

di Antonio Maria Baggio

*La bufera di Tangentopoli ha scoperto la pentola di tutti quegli interessi che cercavano di ottenere il favore del potere politico attraverso pressioni nascoste. Ma come garantire, per il futuro, che la rappresentanza degli interessi venga condotta in forme compatibili con la democrazia?*



# LOBBY O DEMOCRAZIA?

In televisione – nelle udienze del primo processo per Tangentopoli – abbiamo avuto un quadro realistico di come andassero le cose nei rapporti tra i partiti, detentori del potere politico, e i gruppi di interesse particolare – specialmente finanziario ed industriale – nel loro scambio di favori: l'azione delle lobbies, cioè dei gruppi di pressione che rappresentano interessi particolari, è stata distruttiva per la democrazia.

Ma che male c'è se i rappresentanti di un'industria o di una categoria espongono i propri punti di vista al potere politico?

Le decisioni del legislatore – il parlamento – possono avere infatti importanti ripercussioni sulle attività economiche e sulla vita sociale. Gli interessi rappresentati devono però essere generali, e per questo sono abilitate le associazioni ufficiali di categoria, che costituiscono una forma di rappresentanza legale già riconosciuta. L'azione delle lobbies, invece, persegue spesso l'interesse di una singola azienda a danno delle altre.

Uno dei problemi aperti da Tangentopoli è appunto questo: come far sì che l'attività di rappresentanza degli interessi si mantenga nella legalità, e giunga ad essere un aiuto per la democrazia, piuttosto che un pericolo?

**Molti** accettano l'esistenza delle lobbies: chiedono però che la loro attività sia regolamentata, resa visibile. Ma è questa una garanzia sufficiente? Ebbene, c'è un paese in cui queste regole esistono, gli Stati Uniti d'America, ma, come testimonia l'inchiesta di Rodolfo Brancoli (1), non bastano. Le lobbies americane hanno una parte relevantissima nel finanziamento delle campagne elettorali di depu-



Agenzia Contrasto

**Tavolo di trattativa tra governo e sindacati. La rappresentanza degli interessi settoriali dev'essere lasciata alle organizzazioni di categoria, sia dei lavoratori dipendenti che degli imprenditori, eliminando la pressione sotterranea delle lobbies. Sotto: il giudice Di Pietro. Tangentopoli ha messo allo scoperto lo scambio di favori tra potere politico e gruppi particolari, con grave rischio per la democrazia.**

di come ha votato. Dal punto di vista pratico, l'attività legislativa del parlamentare risulta molto ridotta, dovendo preoccuparsi costantemente di reperire fondi, come se la campagna elettorale non avesse mai fine: al punto da compromettere i regolari lavori dell'assemblea.

L'alzarsi continuo delle spese trasforma inoltre la politica in una attività che richiede un considerevole investimento di capitale, ponendo ostacoli quasi insormontabili ai

tosto che i voti conquistati porta a porta, sfavorendo i candidati meno danarosi. La figura stessa del parlamentare, le sue caratteristiche personali, perdono di importanza, perché alla lobby è sufficiente uno qualunque, purché obbedisca.

Altro fatto grave è la perdita di identità delle forze politiche: le lobbies non finanziano in base alla differente linea dei partiti, ma in base alla funzione dei parlamentari nelle commissioni che trattano i problemi concernenti la lobby: politici di partiti diversi tendono ad uniformarsi ai desideri del finanziatore, più che al programma del partito.

**Torniamo** alla situazione italiana. La rappresentanza, come si sa, si esprime attraverso due circuiti fondamentali: quello democratico, col quale i cittadini eleggono i propri rappresentanti; e quello che potremmo chiamare "funzionale", nel quale i rappresentanti di



tati e senatori; la competizione elettorale è infatti una condizione fondamentale della democrazia, e viene combattuta, sempre più, attraverso l'uso di spazi televisivi. Proprio per questo i costi delle campagne, negli ultimi decenni, sono saliti in maniera vertiginosa: e si accetta che siano proprio le lobbies a assumersi i "costi della democrazia", coprendo il fatto che questi costi sono pagati dai cittadini, che - come è avvenuto spesso in Italia - per la realizzazione di un cavalcavia o di un ospedale spendono il doppio del prezzo di mercato.

A noi sembra che questa forma di finanziamento dei politici, e di pressione sulle loro decisioni, debba essere respinta, sia dal punto di vista morale, sia da quello politico.

