



Cattedra

RELATORE

CORRELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

Introduzione.....	3
CAPITOLO 1 - Evoluzione storica della rappresentanza degli interessi dall'Impero Romano al Novecento: una panoramica sul mondo occidentale	7
1.1 Premessa	7
1.2 Alle origini della rappresentanza degli interessi: genesi e prime definizioni...	9
1.2.1 L'associazionismo	10
1.3 L'Impero Romano	12
1.4 Dal Medioevo allo Stato liberale	13
1.5 Gli interessi organizzati nell'Antico Regime	17
1.6 Il ciclo rivoluzionario europeo e la rappresentanza degli interessi nella Rivoluzione Francese	21
1.7 Il XIX secolo e lo Stato liberale	24
1.7.1 L'evoluzione della rappresentanza nel XIX secolo	25
1.7.2 La rappresentanza degli interessi nel nuovo Stato.....	27
1.8 L'affermazione del pluralismo nel XX secolo	31
1.9 Dalla crisi del pluralismo al neocorporativismo.....	37
CAPITOLO 2 - La rappresentanza degli interessi e il rapporto con le istituzioni in Italia tra i secoli XX e XXI.....	45
2.1 Introduzione.....	45
2.2 La prima metà del XX secolo	45
2.3 La Prima guerra mondiale	48
2.4 Il periodo interbellico	51
2.5 La rappresentanza degli interessi nello Stato fascista	54
2.6 La rappresentanza degli interessi nella Prima Repubblica	62
2.7 I gruppi di interesse come alimentatori della democrazia	63
2.8 La relazione tra gruppi di interesse e partiti: i concetti di Clientela e Parentela nella ricerca di LaPalombara	67
2.9 Il collateralismo: i gruppi subordinati ai partiti	69
2.10 Il sistema pluralista oligopolista nella Prima Repubblica	71
2.11 Il crollo della Prima Repubblica.....	72
2.12 I gruppi di interesse nella Seconda Repubblica.....	75
2.12.1 Comparazione tra il numero di gruppi di interesse nella Prima e Seconda Repubblica.....	77
2.13 La diffusione del lobbying nella Seconda Repubblica	78
2.14 I tentativi di regolamentazione	81
2.15 Il lobbying e l'avvento dei media	84
CAPITOLO 3 - Il Caso Studio NOMOS Centro Studi parlamentari S.p.A.	87
3.1 Introduzione.....	87

3.2	Nomos Centro Studi Parlamentari S.p.A.....	87
3.3	Intervista a Licia Soncini, fondatrice di NOMOS Centro Studi Parlamentari S.p.A.	88
3.3.1	Come Nasce NOMOS Centro Studi Parlamentari e a partire da che idea si concretizza?	88
3.3.2	Gli effetti di Mani Pulite sul Lobbying	93
3.3.3	Il lobbying come fenomeno democratico	95
3.3.4	La crisi nella centralità dei partiti	97
3.3.5	L'avvento dei media	99
3.3.6	Il futuro del lobbying	101
	Bibliografia.....	106
	Ringraziamenti	112

Introduzione

Il tema della rappresentanza degli interessi accompagna la storia politica e istituzionale del mondo occidentale sin dalle sue origini, assumendo forme differenti a seconda dei contesti storici, delle strutture sociali e delle trasformazioni economiche. Lo studio della sua evoluzione consente non soltanto di cogliere i meccanismi attraverso i quali i cosiddetti gruppi di interesse hanno cercato di influenzare il potere politico, ma anche di comprendere le metamorfosi che hanno condotto alla configurazione attuale del lobbying e delle pratiche di pressione organizzata. L'obiettivo del presente elaborato è quello di offrire una ricostruzione di lungo periodo, capace di mettere in luce la continuità e le rotture che hanno caratterizzato la rappresentanza degli interessi dall'età antica fino all'età contemporanea, con particolare attenzione al caso italiano e ad una realtà specifica come Nomos Centro Studi Parlamentari S.p.A., che costituisce un osservatorio privilegiato per interpretare lo sviluppo di tale fenomeno.

Il primo capitolo del lavoro si concentra sull'evoluzione storica della rappresentanza degli interessi dall'Impero Romano al Novecento, tracciando una panoramica sul mondo occidentale. Le radici di questo fenomeno vengono ricondotte alle prime forme di associazionismo, quando comunità professionali e gruppi organizzati iniziarono a riunirsi per la tutela di interessi comuni. Nell'Impero Romano, già si delineavano forme embrionali di rappresentanza attraverso le corporazioni, che pur sottoposte al controllo dello Stato imperiale, costituivano un canale di mediazione tra società e potere. Successivamente, nel Medioevo, la nascita dei comuni condusse alla trasformazione delle cosiddette gilde da organismi tecnico-professionali in attori politici. Tra il XII e il XIII secolo, infatti, le corporazioni divennero strumenti di contrattazione e partecipazione, incarnando le "energie collettive del popolo"¹. Questa evoluzione nel ruolo delle prime forme di rappresentanza degli interessi subì, però, una battuta d'arresto durante il periodo dell'Antico regime. In questo momento, infatti, si consolidarono due concezioni fondamentali: da una parte l'ideale di distanza tra ceti, secondo il quale la nobiltà possedeva la virtù politica, mentre il ceto mercantile andava allontanato dalla gestione della cosa pubblica; dall'altra, in questo periodo prese forma anche la dicotomia tra

¹ Volpe, G. (1970). *Studi sulle istituzioni comunali a Pisa. Città e contado, consoli e podestà secoli XII-XIII*. Sansoni.

interesse pubblico e interesse privato, risolvibile solo dal buon governo del Principe. Dunque, gli interessi organizzati assunsero un ruolo sempre più subordinato alla centralità sovrana, pur mantenendo spazi di contrattazione soprattutto nelle economie cittadine e mercantili.

Un momento di svolta fu rappresentato dal ciclo rivoluzionario europeo, in particolare dalla Rivoluzione francese, che pose al centro l'idea di cittadinanza individuale e di uguaglianza giuridica, rifiutando, per presupposto, la presenza di corpi intermedi all'interno dello stato e il ruolo delle corporazioni, le quali vennero abolite con la legge Le Chapelier del 1791.

Nel XIX secolo, poi, la rappresentanza degli interessi subì una trasformazione decisiva: dall'assetto corporativo premoderno si passò a un modello ispirato al liberalismo politico, affermatosi dopo le rivoluzioni del 1848-49, che portarono in molti Stati europei alla concessione – e spesso alla successiva revoca – delle prime Costituzioni. In Francia, dove dal 1791 si erano già susseguite diverse Carte Costituzionali, si sviluppò il dibattito sul suffragio universale, mentre in altri paesi, come la Gran Bretagna con le riforme del 1832 e del 1867 e l'Italia con la legge del 1882, iniziò a svilupparsi un cospicuo allargamento del corpo elettorale. Questo processo segnò la transizione dallo Stato monoclasse liberale, basato sul suffragio ristretto e sull'astensione dello Stato dall'economia, verso lo Stato pluriclasse, nel quale la crescente democratizzazione e l'espansione della burocrazia posero le basi per la partecipazione politica di masse sempre più ampie. In questo periodo, la rappresentanza degli interessi cominciò a strutturarsi come elemento imprescindibile del sistema politico, assumendo configurazioni più moderne e complesse.

Nel XX secolo, emerse la prima teoria che si proponeva di studiare la rappresentanza degli interessi: il pluralismo. Questa pose le basi negli studi di Alexis de Tocqueville in merito alla tendenza all'associazionismo riscontrata in America, e si affermò definitivamente con i successivi sostenitori: Arthur Bentley, David Truman e Robert Dahl, i quali consolidarono il ruolo dei gruppi di interesse come parte integrante delle democrazie rappresentative. Negli anni 70 del Novecento, infine, i conflitti sociali sperimentati negli anni precedenti favorirono l'emergere di modelli alternativi di analisi dei meccanismi democratici, tra cui il neocorporativismo, in cui lo Stato negoziava direttamente con i gruppi, inserendoli ufficialmente all'interno del processo decisionale.

Il secondo capitolo affronta invece la specificità italiana, analizzando la relazione tra rappresentanza degli interessi e istituzioni nel corso del XX e XXI secolo. La prima metà

del Novecento fu caratterizzata da due grandi cesure: la Prima guerra mondiale, in cui si sperimentò una crescente influenza dei gruppi organizzati, e l'avvento del regime fascista, nel quale la rappresentanza degli interessi venne inglobata nello Stato attraverso il sistema corporativo, che abolì il pluralismo delle associazioni e le trasformò in strumenti di legittimazione politica del regime.

Tuttavia, la Repubblica nata nel 1946 riportò in auge il pluralismo, ma con una peculiare connotazione italiana: l'azione delle lobby risultava fortemente intrecciata con i partiti politici, dando vita a forme di collateralismo in cui sindacati, gruppi di interesse e movimenti sociali erano spesso subordinati alle forze politiche. Nella Prima Repubblica, i gruppi divennero veri e propri alimentatori della democrazia, contribuendo alla legittimazione del sistema politico, come spiegato nella teoria dell'ancoraggio democratico di Leonardo Morlino. È in questo periodo che nasce il concetto di pluralismo oligopolistico, un modello specifico per spiegare il sistema italiano, in cui da una parte vi era una società civile fortemente frammentata sul piano politico e ideologico, e dall'altra un'arena decisionale dominata da poche lobby consolidate.

Il crollo della Prima Repubblica all'inizio degli anni Novanta, determinato dalle inchieste di Mani Pulite, segnò una svolta radicale. I partiti tradizionali persero la centralità che avevano avuto fino ad allora, aprendo la strada a nuove modalità di rappresentanza. Nella Seconda Repubblica, i gruppi di interesse si moltiplicarono, divenendo più autonomi rispetto ai partiti e avviando un progressivo processo di professionalizzazione del lobbying. L'attività di pressione, prima svolta in modo informale, cominciò a istituzionalizzarsi e a diffondersi anche attraverso strumenti di comunicazione più moderni. A fronte di questa crescita, i tentativi di regolamentazione del lobbying in Italia si sono susseguiti senza mai approdare a una disciplina organica, lasciando tuttora il settore privo di una cornice legislativa chiara e uniforme.

