazie avanzate, non solo incide negativamente sui processi decisionali e sulla qualità delle politiche pubbliche, ma lascia ampio spazio a comportamenti e scelte spesso lesivi della libera concorrenza, della legalità e dell'interesse generale. La democrazia italiana, alle prese con una grave crisi di legittimità e afflitta da una crescente corruzione, caratterizzata da un sistema di intermediazione degli interessi frammentato e inefficiente, avrebbe tutto da guadagnare da un lobbismo professionale, organizzato e regolato dalla legge.

115

1. La logica Win-Win

Nel dibattito scientifico degli ultimi anni la ricerca di una definizione di *lobbying* – o rappresentanza professionale di interessi – ha trovato gli autori tendenzialmente unanimi. Il fenomeno è descritto dai più nei termini di una relazione tra il cosiddetto “decisore pubblico” – le istituzioni – e i professionisti della rappresentanza, all'interno di un ambiente comune, il sistema politico-istituzionale.

Il *lobbying* – si aggiunge – risponde a una logica *Win-Win*. Comunicare rapidamente, evitando rallentamenti e disfunzioni, è una priorità assoluta in qualsiasi sistema decisionale. Ogni interruzione nel dialogo, ogni incomprensione tra il decisore pubblico e la società civile è fonte di frustrazione. Soprattutto, la comunicazione inefficace costa cara. La pagano le imprese, che riducono i margini di profitto e la competitività sul mercato. La subiscono i cittadini, che devono fare i conti con servizi pubblici inadeguati, sopportare una burocrazia lenta e farraginoso – Sabino Cassese l'ha definita “bizantina” – e combattere contro una giustizia erogata a singhiozzo. Perdono così la fiducia in coloro che dovrebbero guidarli. La paga, infine, il corpo politico, sia esso statale o locale, che vede calare il consenso a proprio favore perché le regole che produce sono inadeguate e non accontentano le richieste degli interlocutori.

I decisori pubblici hanno dunque il massimo interesse a che professionisti preparati illustrino loro materie complesse, aiutandoli a conoscere le conseguenze delle decisioni. L'interesse, naturalmente, è duplice. I gruppi di interesse, industriale e non, attraverso il *lobbying* riescono a intervenire sull'andamento delle politiche pubbliche, conformando i contenuti delle decisioni al proprio interesse. Riducono così il rischio di perdita e, occasionalmente, aumentano i ricavi.

Ciò premesso, è evidente che il *lobbying*, da solo, non può garantire il corretto funzionamento di un sistema decisionale democratico. Ne è parte, senza completarlo. Ci sono numerose strategie complementari per evitare che meccanismi decisionali farraginosi impediscano ai centri decisionali di prendere decisioni efficaci. La prima, e di gran lunga più importante, è quella rubricabile sotto la definizione di "democrazia partecipativa". Una sorta di obbligo morale a carico dei decisori pubblici – la descrive così il costituzionalista Alfonso Celotto –, la democrazia partecipativa conta ovunque nel mondo esempi eccellenti. Casi in cui il virtuosismo degli amministratori e la buona volontà dei cittadini hanno contribuito a creare piccoli "paradisi democratici". È qui che si incontrano la visione di amministratori pubblici illuminati, il senso civico dei cittadini e la genialità di tecnici e informatici capaci di ideare soluzioni tecnologiche adatte per aggregare le domande dei secondi e semplificare così la vita ai primi. Gli uni influenzano (e incentivano) gli altri. La miscela che ne vien fuori ha grandi potenzialità, e genera virtuosismo.

A sua volta, la ricetta democratica, da sola, non basta a rendere un sistema democratico funzionante. In società complesse e stratificate gli interessi in gioco sono talmente numerosi – e diversi tra loro – che pretendere di affidarne la tutela al "metodo democratico", ingabbiandoli all'interno di sterili procedure amministrative, è ingenuo. È il problema noto della burocrazia, nell'accezione peggiore del termine. Le procedure per la partecipazione, peraltro, servono a poco nella fase che precede l'attuazione, quella puramente politica o, in gergo tecnico, di indirizzo.

Ecco tornare l'utilità del *lobbying* alla democrazia partecipativa, e di quest'ultima al *lobbying*. Entrambe, poi, sono funzionali ai sistemi democratici complessivamente intesi, poiché, come si è già detto, ne correggono le deviazioni e le inefficienze. Cambia solo il veicolo. Con la democrazia partecipativa si coinvolgono direttamente i cittadini nell'assunzione delle decisioni. Con la rappresentanza professionale di interessi ci si serve di un mediatore esterno, di un facilitatore, di un "filtro" tra cittadini e decisori pubblici. Un filtro umano, non meccanico. Un filtro antico quanto è antico il tentativo dell'essere umano di darsi delle regole e un'organizzazione.