I motivi sono chiari. Per cominciare, l'eletto dovrà dedicare una parte della propria attività legislativa a restituire il debito politico che ha contratto durante la campagna, sentendosi costantemente sul collo il fiato della lobby che gli chiede conto

cittadini che intendessero dedicarsi ad essa per un periodo limitato di tempo: viene favorito il professionismo politico e scoraggiato il ricambio dei parlamentari.

Si allenta anche il legame tra il collegio elettorale e l'eletto, che dipende sempre più, per il finanziamento, da interessi estranei a quelli della gente che dovrebbe rappresentare. In tal modo si viene a ledere anche un principio-base della democrazia, quello dell'uguaglianza, dato che vale di più il peso del denaro che paga la pubblicità elettorale, piut-

certi interessi prendono contatto direttamente con i politici che decidono: è il caso delle trattative tra sindacati e governo, o quello, appunto, dei contatti stabiliti dalle lobbies.

Tra questi due ci sono però molte differenze: i sindacati infatti rappresentano - a parte le possibili degenerazioni - interessi di carattere generale; mentre le lobbies, al limite, possono premere sui politici in favore di una sola persona. Inoltre i rappresentanti sindacali sono, generalmente, democraticamente eletti, mentre nulla assicura che l'interesse

sostenuto dalle lobbies, anche qualora fosse quello di una vasta categoria (per esempio, la lobby delle industrie farmaceutiche) esprima le esigenze di tutti coloro che vi lavorano. La situazione ottimale sarebbe raggiunta eliminando l'attività delle lobbies, consentendo la rappresentanza degli interessi settoriali - anche di parte imprenditoriale -, solo alle associazioni di categoria, che devono dare garanzie di parlare a nome di tutti i loro membri.

C'è da chiedersi cosa fare, per rendere compatibile la rappresentanza democratica con quella degli interessi, in modo da garantire sia il funzionamento della democrazia, sia la moralità dell'intero processo.

La situazione italiana non è delle più allegre. A quanto sembra, siamo ancora in una fase di transizione, che ha visto la dissoluzione o la crisi dei partiti politici tradizionali, senza che quelli attuali si siano consolidati in un nuovo assetto. Nei primi decenni del secondo dopoguerra sembrava valere la descrizione che il politologo G.A. Almond faceva dei partiti: sono quegli organismi capaci di raccogliere i molteplici interessi espressi dalla società (le cosiddette "domande disaggregate"), e portarle poi ad una sintesi che si esprime nella decisione politica, nel provvedi-

**«Se è il denaro delle lobbies a finanziare le campagne elettorali, ne derivano rischi enormi per la democrazia».**

mento legislativo. Uno degli aspetti della crisi dei partiti è proprio questo: la loro incapacità, negli ultimi anni (qualcuno dice: negli ultimi decenni), di operare questa sintesi che costituisce una loro fondamentale ragione di esistere.

Del resto, è cambiata la società: pensiamo al peso che avevano, fino agli anni sessanta, le grandi categorie operaie: i partiti che le esprimevano politicamente, e i sindacati che ne difendevano gli interessi economico-sociali, potevano rappresentarle con efficacia. Oggi queste grandi aree omogenee di interesse si sono ridotte nella quantità e nella



Giuseppe Distefano

**Anziani e giovani durante lo sciopero generale del 14 ottobre. Esistono interessi nuovi, come quelli delle famiglie, o deboli (gli anziani). E non dimentichiamo gli interessi mai difesi (poveri, disoccupati, marginali) o quelli difficili da rappresentare, come i diritti delle generazioni future.**

devono lavorare proprio per scongiurare la soluzione autoritaria.

**Che fare, allora?** Anzitutto mettere al riparo il parlamentare dal "rischio americano" di una campagna elettorale continua. In Italia la legge stabilisce un limite di spesa per le campagne elettorali: unendolo alla eliminazione delle attività lobbistiche, già otterremmo una buona

forza economica, la società è più frammentata, e, di conseguenza, sono frammentati anche gli interessi che chiedono rappresentanza.

