

Prefazione

di Giuseppe Mazzei

Per molti decenni la cultura accademica italiana ha applicato, impropriamente, al tema delle *lobby* la settima proposizione con cui Ludwig Wittgenstein introduceva, ormai cento anni fa, il suo *Tractatus logico-philosophicus*: «Di ciò di cui non si può parlare si deve tacere» (*Wovon man nicht sprechen kann, darüber muss man schweigen*).

Il grande filosofo del linguaggio si riferiva a tutto ciò che esiste ma che non è «dicibile» perché va oltre le scienze fisico-matematiche, la metafisica, insomma.

La problematica delle *lobby* è invece una questione reale che si tocca con mano non appena si parla di democrazia, ma che per molti doveva essere segregata nel mondo dell'indicibile.

Non si dovrebbe parlare delle *lobby* o perché l'argomento è tabù o perché si tratta di un fenomeno impalpabile e opaco che sfugge all'osservazione o perché affrontare questo argomento scomodo potrebbe irritare qualche nervo scoperto che è meglio anestetizzare con una buona dose di ipocrisia.

Così è stato, salvo rarissime eccezioni, fino a qualche anno fa.

Il numero di saggi sulle *lobby* in Italia si contava sul palmo di una mano a differenza della gran copia di volumi pubblicati nelle altre democrazie europee, per non parlare dell'enorme mole di titoli presenti nelle biblioteche degli Stati Uniti.

Ora la congiura del silenzio è finita. Almeno nella saggistica.

Continua, invece, la congiura dell'ignoranza sulla quasi totalità della stampa nostrana, dove la parola *lobby* è usata quasi sempre a sproposito come sinonimo di attività illecite o traffici immorali e come un generico *passepartout* per dire che esiste una qualche forma di influenza del mondo degli interessi nelle decisioni pubbliche, senza andare oltre e approfondire.

Leggo, con grande soddisfazione, sempre più di frequente nuovi libri sulla rappresentanza degli interessi, testi che usano nei loro titoli la parola

lobby senza paura di finire sul rogo alimentato con le fascine degli incolti e dei sepolcri imbiancati.

E tutti i nuovi testi che l'editoria sta dando alle stampe, da un lustro in qua, sono ispirati dalla volontà di riflettere serenamente e senza pregiudizi su questo problema. Il vento è cambiato.

Si tratta, in prevalenza, di saggi di orientamento politologico, raramente si trovano esperti di diritto pubblico o costituzionalisti impegnati a districare la complessa matassa dottrinarica, ancora aggrovigliata, di questa materia. Che pure ha un grande impatto sulle basi della convivenza democratica e sulla articolazione della vita istituzionale.

Ma forse bisogna avere ancora un po' di pazienza. Prima o poi, anche coloro che studiano le regole del gioco della democrazia porranno attenzione al problema centrale della vita democratica, che è quello delle decisioni e della partecipazione alle decisioni. Il tema del lobbismo, infatti, si inserisce proprio nella dinamica della formazione delle decisioni democratiche.

Che senso avrebbe la democrazia dei moderni, il potere del popolo delegato ad altri, se tutto ciò non servisse ad adottare decisioni buone e si limitasse a una formale partecipazione dei cittadini al momento elettorale?

La democrazia esiste perché *alcuni* devono decidere, o perché delegati dal popolo o perché scelti dai delegati dal popolo o perché selezionati per amministrare scelte pubbliche.

Il problema è: come garantire che le decisioni vengano adottate in maniera consapevole, corretta e cercando l'interesse generale?

Per rispondere a questa domanda la decisione pubblica deve essere considerata come un'azione razionale non solo rispetto al *valore* ma anche rispetto allo *scopo*?

La importante distinzione che Max Weber descrive tra i due tipi di azione va applicata bene.

L'interesse generale è sì un valore fondante delle democrazie pluraliste, pieno di significato etico-politico-sociale, ma bisogna considerare questo valore come un obiettivo da conseguire con razionalità concreta e non solo con declamazioni o con atti che ignorano le conseguenze che provocano.

E i politici o i «decisori pubblici», come preferisco definire la più ampia platea di chi fa le scelte in democrazia, devono adottare un orientamento integrato fra l'etica della convinzione (*Gesinnungsethik*), che meglio si dovrebbe tradurre con etica dei principi, e l'etica della responsabilità (*Verantwortungsethik*).

L'interesse generale non è né un'idea innata, che sarebbe appannaggio

esclusivo dei politici o dei decisori pubblici, né è una trasposizione moderna della mistica «volontà generale» di Jean Jacques Rousseau, una sorta di volontà che sarebbe presente, pura e incorruttibile, in ciascuno di noi anche se in forma inconsapevole. Rousseau intendeva la volontà generale come una categoria dello spirito quando, nel Contratto sociale scriveva: «Spesso vi è una gran differenza fra la volontà di tutti e la volontà generale: questa ha di mira soltanto l'interesse comune, l'altra ha di mira l'interesse privato e non è che una somma di volontà particolari; ma se da queste stesse volontà si tolgono i più e i meno che si annullano fra loro, come somma delle differenze rimane la volontà generale». Una sorta di collettivismo etico inconsapevole di cui nessuno sente il bisogno.