2. Dal *lobbying* alla *lobby*

La democrazia partecipativa e il *lobbying* condividono alcuni difetti. Il secondo, in particolare, offre il fianco al rischio di mistificazioni e confusioni terminologiche. Il problema è ben noto soprattutto in Italia, dove il gergo giornalistico spesso prevale rispetto alla rigore semantica, creando disinformazione.

Cosa rivelano il vocabolario di giornalisti e politici e, di riflesso, quello dei cittadini comuni? Almeno due dati. Il primo è che, al netto del linguaggio gior-

DEMOCRAZIA E DEFINIZIONI

nalistico che, per vocazione o necessità, insegue la notizia che fa scalpore (e *lobby* è una parola che si presta al gioco: ha un sapore esotico, duttile e sufficientemente vago da poter fare riferimento a tanti fenomeni e, dunque, utile ad attirare l'attenzione su un tema o dare spiegazioni generiche circa la natura socialmente riprovevole di determinate azioni) il dibattito sul tema è vivace, ma asimmetrico. Vivace perché in pochi resistono alla tentazione di dare il proprio parere, spiegando fenomeni complessi con concetti all'apparenza semplici. Asimmetrico perché, paradossalmente, il dibattito è tanto ampio quanto, purtroppo, è minimo o disorganico l'interesse delle istituzioni pubbliche sul tema.

È qui che si registra il secondo dato, che è al tempo stesso causa e conseguenza del primo, ma soprattutto è all'origine delle tante contraddizioni di cui vive il *lobbying* in Italia. La "disattenzione" e la "disorganicità" della classe politica italiana sul tema del lobbismo non possono essere frutto del caso. Avalano piuttosto una dottrina, un modo di concepire il sistema decisionale che ci governa. «A wild forest of little privileges, rents and closures» – come la descrive «The Economist» nel giugno 2011 – l'Italia è da sempre un Paese fondato sui valori dell'associazionismo e dell'aggregazione degli interessi. Concentrazioni che se hanno rappresentato a lungo una forma spontanea (e tutto sommato giustificabile) di auto-difesa, e ancora oggi possono, in specifiche circostanze, rappresentare un fattore positivo, nella più parte dei casi sono divenute un vincolo per la crescita, lo sviluppo e il buon funzionamento della macchina dello Stato. Un vincolo che inevitabilmente ostacola la trasparenza dei rapporti tra le istituzioni e gli interessi.

Per alcuni il corporativismo nascerebbe, almeno simbolicamente, dall'apologo di Menenio Agrippa che, arringando i propri cittadini, chiamò le parti sociali a collaborare in vista del bene comune. Una collaborazione praticata intensamente negli anni successivi, e sempre per ragioni concrete. Evidentemente, è più facile coordinare individui che condividono gli stessi obiettivi¹. Nel momento in cui la collaborazione cresce, tuttavia, si stratifica al punto da tradurre sé stessa non più in assistenza reciproca, mutualità, ma in categoria. Le gilde e le corporazioni di ieri – ossificazioni esaltate dal regime fascista (che ne fece uno dei cardini del proprio sistema) – nel panorama attuale divengono ordini professionali e associazioni di categoria. Oppure, anche, agglomerati, consociazioni, unioni e federazioni in condizione di esercitare pressioni notevoli sul decisore pubblico. È qui che l'idea originaria perde la rotta, e il sistema degenera. Un sistema fondato su un telaio fitto di conoscenze, alleanze che si evolvono in strutture solide, ma auto-referenziali, che il più delle volte producono rendite di posizione tanto care a chi ne gode quanto odiose a chi non ne trae beneficio. Un sistema che uccide l'intraprendenza individuale. E lo fa volutamente.

3. I costi economici delle asimmetrie

Quali e quanti sono i costi economici delle asimmetrie? Come scritto in precedenza, il sistema chiuso impedisce la competizione, la soffoca. Ed è questo il primo sacrificio di spesa.

C'è poi un secondo sacrificio, ancora più grave. I costi delle asimmetrie non li pagano pochi, sfortunati, individui, ma intere categorie sociali. Si pensi alla

117

¹ Di qui anche la separazione che alcuni studiosi fanno tra *gruppi di interesse* e *gruppi di pressione*. I primi si limitano a condividere un interesse comune. I secondi vanno oltre. Muovono cioè dall'interesse comune per influenzare le scelte politiche. Ai singoli individui non sarebbe possibile ottenere un risultato simile. Da soli incontrano ostacoli insormontabili.

118 ² La descrive così Pier Luigi Petrillo, docente di teoria e tecniche di *lobbying* presso la Luiss Guido Carli di Roma.

concertazione, che del corporativismo è stata lo sbocco istituzionale. La triangolazione negoziata tra governo, imprese e sindacati ha consentito di raggiungere accordi importanti. Ma ha rivelato anche forti debolezze. Muovendo da una concezione di società suddivisa in comparti stagni, la concertazione ha finito per alimentare le rendite di posizione, impedendo il ricambio di energie. Ne hanno subito le conseguenze i consumatori, costretti alle tariffe minime (quelle degli avvocati per esempio); i giovani, marginalizzati dal mercato del lavoro; e più in generale i cittadini che fruiscono dei servizi, raramente efficienti ed erogati spesso a prezzi più elevati che altrove. I danni, a lungo andare, li hanno subiti le stesse categorie professionali, invise all'opinione pubblica. Tra le altre, oggi c'è anche quella dei lobbisti.