Questa frantumazione sociale, unita alla crisi dei partiti, genera una situazione pericolosa. Viene alla mente la descrizione che Charles S. Maier faceva della Francia sotto Napoleone III: questi diede vita ad un "governo di azione", che si sostituiva ad un parlamento liberale frammentario e, per questo, inetto. Il "bonapartismo" curava invece un dialogo diretto con gli interessi più forti, e otteneva, periodicamente, un consenso popolare di tipo plebiscitario; si basava sulle forze anti-parlamentari, che sostenevano di esprimere il "paese reale": «Il Secondo Impero - scrive Maier - con la sua apertura nei confronti dei cattolici, con la manipolazione dei burocrati e le iniziali concessioni agli ambienti imprenditoriali, aprì la strada ai rudimenti di un corporativismo plebiscitario»(2).

Se si pensa ai ricorrenti timori di un rischio di regime autoritario nel nostro paese, non può non colpire l'assonanza tra la situazione italiana attuale - frantumazione degli interessi, crisi della politica, sorgere di fenomeni plebiscitari - e quella descritta da Maier. Ma anche le differenze sono enormi: esistono oggi soggetti sociali e politici, e istituzioni, che hanno un autentico carattere democratico; sono questi che

garanzia. Ma limitare le spese nei quaranta giorni che precedono le elezioni non basta, dato che c'è chi può permettersi di farsi pubblicità per la durata dell'intera legislatura attraverso l'uso delle televisioni, e chi no. La riforma del sistema radiotelevisivo, in direzione di un maggiore pluralismo, è urgente proprio per garantire una competizione politica corretta.

Il parlamentare e i partiti dovrebbero avere in tal modo un accesso egualitario e continuo ai mezzi di comunicazione: la preoccupazione permanente dell'eletto potrà essere allora di dialogare coi propri elettori sulla base del programma politico proposto durante la campagna elettorale, e obbedendo all'obbligo morale di accettare il loro controllo sul proprio operato.

Su cosa ancora impegnarsi? Nella crescita della formazione civile e politica dei cittadini, soprattutto di quelli che già sono attivi in campo culturale, sociale, ecclesiale, di volontariato: la fuga dalla politica - soprattutto da parte dei migliori - è durata abbastanza. Un cambiamento nel modo di fare politica può essere garantito solo da chi mantiene un forte legame con la società, la comunità, la professione dalle quali proviene. Il professionista della politica, infatti - che pure, per certi aspetti, è necessario -, non è in grado di cambiare, da solo, la fisio-

nomia del partito: lo può fare insieme al cittadino partecipe.

Esistono ancora, in Italia, interessi sociali ed economici molto diffusi, che sono rappresentati dai vari sindacati e dalle varie associazioni imprenditoriali: il dialogo costante tra le parti e l'atteggiamento responsa-

**«Il governo  
verrà giudicato anche  
nella sua capacità  
di occuparsi degli interessi  
dei più deboli».**

bile, oggi, è condizione non solo per il buon esito delle singole trattative, ma per la tenuta generale del sistema: diminuisce così il rischio di imposizioni esterne.

Al governo spetta anche di valutare con oculatezza, e ai fini del bene comune, a quali nuovi soggetti sociali ed economici conferire la dignità di rappresentanti, non per ottenere un consenso immediato da questo o quel gruppo, ma ai fini del bene comune.

**Tutto qui?** Niente affatto. Esistono anche interessi non riducibili

alla sola dimensione economica: quelli delle famiglie, ad esempio, toccano tutti gli aspetti della vita pubblica; eppure solo adesso si stanno imponendo all'attenzione generale, anche grazie alla presa di coscienza delle famiglie stesse di essere un soggetto di rilevanza sociale, economica, politica. Chi può rappresentarle? Certamente nessuno dei soggetti tradizionali da solo. Sembra che solo un dialogo tra le organizzazioni familiari e il governo, i partiti, i sindacati, potrà produrre un risultato.

E non scordiamoci, inoltre, dell'esistenza di interessi che non hanno mai avuto una rappresentanza adeguata: quelli delle aree geografiche più depresse, dei cittadini in condizioni di marginalità (sulla soglia di povertà o oltre), dei disoccupati, delle generazioni future che, dalle nostre decisioni di oggi, possono essere messe in condizioni di difficoltà. Questi interessi non avranno mai una lobby che finanzia le campagne elettorali: ma anche su questi problemi si misura la capacità del governo di essere il governo di tutti, se saprà incontrarsi con chi - associazioni e volontariato - di questi interessi si sta già occupando.