Il terzo capitolo propone infine un caso di studio dedicato a Nomos Centro Studi Parlamentari S.p.A., una delle realtà più rilevanti nel panorama italiano del lobbying e del monitoraggio parlamentare. Nata negli anni Novanta dall'intuizione di Licia Soncini, Nomos rappresenta un osservatorio privilegiato per comprendere le trasformazioni del lobbying in Italia, soprattutto alla luce degli effetti che la crisi dei partiti e il rafforzamento dei media hanno avuto sulla rappresentanza degli interessi. L'intervista alla fondatrice permette di approfondire aspetti cruciali come l'impatto di Mani Pulite, la ridefinizione del ruolo dei gruppi di pressione come attori democratici, la perdita di centralità dei partiti

e l'avvento di nuove dinamiche comunicative. Attraverso il caso Nomos, sarà possibile non soltanto illustrare le peculiarità italiane, ma anche inserire il fenomeno del lobbying all'interno di un percorso storico più ampio, e ragionare sulle prospettive future.

In definitiva, l'elaborato si propone di offrire una ricostruzione storica e analitica della rappresentanza degli interessi, capace di collegare i fenomeni di lungo periodo con le trasformazioni recenti del contesto italiano. La ricostruzione effettuata consente di leggere il lobbying non come un fenomeno recente, ma come un elemento costitutivo della vita politica, in grado di mutare forma a seconda delle strutture statali e delle condizioni sociali. La centralità del caso Nomos, infine, permette di osservare come le dinamiche storiche si riflettano nelle pratiche concrete del lobbying contemporaneo, offrendo uno spaccato prezioso per comprendere le direzioni future di questa forma di rappresentanza.

CAPITOLO 1 - Evoluzione storica della rappresentanza degli interessi dall'Impero Romano al Novecento: una panoramica sul mondo occidentale

1.1 Premessa

È assunto noto che l'influenza degli interessi organizzati estranei alla rappresentanza politica sulle pubbliche decisioni sia un fenomeno strettamente tipico dei sistemi liberal democratici² e interconnesso allo sviluppo della democrazia di per sé³.

Ciò è dimostrato dal fatto che laddove libertà fondamentali quali la libertà di associazione, pensiero e politica sono negate, la rappresentanza di interessi sia proibita e condannata⁴. Tuttavia, è al contempo risaputo che, come evidenziato in seguito, l'attività di pressione rappresenti da sempre un bisogno naturale della società, e risulta essere tanto più fondamentale quanto più rilevante è il ruolo dello Stato nella vita sociale, pubblica ed economica.

Questo consente di rintracciare attività di rappresentanza di interessi anche in epoche storiche lontane, in cui esse non si configuravano con le caratteristiche odierne, ma rispettavano comunque i canoni fondamentali dell'attività stessa.

A sostegno della varietà di forme che queste associazioni di rappresentanza possono assumere e hanno ricoperto nel corso della storia, gli studiosi del settore hanno delineato diverse categorie, basate sulla natura degli interessi difesi, che possono essere settoriali⁵ o concentrati⁶.

Volendo scendere nel dettaglio, nel caso della prima classificazione citata, si fa riferimento ad una tipologia specifica, sia essa economica, professionale o qual si voglia; ben diversa è invece la seconda categoria, in cui si ricollocano soggetti quali i sindacati dei lavoratori, le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni rappresentanti interi comparti economici - come ad esempio le industrie farmaceutiche -, o categorie professionali e sportive quali l'ordine dei notai e la Federazione internazionale di calcio (FIFA); in ultimo, a far parte di suddetta categoria, compaiono i gruppi di interesse istituzionale come l'Associazione nazionale dei comuni italiani.

² Amato, G. (2006). *Forme di stato e forme di governo*. Il Mulino.

³ De Vergottini, G. (2007). *Diritto costituzionale comparato (Vol. 1)* (7^a ed.). CEDAM.

⁴ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

⁵ Salisbury, R. H. (1984). Interest Representation: The Dominance of Institutions. *American Political Science Review*, 78(1), 64–76. doi:10.2307/1961249

⁶ Dente, B. (2011). *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*. Il Mulino.

Non di meno, Salisbury riconosce anche l'esistenza dei gruppi promozionali, basati in particolare su una causa, sia essa ambientale (come per il WWF), i diritti umani (Amnesty international), il volontariato (Caritas), etc⁷.

Questo primo capitolo, dunque, ha la funzione di riportare una ricostruzione storica delle prime forme di interessi organizzati emersi nel mondo occidentale, e della loro rappresentanza a livello sociale e politico.

È necessario inoltre, in premessa, chiarire anche l'utilizzo della terminologia specifica: i gruppi di interesse, i gruppi di pressione e il cosiddetto lobbying si traducono, infatti, in concetti diversi ma tra di loro interconnessi. Un gruppo di interesse, ad esempio, è concepibile come un insieme di persone, diverse tra loro, con un interesse e un bisogno comuni⁸. Esso è basato sull'adesione volontaria individuale e, per caratteristica, non assume responsabilità di governo⁹.

La parola lobby, dal canto suo, è frutto di una storia molto antica. Le prime testimonianze della sua esistenza risalgono ai testi anglosassoni risalenti ad un periodo compreso tra il 1553 e il 1575 in cui, probabilmente con derivazione latina, il termine stava ad indicare la loggia intesa come vestibolo, una sala d'attesa.

Sarà solo nel 1832, negli Stati Uniti d'America, che la parola lobby assumerà un diverso significato: verrà infatti impiegata per indicare l'attività di persuasione attuata dai lobby agents, ossia dai frequentatori degli alberghi in cui sostavano i decisori politici. I lobbyists, di fatto, rappresentavano coloro che attendevano i politici nelle sale dei loro hotel, nella speranza di poter interagirci e sottoporgergli un interesse.

Pur partendo dalle stesse basi, il gruppo di pressione, o lobby, si distanzia da quanto sopra descritto sotto il profilo finalistico: composti da persone fisiche o giuridiche accomunate dal medesimo interesse, i gruppi di pressione agiscono così con l'obiettivo di influenzare il decisore pubblico, con lo scopo di ottenere determinati vantaggi. In questo senso, si rileva un chiaro ed esplicito obiettivo di influenza.¹⁰

Allo stesso modo, il lobbying possiede in sé la precisa finalità di ottenere benefici, o evitare una condizione sfavorevole: nel primo caso adotterà un'azione attiva, di attacco, mentre nel secondo agirà in maniera difensiva.

⁷ Salisbury, R. H. (1975). *Research on Political Participation*. American Journal of Political Science, 19(2), 323–341. <https://doi.org/10.2307/2110440>

⁸ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

⁹ Bobbio, L., Pomatto, G., & Ravazzi, S. (2024). *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Mondadori.

¹⁰ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

Nonostante queste differenze intrinseche, tuttavia, essendo i termini estremamente collegati e nel linguaggio colloquiale considerati intercambiabili, e non essendo obiettivo di questo elaborato entrare nel merito delle specifiche tecniche del lobbying, i termini verranno utilizzati quali sinonimi facenti parte del più ampio concetto di rappresentanza di interessi.

1.2 Alle origini della rappresentanza degli interessi: genesi e prime definizioni

Alla base della definizione del concetto di rappresentanza di interessi, vi è la necessità di capire, *in primis*, cosa si intende con il termine “interesse”.

La prima definizione suggerita è quella giuridica, che di per sé potrebbe equivalere a sostenere che l’interesse corrisponde a ciò che la legge dice che interesse sia. Tuttavia, al fine qui proposto, questa definizione suona come svuotata di significato. Infatti, è doveroso trovare un modo meno formale di accostarsi al termine *interesse*, mettendone in evidenza l’aspetto di relazione tra agente e ambiente esterno, inteso in senso lato.

Di fatto, all’interno dei confini semantici del termine interesse vi è anche l’idea di aspirazione a soddisfare un bisogno, un’urgenza di reazione. In qualche modo, non si tratta solo di analizzare un rapporto, ma anche l’intensità specifica all’interno di esso, che lo collega in direzione della sua potenziale realizzazione: “mi interesso a qualcosa perché voglio ottenere qualcosa”¹¹. Il principio alla base, insomma, prevede che un soggetto agisca nel mondo seguendo il criterio dell’utile, cioè sforzandosi di realizzare quello che è il proprio *interesse*.

Tuttavia, il concetto di *interesse* ha subito un’evoluzione temporale costante, che ha risentito delle trasformazioni politico-sociali avvenute nei secoli. L’interesse può essere interpretato come un danno, un vantaggio, percepito come materiale e immateriale, individuale e collettivo o un atteggiamento condiviso: ogni variazione del concetto è riconducibile ad un periodo storico preciso e/o allo scopo dell’azione.

Muovendo i primi passi della ricostruzione evolutiva a partire dal Medioevo, esso era accostato alla passione, che meglio si abbinava all’idea dell’esaltazione cavalleresca, alla gloria, all’amor proprio e alla ricerca smodata del proprio onore, ma soprattutto equivaleva al danno, derivante dall’aver prestato una somma di denaro a qualcuno¹².

¹¹ Feltrin, P. (2018, settembre). *Interessi in gioco. Organizzazione, rappresentanza, pressione: tre volti della «politica degli interessi»*. Futura Editrice. https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2018/09/Ors-4_2011_SITO.pdf#page=225

¹² Morini, M. (2022). *Cosmopolis | rivista di filosofia e teoria politica*. Cosmopolis | rivista di filosofia e teoria politica. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVII122020&id=12>

In seguito, gli interessi vanno in un primo momento assumendo una connotazione positiva in quanto innalzati sopra il mare delle passioni considerate come frutto di sregolatezza e incapacità di dominare i propri istinti tramite la ragione, per poi decadere a sinonimi di avarizia e cupidigia nel XVI e XVII secolo.