La terza "voce di spesa" imposta dalle asimmetrie grava sulla qualità della regolazione. Una regolazione che, nel caso specifico del *lobbying*, è strisciante e schizofrenica². La regolazione italiana dei gruppi di pressione è sedimentata in norme disomogenee e ripartite in modo irrazionale o, appunto, strisciante. Norme come quelle che disciplinano il finanziamento dei partiti politici, quelle relative alle audizioni conoscitive contenute nel regolamento della Camera dei Deputati, oppure quelle in tema di valutazione dell'impatto della regolazione. È la disomogeneità dell'impianto normativo che garantisce al legislatore massima libertà circa la loro applicazione e, di riflesso, offre il nullaosta per seguire un atteggiamento estremamente variabile. Appunto, schizofrenico, nevrotico.

4. Overdose di intermediazione

Un problema ulteriore delle asimmetrie appena descritte riguarda direttamente la rappresentanza di interessi. La foresta dei privilegi ha prodotto – e continua a produrre – una vera e propria *overdose* di intermediazione. Se ne dirà più approfonditamente in seguito. Per ora bastino pochi dati: la sommatoria dei dirigenti dei sindacati confederali, della pesante e pletorica strutturazione di Confindustria, delle associazioni di professionisti, del nutrito corpo politico nazionale e locale, delle camere di commercio, delle organizzazioni imprenditoriali e dell'infinità di iniziative che nascono ogni giorno per (ri)dare voce alle categorie professionali, soprattutto quella degli imprenditori, procrea un'intera, inutile, classe di rappresentanti. Troppi per poter dare voce effettiva agli interessi e, paradossalmente, troppo pochi per tutelare categorie altrettanto importanti, ma spesso escluse dal confronto. Di nuovo, ne pagano le conseguenze i giovani, i consumatori e, più in generale, i cittadini.

Per questi motivi la cancrena del corporativismo italiano interessa da vicino i lobbisti. Lobbisti "piccoli piccoli", come li definiva un servizio de «L'Espresso» di qualche anno fa. Il quadro dipinto dall'articolo era disarmante. Prendeva spunto dal rapporto, unico nel suo genere, sul *lobbying* italiano in Europa pubblicato dal Centro Italiano Prospettiva Internazionale (un ente no-profit che opera a Bruxelles). Il rapporto evidenziava in modo chiaro la disorganizzazione e frammentazione del *lobbying* italiano rispetto a quello esercitato dai propri antagonisti: tedeschi, inglesi e americani.

Secondo le stime del rapporto circa quattromila italiani vivevano e operavano a Bruxelles per tutelare gli interessi delle imprese italiane. Oggi sono molti

DEMOCRAZIA E DEFINIZIONI

di più. Censirli con precisione è difficile: raggiungono quasi certamente le trentamila unità se, oltre ai lobbisti, consideriamo i funzionari delle istituzioni comunitarie, gli imprenditori e i professionisti di varia natura che popolano la capitale belga. Già all'epoca del rapporto, comunque, noi italiani eravamo una massa critica imponente. Malata, purtroppo, di particolarismo e protagonismo, oltre che vittima di evidenti lacune di metodo e tenacia.

Esclusi alcuni casi esemplari, la disorganizzazione era tanta. Il rapporto non esitò a quantificarla. Il conto era salato. Nel 2005, ad esempio, la competizione tra Cia, Confagricoltura e Coldiretti nel dibattito sulla riforma della politica agricola comune aveva prodotto un serio indebolimento della posizione italiana nella definizione delle politiche agricole. Ne avrebbero tratto grande beneficio i nostri *competitors*, soprattutto la Francia.

Fu così anche per le trattative in difesa del marchio Tocai, che vide contrapposte la regione Friuli e l'Ungheria. O, ancora, per i negoziati che avrebbero portato all'approvazione del bilancio 2007-2013. Alla fine il Friuli dovette accontentarsi di conservare l'esclusiva nell'utilizzo del nome del prodotto a "tempo determinato", perdendola definitivamente dal 2007. Nel caso dell'approvazione del bilancio invece, a fronte della (magra) concessione di non aumentare il proprio contributo finanziario, l'Italia subì un danno di almeno quattro miliardi e mezzo di Euro, sottratti ai fondi da cui avrebbero attinto le amministrazioni regionali.