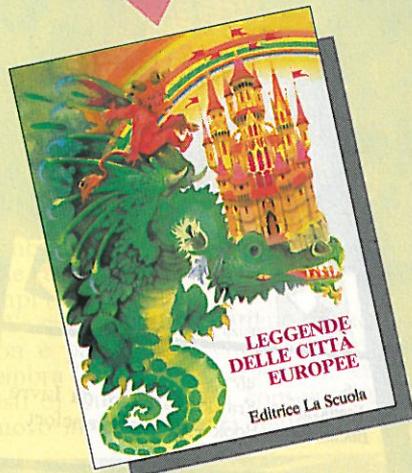
In conclusione, per risolvere i problemi posti dalla rappresentanza degli interessi tutti sono coinvolti: dal singolo cittadino, cui si chiede un'onestà personale e una maggiore partecipazione politica; al parlamentare che deve trovare il senso profondo di servizio che caratterizza il suo ruolo; dal parlamento, che deve varare le leggi necessarie, al governo, chiamato non a produrre provvedimenti che ne assicurino la sopravvivenza giorno per giorno, ma a decisioni lungimiranti; per finire con le organizzazioni degli interessi, sia quelle già esistenti e riconosciute, sia quelle che potranno formarsi, alla luce del sole, in futuro: devono comprendere che il bene della propria categoria si può realizzare, alla lunga, solo nel bene comune: se l'insieme sociale fallisce, nessuna delle sue parti ne trarrà vantaggio.

**Antonio Maria Baggio** ■

1) In nome della lobby. Politica e denaro in una democrazia, Garzanti, Milano 1990; 2) Charles S. Maier, Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi, in S. Berger, L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale, il Mulino, Bologna 1983, p.71.

**LA SCUOLA  
EDITRICE**

**NOVITÀ**



**VLADIMÍR HULPACH  
LEGGENDE DELLE  
CITTÀ EUROPEE**

8698 - pp. 184, L. 26.000

**Volume di grande formato 21,5 x 28 cm,  
illustrato, rilegato in tela,  
sovraccoperto a colori plastificata.**

**Volume strenna  
per bambini di 8-14 anni.**

Innumerevoli sono le città d'Europa, dalle metropoli come Londra, Parigi, Mosca o Roma fino ai piccoli borghi. Ognuna di esse porta i segni di un passato, intriso dei gesti di uomini che vi hanno vissuto. Incontrare la tradizione su cui si fondano le città d'Europa significa dunque entrare nel fiume della storia di popoli che hanno fatto la civiltà europea.

OR94 159

**Sì,** inviatemi contrassegno + spese di spedizione il seguente volume:

**LEGGENDE DELLE CITTÀ EUROPEE**  
cod. 8698 - L. 26.000

Nome .....

Cognome .....

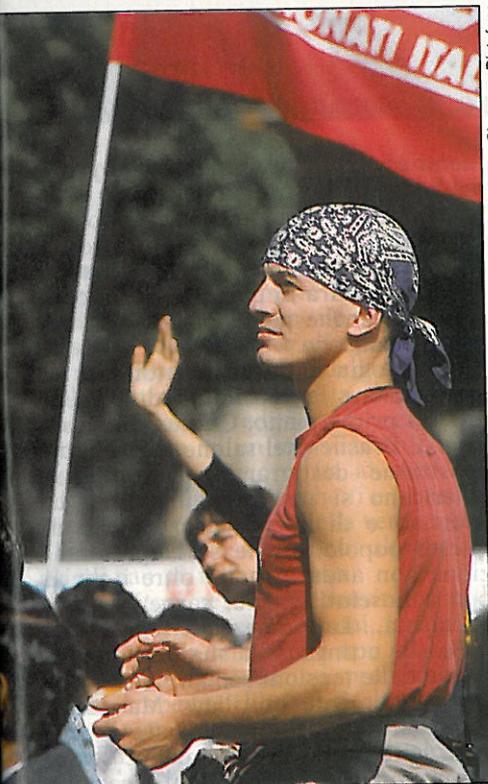
Via .....

Città (C.A.P.) .....

Firma .....

Ritagliare o fotocopiare e spedire in busta chiusa a:  
**EDITRICE LA SCUOLA**  
via L. Cadorna, 11 - 25186 BRESCIA

cod.  
prop.  
**GV**



Giuseppe Di Stefano