Ma nonostante questa disomogeneità storica nella definizione, rimane certo che l'interesse - di natura individuale o collettiva - e la sua rappresentanza, si sono sempre configurati come fulcro essenziale all'interno dei meccanismi politici e sociali.

Infatti, il concetto di lobbying e di gruppi di pressione, riconosciuti oggi come addetti alla rappresentanza degli interessi all'interno delle sedi dove si articolano i processi decisionali, non sono altro che il risultato ultimo e più recente di un processo che affonda le radici nell'antichità.

1.2.1 L'associazionismo

La tendenza all'associazione, ossia al coordinamento della propria attività con quella di altri al fine di perseguire un interesse comune, "si rivela spontanea nella natura dell'uomo imponendosi all'attenzione dello studioso come uno dei fattori più operativi nello sviluppo della vita sociale"¹³. Tuttavia, questa tendenza trova dei limiti nella società organizzata, tenuto conto della molteplicità potenziale dei suoi atteggiamenti, in virtù delle necessità dell'organismo sociale e sulla base di una propensione facilmente attuabile verso l'abuso.

Questo significa che le associazioni si trovano di fronte allo Stato in un rapporto differente rispetto a quello che instaurano con l'individuo: quando prevale l'autorità del primo, il fenomeno associativo diminuisce drasticamente, al contrario, nel caso in cui la libertà e l'individualismo predominano, esso viene esaltato¹⁴.

Alla base del concetto di associazionismo, tuttavia, vi sono due visioni: quella generica e quella di interesse per il presente lavoro. La prima identifica l'associazione come un insieme di individui separati che perseguono uno scopo comune, non stabilito dalla libera volontà dei componenti. Un esempio di ciò è dato dai membri di un nucleo familiare, i quali operano per il buon funzionamento del nucleo stesso, senza aver avuto la possibilità di decidere se farne parte o meno.

¹³ De Robertis, F. M. (1981). *Il fenomeno associativo nel mondo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del basso impero*. Studia Historica, 126.

¹⁴ De Robertis, F. M. (1981). *Il fenomeno associativo nel mondo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del basso impero*. Studia Historica, 126

La seconda visione, invece, definisce l'associazione attraverso quattro elementi fondamentali: lo scopo o interesse comune, ossia il legame ideologico che riunisce i partecipanti; l'organizzazione, concepita come il mezzo tramite cui si soddisfa l'interesse; gli aderenti e la permanenza dello scopo, intesa come la volontà dei membri di garantire la continuità dell'esistenza stessa dell'associazione.

In questo caso, dunque, l'associazione è raffigurata come la libera riunione di più individui sotto un vincolo diverso dallo scopo comune, ossia l'interesse¹⁵, ed è precisamente il suo carattere volontario che la distingue da entità come lo Stato e gli organi collegiali.

Da ciò deriva anche la concezione per cui le associazioni possono prefiggersi qualsiasi scopo o interesse, sempre considerando il fatto che lo Stato ha la facoltà di intervenire contro quelli che contrastino le sue stesse finalità.

È necessario partire da qui nella ricostruzione della rappresentanza di interessi in quanto, nella definizione di associazione, è celato il suo primordiale significato, seppur la sua successiva evoluzione abbia poi condotto ad un fenomeno molto più complesso.

Questa trasformazione, infatti, pone le proprie radici in un'idea di associazionismo che - come verrà spiegato in seguito - assumerà sembianze differenti: a partire dalle corporazioni dell'Impero Romano e dalle gilde dei Comuni medievali, arriverà ad acquisire connotazioni ancora diverse nel corso del XVI e XVII secolo, fino a rappresentare i nuovi corpi intermedi nello Stato liberale e a sostenere le istanze dei lavoratori nel mondo moderno. In questo senso, sarà solo nel XX secolo che questo processo vedrà l'affermarsi dell'odierna definizione di gruppi di interesse.

Il fatto che si tratti a tutti gli effetti di un percorso frammentato è testimoniato dalle fonti, le quali di sovente hanno riportato una distinzione fondamentale giuridica delle associazioni in quelle a scopo lecito e quelle a scopo illecito: una separazione dicotomica e generica, che non si è spinta coscientemente nel dettaglio a causa di una molteplicità potenzialmente infinita di interessi, estremamente complessi da raggruppare in distinte categorie di associazioni.

Tuttavia, grazie alle testimonianze scritte dei vari corpi presenti nei diversi periodi della storia, è stato possibile ricostruire una visione di come apparvero originariamente gli organi di rappresentanza degli interessi organizzati.

¹⁵ De Robertis, F. M. (1981). *Il fenomeno associativo nel mondo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del basso impero*. Studia Historica, 126.

1.3 L'Impero Romano

Una prima testimonianza di associazionismo si può riscontrare già nell'Impero Romano, dove, nei diversi periodi storici, si sono sviluppate varie forme di rappresentanza che attestano la diffusione e l'importanza delle pratiche associative nella vita politica, economica e culturale della società romana.

Prime fra tutte vi erano le associazioni professionali, dette anche corporazioni, le quali riunivano individui esercitanti la stessa professione o produttori dello stesso bene, accomunati dall'interesse per l'esercizio del medesimo mestiere e tutelati da statuti propri nonché da privilegi di tipo monopolistico¹⁶.

Oltre a queste, vi erano le associazioni voluttuarie e conviviali, le quali avevano il fine di costruire circoli di intrattenimento e svago; le associazioni religiose, volte ad onorare una divinità; le associazioni funerarie; ed infine, le associazioni politiche, con l'interesse di influenzare la vita politica del paese¹⁷.

È doveroso sottolineare, però, che questa suddivisione non era affatto definitiva: le associazioni erano solite, infatti, assumere più finalità, e nonostante non si abbia la certezza della presenza di associazioni a scopo economico, è certo che alcune di quelle elencate abbiano tentato di assicurarsi un qualche ritorno monetario¹⁸.

Le corporazioni, in particolare, crebbero durante la storia di Roma, e si diffusero tra i lavoratori a tal punto da ottenere anche la protezione da parte dei capi di Stato, soprattutto a partire dal periodo della Repubblica.

Esse erano solite suddividersi in corporazioni pubbliche e private: quelle appartenenti alla categoria pubblica comprendevano tutte le professioni necessarie a provvedere il vitto per il popolo e considerate indispensabili alla sicurezza e al benessere dello stato. I soci di queste corporazioni possedevano vantaggi come l'essere esonerati da incarichi municipali e la sicurezza di uno stipendio puntuale. Tra loro vi erano i "naviculari", ossia i nocchieri che trasportavano il frumento e i generi alimentari nelle province romane, i "pistores", ossia i mugnai, i "calcis coctores", fabbricanti di mattoni, e così via.

Le corporazioni private, invece, non erano direttamente dipendenti dal volere dello Stato, ciononostante, non potevano nemmeno essere considerate completamente indipendenti,

¹⁶Schmitter, P. C. (1992). *Corporativismo/corporatismo* - Enciclopedia - Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/#google_vignette](https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/#google_vignette)

¹⁷De Robertis, F. M. (1981). *Il fenomeno associativo nel mondo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del basso impero*. Studia Historica, 126.

¹⁸De Robertis, F. M. (1981). *Il fenomeno associativo nel mondo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del basso impero*. Studia Historica, 126.

in quanto sottese a norme severe che le obbligavano ad applicare, ad esempio, delle tariffe prestabilite per le loro prestazioni. Tra loro vi erano gli “argentari”, coloro che prestavano denaro, i “tignarii” che lavoravano il legno, etc.

Nell’ambito di questo processo, andavano sviluppando sempre più rilevanza anche le associazioni con un manifesto carattere politico, i cui intendimenti, però, risultavano frequentemente faziosi.

È questo, probabilmente, il motivo per cui quest’ultime furono prontamente oggetto di soppressione nei consolati di Silla¹⁹ e Mario²⁰, per poi essere rimesse in vigore da Clodio²¹ e definitivamente abolite sotto il consolato di Lentulo e di Metello^{22,23}, i quali avevano inteso la loro potenziale pericolosità²⁴.

1.4 Dal Medioevo allo Stato liberale

Nelle more dello sviluppo dei Comuni Medievali europei, invece, i sistemi delle corporazioni locali, chiamate anche gilde, riuscirono ad assumere il rango di rilevanti organi di governo, estendendo la loro influenza in molti campi di interesse.

Di fatto, la gilda non era più un’organizzazione basata su semplici interessi o materialità, bensì si era trasformata in una forma di unità con obiettivi di carattere professionale, sociale, religioso, politico e tanto altro²⁵.

È anche noto, tra i medievisti, che il passaggio delle corporazioni dalla funzione prettamente tecnica di organizzazione della sfera lavorativa a una funzione totalmente politica avvenga proprio nel medioevo, e rappresenti precisamente il centro della storia dei poteri urbani del Duecento²⁶. Tra il XII e il XIII secolo, infatti, nel mondo comunale era in atto una transizione tra sistemi politici molto diversi fra loro.

¹⁹ Lucio Cornelio Silla fu Console due volte, la prima nel 88 a.C. e poi nel 80 a.C.

²⁰ Gaio Mario fu console ben sette volte tra il 107 a.C. e l’86 a.C.

²¹ Publio Clodio Pulcro (*Publius Clodius Pulcher*) fu tribuno della plebe nel 58 a.C.

²² A partire dal 162 a.C.