5. Lobbying e politica

I dati esaminati nelle pagine precedenti – e quindi il tema della funzionalità del *lobbying* rispetto alle democrazie, ma anche quello dei costi delle asimmetrie prodotte da quelle stesse democrazie, oltre che dalla disinformazione diffusa dai media sul tema della rappresentanza di interessi – trovano riscontro in almeno tre diversi campi di applicazione: politico, economico e normativo. È utile allora, per completare il quadro, una sintetica ricostruzione dei rapporti tra *lobbying* e i tre settori interessati.

La sfera politica anzitutto. È noto che, in questa fase storica, il nostro Paese registra l'allontanamento dei giovani e della classe media dalla politica. Un allontanamento che ha prodotto un clima di sfiducia talmente radicato e diffuso da non risparmiare nessuno. Il cittadino comune giudica tutti (o quasi) i rappresentanti della sfera politica incapaci di governare. La "casta" rappresenta una categoria generalizzante, omnicomprendente. La classe politica e i suoi costi sono giudicati insopportabili balzelli da cui liberarsi quanto prima³. Ne hanno guadagnato l'individualismo politico, la costruzione di messaggi provenienti non più dall'apparato-partito, ma dalla persona fisica in grado di incarnare carismaticamente i valori della fazione di appartenenza.

Cosa significa per i lobbisti la deriva della concezione collettiva in favore di leader assoluti, o quasi? In che modo le vicende politiche nazionali influenzano la concezione di rappresentanza di interessi, e le modalità attraverso cui praticarla?

Appurato che il sistema politico soffre di una grave crisi di delegittimazione, che il cittadino medio è disamorato della politica – ma non dell'attivismo, che invece conosce una nuova età dell'oro – si possono individuare almeno tre punti fermi. Ciascuno corrisponde a un obiettivo.

³ I sondaggi parlano da soli. Durante la trasmissione televisiva "La versione di Banfi" andata in onda su Rete4 nell'estate del 2011, sono stati diffusi i dati di un rilevamento condotto poche settimane prima dall'Istituto Piepoli. Alla domanda "chi compone la casta?" il 91% degli intervistati ha risposto indicando "politici, deputati e senatori", lasciando solamente le briciole agli altri: il clero, i giornalisti o gli ordini professionali. Il 74% degli intervistati ha dichiarato addirittura di credere che l'Italia stia vivendo una nuova Tangentopoli. Anche Tecné, a settembre 2011, in concomitanza con lo sciopero generale della CGIL, ha chiesto ai lavoratori un giudizio sul Governo in carica. Il 78,6% ha risposto di non essere soddisfatto per nulla, e di ritenere Berlusconi e compagnia inadatti a qualsiasi gestione razionale della crisi. A risultati molto simili era giunto Ipsos nel sondaggio diffuso durante una celebre puntata di Ballarò andata in onda a novembre 2010 (e quindi molto prima che scoppiasse il caso P4). Anche in quel caso era emerso un clima di sfiducia diffusa – e, cosa ancor più grave, crescente – da parte degli italiani nei confronti dell'intero corpo politico. Nel 2010 Demos&Pi aveva stimato in dieci punti percentuali (in quattro anni) il calo di fiducia degli italiani nei confronti del Parlamento. Di questi, sei su dieci dichiaravano di sentire la necessità di un leader capace di guidare l'Italia fuori dalla crisi.

Il primo punto è quello della crisi in sé. La minore legittimazione della politica si riflette indiscutibilmente sui lobbisti, percepiti come causa del malcostume dilagante, e non come possibile soluzione allo stesso. La crisi, peraltro, non è solo quella della politica, ma anche – e talora in misura preponderante – dell'impresa. La grave (in alcuni casi addirittura gravissima) delegittimazione delle strutture di rappresentanza industriale, come per la politica, produce due effetti: da una parte il lavoro del lobbista si moltiplica quanto a opportunità; contemporaneamente, si fa più complicato.

Il secondo punto fermo è quello della mancanza di una legislazione adeguata. Tanto per le regole della “buona politica”, che nel nostro sistema istituzionale mancano o sono lacunose, quanto per il lobbismo l'assenza di una regolazione chiara è controproducente. L'idea di fondo è che la normazione lacunosa o addirittura assente del sistema politico sia insieme causa e conseguenza della (de-)regolazione della rappresentanza professionale di interessi.

L'ultimo punto fermo è quello della competitività. Paradossalmente, come anticipato poc'anzi, gli assestamenti strutturali di politica e industria al *lobbying* fanno bene. Aprono cioè opportunità di guadagno inesplorate, creano domanda di nuove professionalità. Ai giovani offrono un'opportunità in più. Agli anziani impongono l'adeguamento. Sono trasformazioni importanti, ma rischiose al tempo stesso. Facilitano il malaffare, se non adeguatamente regolate. Rischiano di delegittimare, anziché valorizzare, la categoria dei rappresentanti di interessi.