In tanti si affannano a invocare l'interesse generale come un simulacro che funge da argomento «ideologico» per opporsi alla visione secolarizzata della democrazia decidente, intesa come una serie di azioni calcolate razionalmente per il raggiungimento del valore.

E allora, a mo' di conclusione provvisoria di questa riflessione, preciso:

1. Non esiste un solo interesse generale, ma esistono tanti interessi generali quante sono le «visioni» che ispirano i pubblici decisori, *in primis* i politici, sulla base delle loro convinzioni che propongono ai cittadini nella fase elettorale della democrazia.
2. Poiché esistono vari interessi generali, nessuno di essi può essere considerato valore assoluto in sé; il pluralismo dei valori è incompatibile con una visione assolutistica dell'interesse generale.
3. Nessun interesse generale può, in ogni caso, essere perseguito trascurando le conseguenze concrete delle decisioni che si adottano con l'intenzione di raggiungerlo.
4. Trascurare le conseguenze delle decisioni, in nome della fede nell'interesse generale in cui si crede, significa avere a cuore non l'interesse dei destinatari delle decisioni (i cittadini) ma solo l'astratta coerenza tra la propria visione ideologica e le decisioni. Sicché, se le conseguenze delle decisioni vanno contro gli interessi concreti di coloro per i quali sono state adottate, il decisore se la cava come Hegel quando, alla fine della sua dissertazione in cui affermava che sulla base della sua teoria i pianeti erano sei, gli fu fatto notare che invece ne era stato scoperto un settimo. Il grande filosofo, per il quale tutto ciò che è razionale è reale, rispose: «Se i fatti non si accordano con la teoria, peggio per i fatti». Molti decisori pubblici innamorati del proprio interesse generale somi-

gliano a Lunacarskij (1875-1933), filosofo marxista e politico russo, che soleva dire: «Se i fatti non ci daranno ragione, peggio per i fatti!».

5. Il decisore pubblico non deve avere una visione ideologica, chiusa e intollerante, di quel che definisce come interesse generale.
6. Il decisore pubblico deve confrontare l'interesse generale che risponde alla propria «visione» con gli interessi particolari che sono chiamati in gioco dalle sue decisioni e da questo confronto trarre elementi per meglio definire ciò che ritiene interesse generale.
7. Il decisore pubblico deve adottare decisioni responsabili e misurarne le conseguenze confrontandosi con gli interessi particolari che esse riguardano.
8. Nessun tipo di interesse generale è una mera sommatoria di interessi particolari.
9. Nessuna sommatoria di interessi particolari è di per sé stessa a somma zero.
10. Il decisore pubblico deve adottare decisioni che siano razionali rispetto all'interesse generale, un *valore*, che dopo essere stato ridefinito sulla base del confronto con gli interessi particolari diventa concretamente uno *scopo*: in questo complesso processo bisogna seguire l'etica della responsabilità che deve tener conto dell'etica dei principi.

Tutte queste considerazioni mi sono venute in mente mentre leggevo il libro di Gianluca Sgueo.

Gianluca è un giovane e brillante studioso che segue il problema della democrazia partecipativa e che unisce la serietà della riflessione accademica alla piacevolezza stilistica dello scrivere giornalistico.

Ha scritto una sorta di Atlante sull'attività di *lobbying* così come essa appare nelle cronache di questa fase non luminosa delle nostre economie e democrazie.

Ne viene fuori un mosaico vivace e multicolore delle difficoltà in cui si dibattono tutte le democrazie quando affrontano il tema degli interessi. Difficoltà che aumentano a dismisura per quelle democrazie, quella italiana tra le prime, che cercano di ignorare il problema.

Sgueo racconta con la rapidità di un bozzettista una vasta messe di fatti, con un sapiente disincanto: non ci sono modelli ottimali e tanto meno perfetti da imitare pedissequamente.

Gli Stati Uniti, con oltre settanta anni di esperienza nella revisione della legislazione di regolamentazione sull'attività di *lobbying* sono certo

un esempio di sforzo generoso verso la trasparenza, ma si portano dietro tutto il pesante peso rappresentato dalla commistione di *lobbying* e finanziamento di una politica costosissima.

L'Europa si presenta largamente impreparata al problema di una regolamentazione adeguata. A livello comunitario non si riesce a imporre l'obbligatorietà dell'iscrizione nel registro per la trasparenza in comune tra Parlamento e la Commissione e si lascia fuori da quest'arena di trasparenza chi conta di più, cioè il Consiglio europeo.