²³ Cavalli, A. (1914). *Il fenomeno associativo dai “collegia” antichi alle “corporazioni medioevali”*. Rivista Internazionale Di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, 66(262), 149–176. <http://www.jstor.org/stable/41597207>

²⁴ Schmitter, P. C. (1992). *Corporativismo/corporatismo - Enciclopedia - Treccani*. [https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/#google_vignette](https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/#google_vignette)

²⁵ Oexle, O. G. (2009). *I gruppi sociali del medioevo e le origini della sociologia contemporanea*. Firenze University Press.

²⁶ Artifoni, E. (1990). *Corporazioni e società di “popolo”: un problema della politica comunale nel secolo XIII*. Quaderni Storici, 25(74 (2)), 387–404. <http://www.jstor.org/stable/43778497>

Partendo dall'età dei consoli, fino alla fine del secolo XII, è possibile cogliere la forza della costituzione materiale, ossia la legalità informale data dall'insieme dei rapporti sociali. Ciò si esprimeva in un profilo dei poteri urbani simile a quello dei nuclei di forza in azione nella società. Il regime cittadino rappresentava, in breve, un'emanazione diretta della supremazia sociale e familiare: la lotta politica prendeva piede sotto forma di una disordinata occupazione del potere, derivandone l'organizzazione della vita collettiva più sottostante al dominio che al governo²⁷. Il passaggio da questa fattispecie a quella del comune podestarile avvenne proprio a partire dal lento sfaldamento della prevalenza della costituzione materiale sulla forma politica.

Su questa trasformazione, poi, confluirono due passaggi interconnessi, dai quali risultò una maggiore autonomia di funzionamento e articolazione della sfera politica: nel primo caso si trattò delle crisi interne ai collegi consolari nella seconda metà del XII secolo, che portarono alla decadenza dei collegi stessi in favore di una maggiore razionalità di governo e professionalità politica; mentre il secondo fattore fu il ricambio interno ai ceti dirigenti, che portò ad una diversa composizione dei consigli cittadini, sottraendo potere all'aristocrazia consolare.

La nuova ricchezza dell'apparato delle istituzioni consentiva la nascita di nuovi canali di comunicazione diversi tra società e politica: il sistema podestarile funzionava secondo le regole di nuovi meccanismi, era capace di accogliere i flussi della discussione collettiva, applicando, in maniera inedita, seppur solo in qualche misura, il principio della contrattazione e della delega, e incanalando la competizione politica entro regole più composte.

“In questo sistema aperto il modo consueto di presentarsi sul piano politico fu quello del raggruppamento associativo, perché le partes servivano esattamente a trasferire sul piano del governo una presenza sociale. E infatti l'età podestarile fu l'età della proliferazione societaria, che coinvolse ceti e gruppi diversi e attraversò il corpo sociale secondo le linee di segmentazione più varie”²⁸.

Questo fu dato anche dal fatto che nel medioevo il singolo si trovava all'interno di un contesto di appartenenza forte, di legame coeso con la comunità, con la realtà feudale e anche con la corporazione. La sua personalità, infatti, si forgiava all'interno di cerchie di

²⁷ Artifoni, E. (1990). *Corporazioni e società di “popolo”: un problema della politica comunale nel secolo XIII*. Quaderni Storici, 25(74 (2)), 387–404. <http://www.jstor.org/stable/43778497>

²⁸ Artifoni, E. (1990). *Corporazioni e società di “popolo”: un problema della politica comunale nel secolo XIII*. Quaderni Storici, 25(74 (2)), 387–404. <http://www.jstor.org/stable/43778497>

interessi sociali e materiali²⁹. Ciò, secondo Georg Simmel³⁰ - considerato uno dei padri fondatori della sociologia -, porta a pensare che l'uomo, per natura, sia influenzato dal vivere all'interno di un ambiente composto da relazioni di scambio con altri uomini, e dunque la sua tendenza più urgente sia quella di creare forme di associazione³¹.

A condividere questa linea di pensiero è anche Émile Durkheim³² – anche egli reputato uno dei fondatori dell'analisi sociologica -, il quale, spingendosi oltre, sostiene che le corporazioni di stampo medievale rappresentino una risposta diretta a bisogni profondi dell'uomo: “lo stesso fatto che dopo essere scomparse una prima volta, esse si sono ricostituite da sole e sotto una forma diversa, toglie valore alla tesi che presenta la loro scomparsa violenta [...] come una dimostrazione del loro non essere più in armonia con le nuove condizioni dell'esistenza collettiva”³³.

In questo contesto gli interessi organizzati, dunque, vollero farsi Stato. Pasquale Villari³⁴ - storico e uomo politico dell'Ottocento -, afferma che ciò non fu un fenomeno negativo “perché l'assetto corporativo porta da un lato immensi viaggi industriali e commerciali, e fornisce d'altro canto una sorta di armatura disciplinare della società nei momenti di crisi e di conflitto”³⁵: queste piccole associazioni, infatti, creavano una sorta di ordine e di compattezza che apportava equilibrio anche a livello governativo.

Il periodo comunale, caratterizzato dalla pervasività dello Stato all'interno della dimensione sociale del cittadino, si fondava, infatti, su due perni: il conflitto strutturale e l'ordinamento corporativo. In particolare, quest'ultimo, composto anche di corpi politici nei quali era stato decentrato il governo, costituiva contemporaneamente sia l'argine al disordine caotico, sia uno strumento di rappresentanza dei gruppi dinamici e progressisti³⁶.

²⁹ Simmel, *Das Geld in der modernen Kultur* (1896), in G. Simmel, *Schriften zur Soziologie. Eine Auswahl*, Frankfurt am Main 1983, pp. 78-94, 82 sgg

³⁰ Nato nel 1858 a Berlino, studiò a lungo le forme dell'interazione e le aggregazioni di individui all'interno della società.

³¹ Simmel, *Das Geld in der modernen Kultur* (1896), in G. Simmel, *Schriften zur Soziologie. Eine Auswahl*, Frankfurt am Main 1983, pp. 78-94, 82 sgg

³² Coetaneo di Simmel, nacque in Francia. Analizza il ruolo delle corporazioni in una delle sue opere più note, *De la division du travail social*, pubblicata nel 1893.

³³ Durkheim, É. (1893). *De la division du travail social* (2ª ed.). Alcan.

³⁴ Nato nel 1827, è stato uno storico e politico italiano, Senatore del Regno d'Italia nella XV legislatura e Ministro della pubblica istruzione dal 1891 al 1892.

³⁵ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

³⁶ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

Anche l'Italia fu teatro di questo processo di sviluppo delle gilde nel panorama medievale, che tuttavia passò pressoché inosservato: Macchiavelli, ad esempio, visse in una città fortemente caratterizzata dalla pervasività delle corporazioni, senza però, mai prestare attenzione alla loro presenza.

Altri storici, fortunatamente, si sono soffermati ad analizzare il fenomeno: tra questi, Niccolò Rodolico³⁷ nella sua opera *Il popolo minuto*, osservando le corporazioni medievali si è interrogato sulla loro liceità.

Rodolico è giunto, in realtà, alla conclusione che quest'ultime generassero esclusivismo e odio di classe, fino ad arrivare all'introduzione della convinzione di poter “bastar da soli a sé stessi con sé stessi”³⁸. Questa riflessione porta a galla una problematica effettiva, ossia quella di una struttura corporativa estremamente diversificata e frammentata al suo interno, composta da oligarchie a livello di governo, e basata, nei livelli sottostanti, sullo sfruttamento dei lavoratori. Tutto ciò, inoltre, si discosta dalla visione ottimistica data da Villari, e anzi, introduce la possibilità di un dibattito sui limiti da porre alle forme di rappresentanza di interessi autonome, che rimane ad oggi un tema di estrema attualità.

Nella visione di Gaetano Salvemini³⁹ - illustre storico e uomo politico del Novecento, nonché tra i principali allievi di Villari - quello corporativo costituiva il quadro di organizzazione del capitale mobiliare che si batteva contro la proprietà fondiaria. Era un fattore storicamente progressivo, che mirava al trionfo dell'economia manifatturiera e commerciale sull'economia agraria⁴⁰.

Salvemini, nello specifico, sostiene che la corporazione medievale promuovesse gli interessi economici e politici dei soci, e all'infuori di essa, i sottoposti non erano altro che proletari senza rappresentanza. Lampante è, dunque, la rivendicazione politica all'interno della lotta economica, trasformando le diverse categorie in aggregati partitici “a base professionale”⁴¹.

Così, lo studio degli interessi economici organizzati è divenuto fondamentale nella ricostruzione storica della lotta al potere, nonostante la sempre più forte identificazione

³⁷ Niccolò Rodolico, nato nel 1873, storico e scrittore italiano.

³⁸ Rodolico, N. (1968). *Il popolo minuto Note di storia fiorentina (1343-1378)*. Olschki Editore.

³⁹ Nato a Molfetta nel 1873, presto si iscrisse al PSI. Nel corso della sua carriera si concentrò sui temi del socialismo e della questione meridionale. Estremamente critico nei confronti del governo Giolitti, nel 1915 di schiera con gli interventisti, e nel 1919 viene eletto deputato. Nel 1925 fonda il quotidiano clandestino antifascista *Non mollare!* per il quale viene arrestato ed espatria prima in Francia e poi negli Stati Uniti.

⁴⁰ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

⁴¹ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

di movimenti di popolo nelle corporazioni, che creerà confusione nella storiografia comunale, motivo per cui l'autonomia di quest'ultime verrà per lungo tempo trascurata. In ultimo, Gioacchino Volpe⁴² - Storico del Novecento e Professore di storia moderna -, ha restituito una ricostruzione dei comuni italiani tra il XI e il XII secolo in cui le corporazioni ne fanno da padrona.

Secondo Volpe, infatti, esse erano diretta espressione delle "energie collettive del popolo"⁴³ e la loro azione ne regolava l'esistenza, le dinamiche di funzionamento e le istituzioni della società, la cui forza è in "rapporto inverso"⁴⁴ con la forza statale.