6. La rappresentanza del settore produttivo

Come per la politica, anche nel settore produttivo la rappresentanza di interessi affronta una fase di evoluzione. Il fenomeno è particolarmente complesso. Da una parte c'è la parziale delegittimazione delle associazioni di rappresentanza degli imprenditori; dall'altra la ricerca di nuovi canali di aggregazione; dall'altra ancora la disaffezione degli imprenditori nei confronti delle associazioni tradizionali, alla quale però si affianca una forte propensione al network.

Tra tutti i fenomeni descritti è il primo quello più evidente. L'agonia dei canali tradizionali di pressione degli interessi imprenditoriali sul decisore pubblico è lampante. Il caso più noto è quello di Confindustria. Si tratta di una confederazione imprenditoriale dotata di una potenza di fuoco impressionante: quasi centocinquantomila imprese associate, per un totale di oltre cinque milioni e mezzo di addetti, cento sedi territoriali, diciotto regionali e un incasso annuale che supera il mezzo miliardo di Euro. Confindustria è stata per decenni il vero – e, forse, unico – rappresentante degli interessi imprenditoriali italiani. È stata la prima a creare una Direzione per i rapporti esterni, nei primissimi anni Settanta del secolo scorso. Ed è stata la prima associazione di categoria a sfruttare a proprio favore l'aderenza non a un singolo partito, ma all'intero sistema politico. Tutto sommato, il principale rappresentante degli interessi imprenditoriali Confindustria lo è ancora, benché debba fare i conti con un deficit di consenso notevole presso i propri associati. Cos'è cambiato? Come ha funzionato il sistema di rappresentanza e pressione posto in essere da Confindustria, e perché non funziona più?

Si potrebbe rispondere, semplificando, che è cambiato il modo di gestire le relazioni istituzionali. Per anni l'associazione ha ragionato e costruito la propria

DEMOCRAZIA E DEFINIZIONI

attività di *lobbying* seguendo due logiche distinte, seppure complementari. La prima è consistita nel sostegno ai grandi gruppi industriali. Quelli italiani e quelli stranieri operanti in Italia. Parliamo di colossi del calibro di IBM, con migliaia di dipendenti, sedi operative e *business partners* sparsi su tutto il territorio. Erano i loro, quelli dei grandi gruppi, gli interessi privilegiati in Confindustria. Di qui la seconda logica: quella delle cosiddette “leggi-sponda”. Le leggi (o leggende)-sponda consentivano di coniugare gli interessi dei grandi gruppi industriali – l’incremento negli scambi ad esempio, oppure la concessione di nuovi incentivi alla produzione – con quelli più generali della crescita. Eccola qui la “sponda”. Offerta dal Parlamento, consentiva di ottenere benefici in gran numero e di distribuirli un po’ a tutti. Alle grandi imprese si garantivano i correttivi normativi utili al sostentamento del bilancio, generando contemporaneamente ricchezza e occupazione, con un sostanzioso ritorno di immagine per i governi in carica. Ai vertici di Confindustria invece permetteva di conservare un carattere sostanzialmente apartitico e trasversale⁴. Permettersi di fare *lobbying* nei confronti di tutti i partiti politici per Confindustria era, insomma, la quadratura del cerchio. Senza contare i benefici secondari. Uno su tutti è il risparmio notevole di tempo ed energie. In un sistema come quello appena descritto il tempo necessario per accomodare gli interessi e rappresentarli al decisore pubblico era decisamente più contenuto rispetto a oggi. Accadeva in Confindustria e, di riflesso, in tutte le realtà imprenditoriali aggregate.

Oggi le strategie confindustriali non possono più fare affidamento né sulla logica dei grandi *partners* né sulle sponde del Parlamento. Da una parte i mutamenti economici e sociali hanno reso impraticabile la strada dei benefici diffusi. Dall’altra la ramificazione del tessuto imprenditoriale è cresciuta notevolmente, e così si sono moltiplicate le opzioni e le varianti di cui tener conto nella mediazione con gli interlocutori politici. Inevitabilmente, i nuovi assetti che vengono sperimentati mettono in discussione le strategie della rappresentanza di interessi, il *lobbying*.

Questa delegittimazione, letta in combinazione con la nascita di un nuovo attivismo, soprattutto nel mondo delle *start-up*, che sembra voler fare a meno del *lobbying* tradizionale senza rinunciare a momenti di aggregazione e condivisione, induce almeno due considerazioni.

Prima considerazione: caduti gli oligopoli imprenditoriali in cui il solo vero lobbista era l’amministratore delegato (l’unico a poter vantare titolo di un rapporto privilegiato con il Segretario di partito di turno) il mercato attuale offre più opportunità per esercitare la professione della mediazione di interessi. Tant’è che scorrendo gli organigrammi delle industrie più grandi è facile imbattersi in strutture articolate dedicate alla rappresentanza e alla mediazione. L’investimento nel *lobbying* da parte delle organizzazioni imprenditoriali è sempre elevato, e in crescita.