Nei singoli Paesi dell'Unione ognuno va per la propria strada e a velocità diverse: elevata quella delle neo-democrazie dell'Europa allargata; lenta, troppo lenta quella delle blasonate democrazie della vecchia Europa; quasi vicina allo zero, in Italia.

L'associazione Il Chiostro – per la trasparenza delle lobby (www.ilchiostro.org), che ho l'onore di presiedere, da tre anni si batte per una legge nazionale di regolamentazione che, se tarderà ancora ad arrivare, rischia di trovarsi di fronte al fatto compiuto di una variegata serie di leggi regionali con un'ennesima confusione istituzionale.

Abbiamo riaperto il dibattito su questo tema che ora non è più un tabù, registriamo un consenso di massima tra i partiti favorevoli alla regolamentazione, quella che Sgueo definisce «una maggioranza bulgara» e che d'incanto si trasforma in una «maggioranza silente e invisibile» quando dalle dichiarazioni solenni si cerca di passare alla redazione di una proposta di legge condivisa e *omnipartisan*, come dovrebbe essere ogni riforma istituzionale. Una legge sulle *lobby* è a tutti gli effetti una piccola, strategica, riforma del modo di funzionare delle istituzioni.

Il Chiostro ha raccolto a Roma nel maggio 2011 le associazioni dei lobbisti dei 27 Paesi dell'Unione per dar vita a un organismo PACE, *Public Affairs Community of Europe*, (www.paceurope.eu) con l'obiettivo di mettere la prima pietra per costruire un'identità comune del lobbista europeo, definire una carta dei diritti e dei doveri dei lobbisti, scrivere regole comuni per i lobbisti d'Europa. Sarà un contributo al rafforzamento delle deboli istituzioni democratiche europee fornito dal mondo dei rappresentanti degli interessi, un mondo in continua evoluzione e che cerca mezzi e linguaggi nuovi per dialogare con le istituzioni.

Sgueo scrive pagine molto penetranti, in particolare quando, a proposito dell'Italia, esamina la crisi dell'associazionismo tradizionale nel settore imprenditoriale, le grandi difficoltà che incontra il 95% delle aziende italiane, piccole e medie, nel far arrivare la propria voce nelle stanze dove si decide.

È questo un punto cruciale su cui pochi osservatori si soffermano, quando mettono ai raggi X le difficoltà dell'economia italiana.

Ebbene, c'è un ragionamento coerente che scorre sotto le pagine di Sgueo, che sintetizzerei in questo concetto: il lobbismo corretto e ben regolamentato è un elemento cruciale per migliorare la competitività del sistema imprenditoriale italiano e in genere del sistema democratico.

Qualcuno forse storcerà il naso di fronte a questo che non è assioma ma una semplice, e amara, constatazione.

In generale, quando la dinamica degli interessi non esprime tutta la propria potenzialità, quando ci sono interessi rappresentati male, altri sovra-rappresentati e altri per niente rappresentati, vuol dire che ci sono intoppi nei canali di comunicazione tra chi decide e coloro per i quali si decide. E l'esito di questa distorsione comunicativa è una ridotta efficienza complessiva delle decisioni che vengono adottate.

Questo vale, ovviamente, per tutti gli interessi, profit e non profit.

Nel caso italiano, l'assurdità è rappresentata dal fatto che proprio il tessuto imprenditoriale che è il fiore all'occhiello del Paese e che è la struttura antisismica che regge agli urti delle crisi, stenta a far sentire la propria voce.

L'Italia sconta una eccessiva presenza di strutture burocratiche che hanno accesso privilegiato alle istituzioni rispetto a un mondo produttivo che risulta non rappresentato e che è invece la parte del Paese che ha più bisogno di farsi ascoltare, e questo vale non solo per le imprese ma anche per i lavoratori.

L'Italia, come documenta Sgueo, non sa fare *lobby* per sé stessa, non solo nelle stanze dei bottoni di Bruxelles ma neanche in giro per il mondo, dove altri Paesi arrivano prima di noi e investono per convincere le istituzioni a stringere rapporti di cooperazione.

Consiglio la lettura di questo volume in particolare ai membri del Parlamento. Sì, proprio a coloro che dovrebbero rimboccarsi le maniche per procedere rapidamente verso la regolamentazione dell'attività di rapporti con le istituzioni, senza creare una nuova corporazione blindata con un ennesimo ordine professionale di cui nessuno sente il bisogno. Vorrei proporre a senatori e deputati una ricetta da tener presente per tentare di rimettere in moto il motore spompato dell'economia italiana: più aumenterà l'attività di *lobbying* regolamentata, maggiore saranno le opportunità di crescita dell'economia. Insomma: «più *lobbying*, più sviluppo».