Lo schieramento delle corporazioni, dunque, testimone di una passione e educazione politica, ma anche reo di mirare a immediati vantaggi particolari, era pienamente diffuso nel contesto della proliferazione medievale dei poteri autonomi di gruppi, compagnie, nuclei di forza vari, tutti ugualmente attivi in politica e trasportati dalla fiumana di una trasformazione continua⁴⁵.

Un primo esempio di figura che rimanda al moderno lobbista, si rinviene proprio nei comuni Duecenteschi, nelle testimonianze dei mercanti senesi, all'avanguardia per le loro tecniche innovative. Essi erano soliti affiancare papi e operatori alle fiere internazionali, e si configuravano in stretto rapporto con il potere politico del Comune: i mercanti, infatti, erano chiamati a presenziare agli atti politici più rilevanti.

Tuttavia, l'istituzione comunale e la Mercanteria⁴⁶ rimarranno entità separate, nonostante il rapporto di mutuo supporto che le legherà per lungo tempo⁴⁷.

1.5 Gli interessi organizzati nell'Antico Regime

"Et per modo alcuno non sia permesso non solo a mercatanti forestieri, ma ne ancho a i terrieri et Cittadini, i quai usassero tali esercitij di mercatantare il governo pubblico, fino

⁴² Nato a Paganica nel 1876, divenne Professore di Storia moderna a Roma e Milano. Durante il periodo fascista aderì all'ideologia: nei suoi studi rivolse particolare attenzione alla dimensione economico-giuridica e presentò la storia d'Italia come un processo in ascesa culminato nel fascismo.

⁴³ Volpe, G. (1970). *Studi sulle istituzioni comunali a Pisa. Città e contado, consoli e podestà secoli XII-XIII*. Sansoni.

⁴⁴ Volpe, G. (1970). *Studi sulle istituzioni comunali a Pisa. Città e contado, consoli e podestà secoli XII-XIII*. Sansoni.

⁴⁵ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

⁴⁶ Inteso come concetto ampio che comprende diverse sfaccettature, dalla mercatura come pratica professionale dei mercanti all'arte della mercanzia, poteva riferirsi a una corporazione e alla gestione dei suoi interessi.

⁴⁷ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

che alle mercatantie et traffichi attendono, perche molte fiate essendo accecati dal desiderio de i guadagni lor proprij, anteporrebbero l'utile, et comodo loro particole al bene della Repubblica”⁴⁸.

Così Giovan Maria Memmo⁴⁹ – avvocato e uomo politico dalla Serenissima -, nel 1563, narrava i profondi cambiamenti che avevano coinvolto gli assetti politici e civili della penisola italiana, e che nel Cinquecento lasciavano trasparire una nuova cristallizzazione degli apparati di potere degli stati cittadini e regionali.

Infatti, le nuove regole della politica del tempo - ciò che in quel momento poteva essere inteso come buon governo -, consistevano ora nell'escludere il ceto mercantile dalle cariche pubbliche, sulla base di una distinzione fra quelle che potevano essere considerate attività meritevoli e disonorevoli. Dunque, al minor peso delle corporazioni, faceva riscontro la legittimazione di un assetto sociale che si fondava su un ideale nobiliare favorevole all'allontanamento delle attività mercantili dall'amministrazione civile, intrecciando quest'ultima, invece, con l'élite politica più ristretta nella difesa delle prerogative di potere assunte dai suoi membri.

Secondo la visione dell'epoca, riportata dal Memmo, il Senatore per eccellenza, infatti, era colui che aveva viaggiato da giovane, aveva esercitato l'arte della mercanteria, della gestione degli interessi, e che, una volta giunto alla matura età, l'abbandonasse per dedicarsi alla guida della repubblica, deponendo ogni interesse privato, lasciandolo alla gestione di un “fattore”⁵⁰.

A legittimare il monopolio delle cariche pubbliche nelle mani di un ceto ristretto ed elevato, era il pensiero secondo il quale solo la nobiltà possedesse una serie di innate qualità e caratteristiche, concepite come indispensabili per l'esercizio del potere pubblico poiché sintetizzabili nel concetto di virtù politica.

Proprio alla luce di questa distanza tra ceti, la pratica della corporazione assunse i tratti di un ostacolo all'esercizio della politica, di qualcosa che doveva rimanere distante da quest'ultima, pur continuando a influenzarla fortemente⁵¹.

⁴⁸ Memmo, G. M. (1563). *Dialogo nel quale dopo alcune filosofiche dispute, si forma un perfetto Precipe, e una perfetta Repubblica, e parimente un Senatore, un Cittadino, un Soldato, e un Mercatante, divido in tre libri* (p. 121).

⁴⁹ Nato nel 1503 a Venezia, laureato in diritto a Padova, fu membro del Maggior Consiglio a Venezia e ricoprì vari incarichi ufficiali nella Serenissima. Lasciata la vita politica, si dedicò alla filosofia.

⁵⁰ Memmo, G. M. (1563). *Dialogo nel quale dopo alcune filosofiche dispute, si forma un perfetto Precipe, e una perfetta Repubblica, e parimente un Senatore, un Cittadino, un Soldato, e un Mercatante, divido in tre libri* (p. 117).

⁵¹ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

Il periodo dell'Antico Regime, infatti, è anche il momento storico in cui prende forma la contrapposizione fra interesse privato e interesse pubblico, precedentemente risolta nella composizione naturale degli interessi attraverso il governo dei migliori, di coloro in grado di superare una visione prettamente personale dell'interesse e agire invece per il bene comune.

Questa idea venne prevaricata nel periodo in cui quello del Principe divenne il ruolo preminente della vita politica: egli si tramutò nel mezzo istituzionale del processo di conciliazione tra gli interessi privati. Infatti, al fine di smussare i contrasti civili acuti della neonata società per ceti, al Principe conveniva operare in modo tale di soddisfare quanti più interessi possibili, nonostante egli stesso incarnasse l'interesse pubblico, spesso non coincidente con la semplice somma delle istanze particolari⁵².

“Sarà bene ottima Regola di Stato l'esser vigilante sopra i Nobili Potenti suoi Sudditi, copiosi di clientele, abbondanti di facoltà, gonfi di fasto, e di ambitione. Questi usano per ordinario tentar rivoluzioni ne gli Stati”⁵³ indica Valeriano Castiglione⁵⁴ - monaco benedettino, il quale si occupò di produrre un trattato politico contenente cinquanta massime riguardanti il modo in cui doveva comportarsi il Principe nel governo - nelle regole immaginate per l'ottimo Principe.

Dunque, il Principe era incaricato, da una parte, di smorzare e trovare compromessi tra le innumerevoli visioni di interessi che gli pervenivano, e dall'altra, come spiega Castiglione, di non turbare gli assetti economici e politici preesistenti.

Infatti, nel 1630, il cardinal De Luca⁵⁵ terrà a delineare la distinzione fra governo politico e governo civile ed economico, sottolineando che, nonostante quest'ultimo, il cosiddetto governo degli interessi, fosse stato per lungo tempo trascurato o scarsamente tenuto in considerazione, rappresentasse in sé il solo mezzo per assicurare la buona amministrazione dello Stato⁵⁶.

Tuttavia, fino al Settecento italiano, sarà comunque la nobiltà a ricoprire un ruolo centrale, ponendo l'aspetto corporativo e la sua rappresentanza in secondo piano, o per lo meno, screditandolo ufficialmente, nonostante il suo contributo significativo alla vita

⁵² Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore

⁵³ Castiglione V. (1630), *Statista Regnante*, Torino.

⁵⁴ Nato nel 1593 a Milano, la sua opera più nota è lo *Statista regnante*, pubblicata nel 1626, citata, seppur ironicamente, anche nei Promessi Sposi di Manzoni

⁵⁵ Giovanni Battista De Luca, nato a Venosa nel 1614. Fu un giurista e cardinale. È considerato il fondatore del lessico giuridico italiano

⁵⁶ De Luca, G. B. (1679b). *Il Principe cristiano pratico*.

pubblica e politica⁵⁷. Questo testimonia il fatto che il corporativismo in realtà rappresenti una tradizione antica ma quasi invisibile, poiché non presente tra le grandi ideologie che mossero l'Europa dell'Ottocento, e diffidato dai grandi pensatori come Thomas Hobbes⁵⁸, che definì le corporazioni "vermi nelle viscere del corpo politico"⁵⁹, e Jean-Jacques Rousseau⁶⁰, il quale le considerò solamente *associazioni faziose* ostacolanti l'espressione della volontà generale⁶¹.

È anche doveroso sottolineare, però, che nonostante il clima ostico, in diverse occasioni e in diversi paesi europei, i governanti trovarono vantaggioso nazionalizzare le cosiddette Gilde, così da appropriarsi dei privilegi e l'autogoverno delle istituzioni locali e per trasformarle in strumenti al servizio dell'autorità centrale. Un esempio di ciò è testimoniato in Francia, dove Jean-Baptiste Colbert⁶² - membro del Consiglio delle finanze a partire dal 1661 e poi Controllore Generale, Segretario di Stato e della Marina - fu uno dei primi a estendere e razionalizzare il potere delle Gilde, nelle more di un più ampio tentativo di creare un'alternativa mercantilista al capitalismo emergente.

Tuttavia, sradicate dalla scala ridotta dell'economia locale e persa la loro identità, le Gilde vennero sostanzialmente private della propria vitalità e autonomia.