Seconda considerazione: i lobbisti guadagnano quote di mercato, ma questo stesso mercato è popolato principalmente da piccoli imprenditori che di *lobby* capiscono poco o nulla. Chi pratica il *lobbying*, e ancor prima chi lo insegna, o chi lo regola (o dovrebbe regolarlo) è necessario prenda atto del fatto che il mancato dialogo del tessuto imprenditoriale di piccole e medie dimensioni con il decisore pubblico fa male sicuramente all’economia italiana, ma anche agli imprenditori, alle istituzioni e, ovviamente, ai lobbisti. Come fare? In un Paese in cui la gestione dei rapporti d’affari si è basata

⁴ Memorabili al riguardo le dichiarazioni di Aldo Fumagalli, all’epoca responsabile per le riforme istituzionali di Confindustria, secondo cui l’organizzazione degli industriali non faceva solo *lobby*. Esercitava addirittura una funzione di controllo e moderazione sull’arena politica. Ciò a differenza di altre organizzazioni rappresentative di interessi industriali che invece erano legate a singoli partiti. Confcooperative, ad esempio, aderiva alla Democrazia Cristiana; Legacoop e gli artigiani gravitavano intorno al Partito Comunista, l’Associazione nazionale costruttori edili era affiliata al Partito liberale, e via dicendo.

quasi sempre sulla relazione personale non codificata⁵ è essenziale recuperare tra i principi guida della rappresentanza la trasparenza e la professionalità nei meccanismi di pressione. Il ruolo dei lobbisti intesi come facilitatori delle relazioni tra piccole e medie imprese e decisori pubblici territoriali e statali si affiancherebbe così alle iniziative spontanee – che sono esse stesse finalizzate alla pressione sul decisore – migliorando la circolazione della democrazia.

122

⁵ Si pensi al *relationship lending*, il meccanismo per cui le banche concedono migliori condizioni del credito sulla base della conoscenza personale con l'imprenditore.

⁶ Il solo dato certo – apparentemente è l'unico – è che l'interesse sul tema non manca. Un'indagine condotta da Burson-Marsteller nel 2009 rivelò che il 57% dei politici e funzionari apicali europei – percentuale che in Italia superava il 60% – guardava con preoccupazione alla scarsa trasparenza della regolazione della rappresentanza di interessi e della pressione lobbistica sui decisori pubblici. Il 19% del campione di intervistati (in rappresentanza dei diversi schieramenti politici e delle istituzioni pubbliche di tutta Europa) indicava nel miglioramento degli incentivi alla trasparenza interni ai meccanismi per l'adozione delle decisioni, unitamente alla creazione di un registro ufficiale dei lobbisti, la soluzione più rapida per disincentivare l'uso di strumenti non ortodossi come lo scambio di favori nella dialettica tra gruppi di pressione e decisori pubblici. Questo per quanto riguarda l'Europa. La quota dei favorevoli di nazionalità italiana era considerevolmente più alta. Oltre la metà degli intervistati si dichiarava a favore dell'idea del registro.

7. La regolazione del lobbying

Il terzo aspetto critico che investe la rappresentanza professionale di interessi è quello della regolazione normativa. L'evoluzione della regolazione del *lobbying* in Italia è particolarmente faticosa. Di punti di partenza ufficiali ce ne sono stati almeno trenta. Tanti quanti sono i tentativi che il Parlamento e il Governo italiani hanno fatto finora – senza successo – per regolare la materia. Un numero, peraltro, destinato a crescere se si prende in considerazione anche la legislazione regionale⁶.

Purtroppo, alle dichiarazioni favorevoli degli appartenenti alla classe politica, non sono quasi mai seguiti tentativi realmente concreti di disciplinare la materia. In ascesa subito dopo l'esplosione di scandali e vicende di malaffare che hanno coinvolto la classe politica, le pubbliche denunce e le dichiarazioni di intenti si affievoliscono, fino quasi a scomparire, nei periodi di stanca, quando la relativa tranquillità della fase istituzionale, oppure l'impellenza di questioni più urgenti, consentono di soprassedere.

L'andamento a corrente alternata, a cicli (ir)regolari, e la sostanziale uniformità degli interventi avanzati finora sul *lobbying* non richiede spiegazioni complesse. Se escludiamo le dichiarazioni dell'ultima ora (rese più per consuetudine che per interesse al problema) e le considerazioni di facciata (limate accuratamente sulla base delle esigenze dell'elettorato o della platea che ascolta) è abbastanza evidente che il dibattito pubblico sulla regolazione del *lobbying* in Italia si è lasciato trascinare dalle contingenze, trascurando di coltivare una visione più ampia del fenomeno. Una scelta, questa, che ha prodotto conseguenze importanti. Almeno due.

La prima, più scontata, è relativa proprio agli esiti delle iniziative avanzate presso le sedi istituzionali. Nessuna di queste proposte, buone o cattive che fossero, è mai riuscita a tradursi in legge, o anche solamente in un documento vincolante per i destinatari. Si è arrivati, nella migliore delle ipotesi, a produrre rapporti o dichiarazioni di intenti. La seconda conseguenza è che mano a mano che le proposte di legge si sono sedimentate in Parlamento e i tormentoni mediatici si sono consumati, esaurendosi, molti hanno perso di vista i macro-obiettivi che dovrebbe inseguire qualsiasi intervento normativo sul lobbismo. Ci si è trovati così a ragionare esclusivamente dell'utilità di un registro dei lobbisti o dell'opportunità di un codice deontologico. Argomenti pertinenti e di grande interesse, è innegabile. Ma privi dello spessore necessario per costituire il cardine intorno al quale elaborare una legge organica che intenda disciplinare coerentemente un fenomeno molto più complesso di quanto qualsiasi registro o codice di comportamento possano far immaginare. Al più abbiamo assistito alla parcellizzazione degli interventi normativi. Il legislatore italiano è cioè intervenuto a disciplinare temi che tra loro sono stret-

DEMOCRAZIA E DEFINIZIONI

tamente collegati – si pensi ad esempio alla disciplina del conflitto di interessi, al sistema di finanziamento ai partiti, alla trasparenza nelle procedure decisionali, all'introduzione di mezzi e strumenti di democrazia partecipativa a tutela dei gruppi di pressione – distribuendo però i relativi regimi all'interno di altrettante leggi e provvedimenti. A cercar bene una disciplina del *lobbying*, limitatamente ai tratti fondamentali, esiste già. Mancano però i necessari criteri logici e ordinatori. Le lacune restano, sono profonde e, di fatto, finiscono per rendere la disciplina esistente del tutto inadeguata.

123

8. La crisi (e opportunità) del lobbying

Le sintetiche riflessioni svolte in questo articolo si prestano a reazioni diverse. Tra queste, quella più interessante analizza il *lobbying* (ma, volendo, anche la democrazia partecipativa) nel contesto attuale di crisi.

Quanto alle cause, la crisi dei sistemi democratici contemporanei può essere di numeri, di qualità della rappresentanza degli interessi o di professionalità degli incaricati della rappresentanza.

I numeri anzitutto. Secondo Simon Zadek, CEO di AccountAbility, l'ente non governativo europeo impegnato nella battaglia per la responsabilizzazione delle istituzioni pubbliche, il *lobbying* affronterebbe un periodo di crisi dovuto soprattutto all'incremento esponenziale nel numero di lobbisti operanti nei diversi sistemi decisionali. Questo il problema: i professionisti della rappresentanza degli interessi sarebbero così tanti da produrre un effetto distorsivo sui processi decisionali. Troppa pressione, troppi interessi, troppi rappresentanti, col risultato di "squalificare" la qualità delle decisioni.

L'idea è suggestiva, ma poco convincente, per almeno due diverse ragioni. Prima di tutto perché una stima precisa dei rappresentanti di interesse non esiste. Ci si può andare vicini, forse, negli Stati Uniti o in Canada, dove ci sono i registri. Nel resto del mondo, dove i registri mancano o non funzionano, è praticamente impossibile quantificare il numero di professionisti che svolgono questo mestiere. La situazione si complica se si cercano dati raffinati: quanti sono i lobbisti a tempo pieno? Quanti svolgono questo mestiere *part-time*? Quanti, invece, lobbisti lo sono solo occasionalmente e quanti, infine, dichiarandosi lobbisti, fanno in realtà tutt'altro mestiere? Senza contare che, col passare del tempo, la professione di lobbista si è arricchita di nuove peculiarità. Oggi le tipologie professionali sono molto più variegata rispetto al passato. Ci sono i *freelance* puri, che lavorano su commissione, quelli che impiegano il terzo settore (professionisti a metà tra il lobbista e l'attivista), oltre che quelli impiegati dalle aziende.

Secondo motivo di perplessità: mancando un mercato uniforme della professione, non è possibile nemmeno stimare con esattezza se e quando questo mercato sia saturo. Qualunque calcolo, anche il più attento a tutte le variabili, sarebbe comunque approssimativo.

Terzo, e ultimo, motivo di perplessità nei confronti della teoria di Zadek: è presumibile che una selezione esista già. È quella naturale, imposta dal mercato. La si può sintetizzare rozzamente: finché c'è domanda di un servizio, c'è anche l'offerta (oppure, se l'offerta è carente il servizio costa di più). Se invece l'offerta supera la domanda, allora il mercato è saturo e chi offre quel servizio dovrà scegliere: riposizionarsi, trovare variazioni intelligenti, puntare

124 ⁷ Un esempio di questo tipo lo offre la Regione Toscana. Qui il legislatore ha disciplinato la partecipazione democratica alle decisioni con due leggi diverse (e peraltro con meccanismi tra loro piuttosto dissimili). Il fatto che il decisore pubblico regionale toscano oggi possa interagire sfruttando binari diversi (anche se paralleli) con la società civile, da una parte, e dall'altra con i professionisti della rappresentanza d'interessi, non ha ostruito i primi, né ha delegittimato i secondi. Entrambi, con scopi, tempi e mezzi diversi dialogano con l'amministrazione locale, traendone beneficio reciprocamente.

sulla qualità o, viceversa, abbattere il più possibile i costi. In mancanza di questi correttivi, rischia la disoccupazione.