In paesi come l'Olanda e l'Inghilterra le corporazioni di artigiani o piccoli proprietari terrieri ebbero un ruolo importante nella Rivolta olandese del Cinquecento e nella Rivoluzione inglese del Seicento, ma i successivi regimi parlamentari furono composti da rappresentanti scelti a livello individuale e su base territoriale.⁶³ Già nel XVIII secolo, infatti, "le dottrine del libero scambio e della libertà di produzione, unitamente ai nuovi

⁵⁷ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

⁵⁸ Nato a Westport, Inghilterra nel 1588 fu un filosofo e teorico politico inglese, considerato uno dei padri del pensiero politico moderno. La sua opera principale, *Leviatano* (1651), elabora una visione dello Stato come potere assoluto necessario a garantire ordine e sicurezza contro l'anarchia del "tutti contro tutti". La sua teoria del contratto sociale ha influenzato profondamente la filosofia politica e il dibattito sul rapporto tra libertà e autorità.

⁵⁹ Hobbes, T. (2018). *Gli ascaridi e gli zingari*. Aracne.

⁶⁰ Nato a Ginevra nel 1712 fu un filosofo, scrittore e teorico politico, figura centrale dell'Illuminismo europeo. Nelle sue opere principali, tra cui *Il contratto sociale* (1762), sostenne che la sovranità appartiene al popolo e deve esprimersi nella "volontà generale". Le sue idee influenzarono profondamente la Rivoluzione francese.

⁶¹ Schmitter, P. C. (1992). *Corporativismo/corporatismo* – Enciclopedia- Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/#google_vignette](https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/#google_vignette)

⁶² Nato a Reims nel 1619, principale artefice del colbertismo, promosse una politica economica di tipo mercantilista, rafforzando l'industria nazionale, il commercio e la marina francese.

⁶³ Schmitter, P. C. (1992). *Corporativismo/corporatismo* – Enciclopedia- Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/#google_vignette](https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/#google_vignette)

metodi di produzione e alla pressione della concorrenza, avevano compromesso in larga misura i privilegi monopolistici delle gilde”⁶⁴.

Inesorabilmente, il processo di indebolimento delle gilde, avviato dalle continue interferenze da parte dei sovrani, e aggravato dalle consistenti resistenze politiche del momento, culminò nei fatti della Rivoluzione francese.

1.6 Il ciclo rivoluzionario europeo e la rappresentanza degli interessi nella Rivoluzione Francese

Nel passare dalla ricostruzione degli eventi finora esposti a quelli che verranno analizzati a partire da questo paragrafo, occorre sottolineare che ci si addentra ora nella fase della storia comunemente definita contemporanea. Tale transizione, segnata dal ciclo rivoluzionario europeo, risulta determinante per la nascita della cosiddetta democrazia rappresentativa⁶⁵.

Con il termine ciclo rivoluzionario, si fa riferimento alle tre rivoluzioni fondamentali nella storia dell’Occidente: la Glorious Revolution inglese del 1688, la Rivoluzione Americana del 1776 e la Rivoluzione Francese del 1789.

Certamente, le tre esperienze rivoluzionarie, poiché fondate su presupposti diversi, hanno visto il concretizzarsi di conseguenze e conclusioni lontane tra loro. Ciononostante, le due rivoluzioni europee, in particolare, acquisiscono interesse ai fini di questo lavoro in quanto rappresentanti due modelli opposti di rapporto con la logica dei corpi.

Partendo dal caso della Rivoluzione inglese, è necessario sottolineare che essa ebbe natura pattizia, ossia si basò su un accordo di “mutuo scambio” stipulato tra il Re e il popolo: pertanto, da una parte, il monarca venne riconosciuto come Capo di Stato, e in quanto tale, custode delle tradizioni della nazione; dall’altra, il popolo ottenne la sua rappresentanza attraverso la centralità del Parlamento.

In questo senso, la Glorious Revolution, a differenza della Rivoluzione francese, fu volta a recuperare e a ribadire l’importanza delle tradizioni nazionali sviluppate nel corso dei secoli, tra le quali compare anche la logica corporativa. In particolare, la Rivoluzione inglese ha avuto il merito di essere riuscita a conciliare la necessità di maggiori libertà personali - conseguenza dell’ampliamento dell’istituzione parlamentare - e la volontà di mantenere salda l’unità del corpo comunitario nazionale⁶⁶.

⁶⁴ Hobbes, T. (2018). *Gli ascaridi e gli zingari*. Aracne.

⁶⁵ Quagliariello, G. (2024). La politica nell’età dei social media. *Fondazione Magna Carta*.

⁶⁶ Quagliariello, G. (2024). La politica nell’età dei social media. *Fondazione Magna Carta*.

Un compromesso che si riflesse anche nell'assetto elettorale e parlamentare, composto infatti da una Camera dei Lord, preservatrice del requisito ereditario e la Camera dei Comuni rappresentante, invece, le diverse parti della nazione in quanto tali ed operante salvaguardando la concezione corporativa.

D'altro canto, la Rivoluzione francese, promotrice dei valori individualisti e fondata sull'intento di abbattere i principi dell'Ancien Régime, implicava un rifiuto radicale dei corpi intermedi tra individui e stato, percepiti come parte integrante della tradizione passata, oltre che come danno al bene comune⁶⁷.

In aggiunta, fu durante il periodo rivoluzionario francese che si propagò e affermò l'idea della superiorità del decisore pubblico: un'entità virtuosa, onnisciente e capace di comprendere ciò che indubbiamente assicurava il bene di tutti, senza la necessità di un confronto⁶⁸.

A tale superiorità del pubblico decisore, corrispose un'altrettanta preminenza del Parlamento, essendo esso il luogo di discussione, delineamento e promulgazione della legge. Conseguentemente, si arrivò a disporre, nell'articolo 6 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, che “la Legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o attraverso loro rappresentanti, alla sua formazione. Essa deve essere uguale per tutti, sia che protegga, sia che punisca”⁶⁹.

La Legge, quindi, si va configurando come il risultato del lavoro svolto dal Parlamento rappresentativo e della complessità sociale tutta, e in quanto tale deve fondarsi sull'interesse generale, in rappresentanza della totalità dei cittadini.

Nelle more di questo procedimento logico, l'interesse generale preesiste rispetto al momento in cui le decisioni vengono prese, prescindendo dalle necessità concrete, e risultando quindi universale per natura, non basato sulle esigenze particolari manifeste. Come risultato di ciò, quindi, non sussisterebbe la necessità dell'esistenza di corpi intermedi tra i cittadini e il parlamento poiché, se intesi come portatori di istanze specifiche, configurerebbero piuttosto un danno nel processo di perseguimento automatico della collettività verso l'interesse generale⁷⁰.

⁶⁷ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza Politica*. Il Mulino.

⁶⁸ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

⁶⁹ Università degli Studi di Torino. (s.d.). *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*. Dipartimento di Scienze Giuridiche. Recuperato il 21 settembre 2025, da <https://www.dircost.unito.it/cs/docs/francia1789.htm>

⁷⁰ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

Tutto ciò ha concreta manifestazione nella legge Le Chapelier - promulgata dall'Assemblea costituente il 14 giugno 1791, durante la fase iniziale monarchica, della rivoluzione stessa – la quale, infatti, abolì tutte le corporazioni, e introdusse il delitto di associazionismo, proibendo anche le associazioni di lavoratori ed il diritto di sciopero, sulla base dell'argomento che il nuovo regime, il quale aveva di già distrutto le antiche corporazioni, non poteva permettere la ricostruzione di nuove, che si interponessero fra Stato e cittadini: a nessuno era permesso di ispirare nei cittadini un interesse intermediario.

Coerentemente con ciò, alla fine del settembre 1791, Isaac-René-Guy Le Chapelier⁷¹, eletto agli Stati Generali come deputato di Rennes per il terzo stato, criticò i club e le società popolari che non avevano più ragione di esistere, dal momento che la missione di rigenerazione della nazione era terminata.

La Legge non destò grandi proteste, ad eccezione della lettera del Conte di Mirabeau⁷² a Luigi XVI, in cui criticò la decisione di eliminare i gruppi sociali intermedi, volta, a suo parere, a costituire una superficie omogenea su cui l'autorità del sovrano avrebbe potuto scorrere liberamente, senza incappare in ostacoli⁷³.

Qualche anno più tardi, però, iniziarono ad emergere gli effetti negativi della legge Le Chapelier: oltre alla disgregazione economica, la soppressione di ogni struttura intermedia tra Stato e lavoratori creò un vuoto normativo, indebolendo le reti di protezione sociale garantite dalle corporazioni e accentuando il disordine nei mercati e nelle professioni.

La situazione si risolse solo in seguito – nel 1803 - con il Consolato di Napoleone che, per ironia della sorte, istituì il primo ente corporativo moderno, composto da uno sviluppato sistema nazionale di camere di commercio.

Questi nuovi organismi, che in alcuni casi non erano altro che successori di preesistenti corporazioni di mercanti, erano basati su una iscrizione obbligatoria e divennero strumenti per l'attuazione delle politiche governative.

Anche i paesi confinanti sottoposti al dominio napoleonico, tra cui l'Italia, furono dotati di organismi analoghi. In Italia, infatti, il 30 aprile 1804 fu pubblicato il *Regolamento per*

⁷¹ Nato a Rennes nel 1754 fu un avvocato e politico francese, membro dell'Assemblea nazionale costituente durante la Rivoluzione francese. Fu ghigliottinato durante il periodo del Terrore.

⁷² Honoré Gabriel Riqueti, conte di Mirabeau, nato a Bignon nel 1749 fu uno dei protagonisti della Rivoluzione francese. Giornalista, scrittore e oratore, inizialmente nobile riformista, divenne deputato del Terzo Stato agli Stati Generali e si distinse come abile mediatore tra monarchia e Assemblea nazionale, cercando di preservare la monarchia costituzionale.

⁷³ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

*le Camere primarie e sussidiarie di commercio della Repubblica Italiana*⁷⁴, il quale oltre a definire l'assetto delle Camere di Commercio, trattava la gestione dei cosiddetti "affari politici"⁷⁵: si specificava, quindi, che esse non solo dovessero occuparsi della compilazione e conservazione dei registri d'iscrizione dei negozianti e mediatori, ma anche della corrispondenza con le autorità.