Secondo altri studiosi la crisi del lobbismo sarebbe soprattutto una crisi di legittimazione, determinata non dai numeri, ma dagli sviluppi che, soprattutto in tempi recenti, sono intervenuti nei sistemi democratici. Le argomentazioni principali per sostenere questa tesi sono due. La prima: lo sviluppo di nuovi sistemi di partecipazione alle decisioni pubbliche ha contribuito alla rivalutazione da parte dei cittadini dei valori della democrazia partecipativa. Le iniziative promosse dalla e per la società civile per fare pressione sui decisori pubblici sono aumentate a dismisura. Una crescita benefica, si sostiene. Tranne che per coloro che di mestiere svolgono l'attività di rappresentanza di interessi. Loro dalla partecipazione democratica verrebbero ridimensionati. Come se – questa è la teoria – il ruolo dei lobbisti si facesse marginale, o addirittura inutile, in un'arena democratica realmente partecipata.

A questa visione si possono opporre due obiezioni. C'è, anzitutto, una differenza concettuale profonda tra le due forme di partecipazione – quella procedimentale e quella lobbistica. Non solo. In un sistema democraticamente maturo, la convivenza – o addirittura la sovrapposizione – di più canali di partecipazione non è un ostacolo per quelli che ne sono protagonisti. Tutto al contrario. È un beneficio⁷.

Infine, il terzo profilo della crisi è nel mutamento della professione di lobbista. Che la professione del rappresentante di interessi si sia evoluta non c'è alcun dubbio. Oggi, il “prodotto industriale” che, tradizionalmente, i lobbisti – quelli *freelance* almeno – mettevano a disposizione delle aziende non ha più senso. Il monitoraggio parlamentare fino a qualche tempo fa era un'operazione complessa. Oggi la stessa attività può essere svolta a basso costo con mezzi informatici. Al rappresentante degli interessi il cliente chiede un servizio molto più completo. Il tutto, ovviamente, in tempi molto più rapidi rispetto al passato.

9. Conclusioni

La crisi della rappresentanza di interessi può essere un'opportunità importante. Lo è per gli stessi appartenenti alla categoria, per il buon funzionamento del sistema democratico e, non meno importante, per il valido supporto che offre alla democrazia partecipativa.

Sono però necessarie alcune condizioni minime. La prima è la stabilizzazione di un percorso formativo per chi decide di intraprendere il mestiere di lobbista. Oggi non mancano i corsi di formazione, universitari e non. Manca però una certificazione della serietà dell'ente erogatore e dei requisiti minimi di accesso. In sostanza, chiunque, a qualsiasi costo e in qualunque condizione, può essere in grado di erogare un corso di formazione per rappresentanti di interessi. Il risultato è una giungla poco trasparente.

La seconda condizione è la ricerca di una regolazione più coerente. In realtà un intervento mirato ai soli lobbisti avrebbe poca o nessuna efficacia. Per questo le proposte di istituzione di un registro dei rappresentanti di interessi sono, generalmente, accolte con scarso entusiasmo da chi conosce la materia. I registri sono strumenti utili per tracciare il ruolo dei lobbisti, l'attività in cui sono impegnati, e in parte anche il volume di affari. Da soli, però non garantiscono

DEMOCRAZIA E DEFINIZIONI

il corretto funzionamento del sistema di rappresentanza, né possono tracciare tutte le operazioni. Per questo è utile intervenire con una regolazione più rigida e attenta ai casi di corruzione nella pubblica amministrazione, una visione normativa di più ampio raggio del sistema di finanziamento pubblico ai partiti, oltre che una revisione di alcuni meccanismi che oggi regolano il funzionamento di Camera e Senato.

La terza condizione è la non-inclusività. Nessuno degli interventi evocati in questo articolo è in grado, da solo, di risolvere una situazione problematica estremamente complessa. Preso atto dei legami, anche stretti, che sussistono tra le diverse forme di interazione tra poteri pubblici e società civile (e acquisita la consapevolezza che questo tipo di interazioni è favorevole allo sviluppo di sistemi democratici maturi) si tratta di sviluppare i singoli aspetti senza soffocare gli altri. È necessaria, in altre parole, una visione d'insieme. La parcellizzazione degli interventi non può che esaltare questa o quella forma di rappresentanza, nuocendo alla maturazione delle altre e condannando, di fatto, le iniziative individuali all'insuccesso.