Per fare ciò, il Regolamento istituiva che ogni Camera fosse divisa in due sezioni, una giudiziaria e una politica: un passo importante nella rappresentanza degli interessi, soprattutto alla luce della dottrina negazionista francese.

1.7 Il XIX secolo e lo Stato liberale

A partire dal XIX secolo, si assiste a una profonda metamorfosi del concetto e delle pratiche della rappresentanza, che va ben oltre la mera evoluzione istituzionale degli ordinamenti politici: si tratta di una vera e propria riconfigurazione del modo in cui gli interessi collettivi e particolari trovano espressione e ascolto nel corpo sociale e nello spazio decisionale.

In tale contesto, la rappresentanza cessa progressivamente di essere un fenomeno eminentemente corporativo, legato a strutture ordinate e gerarchiche, come erano le antiche corporazioni di mestiere, per tramutarsi in una dinamica più fluida, pluralista e, per certi aspetti, anche più ambigua.

Tale transizione, che avviene in concomitanza con i grandi processi di modernizzazione economica, politica e sociale, segna l'ingresso in una nuova fase della rappresentanza degli interessi, più affine a quella che, con lessico contemporaneo, potrebbe essere definita attività di lobbying.

Le trasformazioni in oggetto non possono essere comprese se non si procede ad una più ampia e articolata ricostruzione dell'evoluzione del concetto di rappresentanza in senso generale, poiché è proprio il mutamento della struttura e delle funzioni della rappresentanza politica che consente di comprendere l'emersione di nuove forme di mediazione tra società civile e potere politico.

⁷⁴ Il testo a stampa è in ASM, *Commercio*, p.m., b.21.

⁷⁵ ASM, *Commercio*, p.m., b.21, Regolamento per le Camere, cit., art.11.

1.7.1 L'evoluzione della rappresentanza nel XIX secolo

In epoca premoderna, la rappresentanza era concepita come espressione organica di corpi sociali, dotati di identità funzionali e giuridiche, che agivano all'interno di un ordinamento fortemente corporativo. Con l'avvento della modernità politica, e in particolare con l'affermarsi della teoria del liberalismo, questa concezione subisce un radicale ripensamento.

Per poter iniziare a parlare di rappresentanza intesa in senso liberale, nel contesto dell'Europa Continentale, è necessario fare riferimento al periodo che inizia negli ultimi anni Quaranta dell'Ottocento. I presupposti del liberalismo si devono rinvenire, di fatto, soprattutto dalla rivoluzione del 1848-49, la quale si faceva portatrice, fra tutte, della richiesta di una Costituzione.

In effetti, negli stati della penisola italiana, dell'area tedesca e nell'impero asburgico, la popolazione aveva già espresso il desiderio di una Carta costituzionale, a cui i sovrani avevano anche consentito, revocandola però poco dopo per ritornare sui passi di governi autoritari.

A rappresentare un'eccezione in questo quadro fu la Francia, la quale aveva già ottenuto la prima Costituzione nel 1791 in seguito alla Rivoluzione, per poi essere testimone di numerosi successivi testi costituzionali durante quegli anni sanguinosi. Possedendo già il testo tanto agognato dagli altri stati, i cittadini francesi pretendevano ora l'allargamento della rappresentatività sociale, chiedendo quindi il suffragio universale.

Dunque, fu in questi anni che si assistette all'affermazione del principio di sovranità come qualcosa di appartenente al popolo, il quale chiedeva non solo di vedersi riconosciute le libertà fondamentali nelle carte costituzionali, ma anche il diritto di esprimersi tramite le elezioni dei rappresentanti nei parlamenti.

Comunque, negli anni Cinquanta dell'Ottocento, l'ordinamento liberale si diffuse unicamente in America e in Europa, escludendo invece tutte le altre aree del mondo, le quali, difatti, dovranno attendere il decennio successivo per poter sperimentare, nel quadro delle istituzioni politiche, suddetta trasformazione. La libertà moderna, che attribuisce ai cittadini l'esercizio della sovranità nei perimetri del proprio stato, era dunque presente solo a Ponente⁷⁶.

Invero, gli elementi che distinguevano la rappresentanza Occidentale da quella del resto del mondo erano svariati, primo fra tutti l'istituzione del Parlamento, il quale, investito

⁷⁶ Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

del potere legislativo, si strutturava sullo schema delle due Camere, una delle quali elettiva.

Come già accennato, però, inizialmente l'esercizio della cittadinanza politica era ristretto a percentuali irrisorie della popolazione maschile, per poi subire un forte allargamento a partire dagli anni Sessanta dell'Ottocento, in quella che può essere definita una "transizione dal liberalismo alla democrazia"⁷⁷. Vale a dire, come precisato da Benedetto Croce⁷⁸ - principale ideatore del liberalismo novecentesco italiano ed esponente del neoidealismo -, che attraverso i consecutivi allargamenti del suffragio sperimentati nel tardo Ottocento, la società europea si allontanò dalla tutela di pochi gruppi dirigenti riconducibili alle aristocrazie liberali - che l'avevano guidata attraverso le rivoluzioni e verso il nuovo ordinamento degli Stati⁷⁹-, per avvicinarsi sempre di più alla declinazione più moderna di democrazia, fino ad allora sperimentata prevalentemente negli Stati Uniti⁸⁰.

In Gran Bretagna, ad esempio, grazie alla riforma del 1867 si passò dal 7,7% al 16% di elettori sul totale della popolazione⁸¹, ma solo al termine della grande Guerra si giungerà ad una prima introduzione del suffragio universale, applicato sulla popolazione maschile; alle donne, invece, verrà riconosciuto il diritto di voto solo nel 1928⁸².

L'Italia, d'altro canto, attuò la prima riforma elettorale nel 1882, elevando la percentuale di elettori dal 2 al 7%. Fu solo nel 1912, però, che il voto venne concesso a gran parte degli analfabeti, per poi giungere al suffragio universale maschile nel primo dopoguerra⁸³. L'idea di fondo era quella di attribuire a ogni cittadino un voto, visto come elemento di accesso all'esercizio della sovranità esercitata dalla cittadinanza, a prescindere dalle classi sociali.

Ciononostante, all'ondata di sviluppo liberale non corrispondevano istituzioni che rispecchiassero esattamente gli stessi valori: le Camere basse, infatti, dividevano l'esercizio dei poteri con le Camere alte, composte dall'aristocrazia per diritto ereditario e non per legittimazione elettorale. Le seconde, dunque, erano state concepite come

⁷⁷ Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

⁷⁸ Nato a Pescasseroli nel 1866 fu un filosofo, storico, critico letterario e politico italiano, tra i massimi intellettuali del Novecento. In particolare, fu ministro della Pubblica Istruzione e poi senatore a vita.

⁷⁹ Croce B. (1965), *Storia d'Europa nel secolo decimonono* (1932), Laterza, Bari.

⁸⁰ Tocqueville A. De (1999), *La democrazia in America* (1834-40), Rizzoli, Milano.

⁸¹ Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

⁸² Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

⁸³ Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

contrappesi rispetto alle prime, elette direttamente dai cittadini, sulla base di una parziale – e non totale – fiducia del sistema liberale.

Con il passare del tempo, però, le prerogative delle Camere alte che limitavano le Camere basse vennero attenuate, mentre quest'ultime vennero investite di maggior legittimità con l'ingrandirsi dei numeri della rappresentanza.

Ultima tra le caratteristiche dello stato liberale, interessante per concepirne il successivo declino, è la visione minimalista dei compiti dello Stato, basati sull'idea dell'assolutizzazione del principio di libera iniziativa, e della conseguente astensione dei pubblici poteri da interventi limitativi della libera iniziativa economica e sociale.

La cosiddetta etica del “*non fare*”, unita al suffragio censitario e limitato precedentemente affrontato, sono le due caratteristiche che delineano, secondo Massimo Severo Giannini⁸⁴ – giurista e uomo politico del Novecento -, il cosiddetto Stato monoclasse. Questo concetto è particolarmente interessante in quanto utile a introdurre il modello che lo sostituirà nei decenni a seguire, ossia lo stato Pluriclasse, nel quale, complice il processo di democratizzazione delle procedure elettorali, vige, invece, l'etica del “*fare*”⁸⁵.

1.7.2 La rappresentanza degli interessi nel nuovo Stato

Nella fattispecie, Aldo Sandulli⁸⁶, definisce lo Stato Pluriclasse proprio come “il tipo di stato realizzatosi, principalmente a causa dell'allargamento del suffragio, tra la fine dell'ottocento e la prima metà del Novecento, negli ordinamenti ad economia sviluppata”⁸⁷.

L'allargamento del suffragio, infatti, permise l'accesso al potere di tutte le classi sociali, provocando il passaggio dallo stato monoclasse borghese a questa nuova realtà statale, basata su tre fondamenti. Primo tra tutti, l'ampliamento della funzione di protezione sociale e l'affermazione dello stato sociale, ovvero dello stato che interviene ora, sia indirettamente, sia direttamente, nella gestione dell'economia. In secondo luogo, vennero concentrati nelle mani dell'amministrazione nazionale funzioni e compiti in precedenza assolti in sede locale.

⁸⁴ Nato a Roma nel 1915, fu Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione e per le Regioni nel Governo Cossiga I e II, dal 4 agosto 1979 al 28 settembre 1980.

⁸⁵ Giannini, M. S. (1986). Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche. Il Mulino.

⁸⁶ Nato a Napoli nel 1915, giurista e politico. Fu Presidente della Corte costituzionale dal 16 gennaio 1968 al 4 aprile 1969.

⁸⁷ Sandulli, A. M. (1989). *Manuale di diritto amministrativo*. Napoli: Jovene.

Infine, venne trasformata l'attività del Parlamento e dell'amministrazione: il legislatore, a causa dell'accesso al potere di tutte le classi, si trovò a produrre norme contraddittorie, frutto del compromesso tra istanze sociali, mentre l'amministrazione, "al fine di comporre gli interessi in conflitto, dovette ricorrere ad arbitraggi, negoziazioni, accordi, perdendo la sua qualità di potere privilegiato"⁸⁸.

Questo concetto del "*fare*", inoltre, fu caratterizzato soprattutto dall'avanzata impellente della burocrazia, fenomeno in crescita a fine Ottocento, che pose in crisi l'osmosi notabile fra i vertici dei vari poteri dello stato, la quale permeò l'età liberale.

Non solo i burocrati erano professionalmente più qualificati, ma anche i parlamentari stavano cambiando fisionomia, essendo essi sempre più reclutati tra i notabili per funzioni e sempre meno tra i notabili per status.

Questo periodo di transizione e grande mutamento portò dunque, sotto il punto di vista della rappresentanza, a un declino del mondo dei notabili come rappresentanti delle esigenze locali e all'emersione delle istituzioni partitiche strutturate su una forte componente ideologica e una base burocratica salda.

All'inizio del secolo, poi, si affermarono i movimenti sociali, prese forma la cosiddetta *questione sociale* e si moltiplicarono gli interessi organizzati, sempre più capaci di addentrarsi all'interno dell'apparato Statale. Tuttavia, questo fenomeno operò in senso contrario al sistema politico tradizionale, ossia, dinanzi ad una crescente pressione nei confronti dello Stato, non si registrò un adeguato rafforzamento di quest'ultimo, tale da garantirgli la capacità di far fronte alle nuove esigenze⁸⁹.

La società ora si presentava come eterogenea e disarmonica, pluralista, e l'esecutivo non poteva più limitarsi all'astensionismo, ma si dovette tramutare in un sistema di organi burocratici volti all'interazione con le varie sezioni della popolazione e le loro richieste. Si parla perciò di un passaggio dal liberalismo alla democrazia, che comprese anche il mutamento del ruolo dei parlamenti, i quali divennero più rappresentativi e maggiormente legittimati.

Di pari passo con questo processo, però, proseguì anche la crescita della macchina amministrativa - alle dipendenze dell'esecutivo -, con la sempre maggiore tecnicizzazione delle sue funzioni: questo provocò il conseguente addensamento degli spazi decisionali che, rivendicando il loro tecnicismo, si sottraevano al sindacato parlamentare e prescindevano da una legittimazione diretta da parte degli elettori. Le nuove

⁸⁸ Sandulli, A. M. (1989). *Manuale di diritto amministrativo*. Napoli: Jovene.

⁸⁹ Cassese, S. (1972). *L'amministrazione dello stato liberale - democratico*. Quaderni Storici, 7(20 (2)), 703-713. <http://www.jstor.org/stable/43776415>

amministrazioni pubbliche, dunque, dialogavano sempre più direttamente con le rappresentanze di categoria nel mondo del lavoro (sindacati, trust, cartelli industriali) e sempre meno dalle istanze del Parlamento⁹⁰.

Tra il 1862 e il 1868, in Italia, infatti, vennero introdotti due tipi di enti: i Comizi e le Camere di commercio, entrambi di natura privata ma saldamente collegati all'amministrazione centrale, con funzioni di governo delle economie locali⁹¹.

I due istituti, saldamente controllati dall'amministrazione centrale tramite la figura del prefetto, ottennero in tale occasione un carattere fortemente politico-consultivo: le loro funzioni, infatti, vennero intese prevalentemente in termini politici, ossia volte all'organizzazione del consenso delle categorie economiche.

Essi, di fatto, erano nati come vettori di quella democrazia diretta che sperimentò la sua piena realizzazione già a partire dal periodo del suffragio ristretto, ed è così che il loro intervento si rivelò più volte determinate per imporre al governo la rappresentanza degli interessi settoriali da loro rappresentati⁹². Nelle more di questo processo, quindi, "l'amministrazione accentuò la sua caratteristica di luogo di mediazione sociale, interponendosi nel conflitto tra gli interessi come filtro di ricomposizione e di selezione delle spinte contraddittorie dei vari gruppi sociali ed economici. Il fenomeno era più vistoso nell'amministrazione economica, dove una serie di consigli e commissioni, composte di funzionari e di membri per così dire 'laici', espressione dei gruppi di interesse organizzati, affiancava l'opera del ministro, dava pareri, suggeriva, studiava, indirizzava. L'amministrazione non agiva più, insomma, nel vuoto istituzionale, ma integrava al suo interno domande provenienti dal sociale, ne teneva conto, spesso ne coinvolgeva i portatori nel processo di decisione amministrativa, prevedendo una loro partecipazione a questa o quella fase del procedimento. Era un Fenomeno assolutamente inedito: l'anticipazione di una tendenza destinata a rafforzarsi"⁹³.

L'apertura dell'amministrazione alla società aveva comportato, dunque, anche l'insinuazione delle forze corporate all'interno di sé: la logica dei corpi tornò alla ribalta, creando accanto al canale della cittadinanza politica – rappresentanza parlamentare - anche un secondo circuito decisionale, che metteva in collegamento le burocrazie

⁹⁰ Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

⁹¹ Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

⁹² Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

⁹³ Melis G. (1996), *L'Amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, pp.187-251

pubbliche specialistiche e le rappresentanze collettive dei principali attori economici e sociali.

Inoltre, se da un lato i ministri – espressione, all'interno dell'esecutivo, della catena che dagli elettori risaliva al governo passando per il parlamento – si avvicinavano con frequenza, dall'altro la burocrazia tecnica ministeriale garantiva una maggiore continuità grazie alle proprie competenze specialistiche, finendo così per perdere progressivamente ogni legame con la classe parlamentare. Al tempo stesso, si consolidava una netta divaricazione: da una parte l'area della pubblicità e della trasparenza, incarnata dai parlamenti in espansione; dall'altra un'area di opacità, costituita dai diversi settori dell'apparato pubblico che, nella negoziazione con le rappresentanze di interessi, si avvicinavano sempre più alle dinamiche proprie del decision making.

Si venne così a delineare una delle grandi contraddizioni dell'epoca: da un lato il processo di allargamento democratico aveva favorito la nascita di nuovi apparati burocratici, chiamati a svolgere una funzione tecnica e organizzativa a supporto della democratizzazione stessa; dall'altro, però, l'espansione del loro ruolo comportava parallelamente l'ampliamento delle sfere decisionali dell'esecutivo, spesso sottratte al controllo del Parlamento.

In questo senso, nell'ambiguità dell'attività negoziale tra le amministrazioni parallele e il “lobbying degli interessi di una società di tipo industriale”⁹⁴, a cavallo tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento, “si prendevano in via sostanzialmente riservata decisioni di grande rilievo”⁹⁵.

Nel tentativo di risolvere il conflitto di interessi generato da questi istituti – i quali, nonostante la loro connessione con l'amministrazione statale, si facevano portatori di istanze particolaristiche-, il 20 marzo 1910 venne varata la legge n. 121, la quale sancì la trasformazione ufficiale delle Camere di commercio in enti pubblici. Ciononostante, la normativa, non riuscendone ad arrestare l'avanzata, non sortì l'effetto sperato.

La Prima guerra mondiale - che sarebbe scoppiata di lì a poco - rappresentò, infatti, come verrà specificato in seguito, un momento di enorme espansione per le organizzazioni di rappresentanza di interessi specifici, le quali si assicurarono un ruolo fondamentale nella

⁹⁴ Salvati M. (1987-88). *Dalla Francia all'Italia. Il modello francese e vie surrettizie di modernizzazione amministrativa in uno Stato periferico*, in C. Pavone, M. Salvati (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, “Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso ISSOCO”, 9, Franco Angeli, Milano, pp.123-66.

⁹⁵ Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

mobilitazione bellica, sia per quanto concerne la produzione di risorse necessarie, che per il mantenimento dell'ordine pubblico⁹⁶.

Fu proprio la guerra, infatti, a coinvolgere i gruppi organizzati nelle decisioni pubbliche sui temi quali la necessità di razionamento, di mobilitazione e di continuità nella produzione di beni e servi.

In generale, comunque, si può dire che la crescita dei diversi gruppi di rappresentanza fu agevolata ulteriormente dai processi di modernizzazione. In primis, gli sviluppi tecnologici aumentarono la quantità di risorse disponibili nell'ambiente: la diffusione dei mezzi di comunicazione sempre più sviluppati agevolò, come anche sostenuto da Charles Tilly⁹⁷ - sociologo americano -, il coordinamento della partecipazione, accrescendo, dall'altro lato, la professionalizzazione necessaria ad organizzarla⁹⁸.

Anche l'istruzione e la crescita dei ceti medi, però, giocarono un ruolo fondamentale nello sviluppo di questo processo: l'istruzione di massa creò studenti dedicati ad attività di movimento sociale; crebbero le dimensioni relative alle professioni nei servizi sociali, amministrazione e università, dunque più professionisti inclini a partecipare ad attività collegate a movimenti; una crescita della discrezionalità nella distribuzione del tempo di lavoro permise l'emergere di associazioni impegnate in attività sociopolitiche⁹⁹. Inoltre, crescendo il livello dell'istruzione aumentò anche la fiducia nelle proprie capacità di modificare il mondo esterno¹⁰⁰.

In generale, comunque, l'aumento della complessità e dell'articolazione sociale in un periodo di rapido mutamento e frustrazione delle aspettative, portarono alla proliferazione dei gruppi di interesse¹⁰¹.

1.8 L'affermazione del pluralismo nel XX secolo

Quando si afferma, dunque, la creazione e la portata dei gruppi di interesse, inizia, a livello storico, anche il loro studio teorico. Una delle teorie che si propone di esaminare il ruolo e il funzionamento di queste entità, all'interno del meccanismo democratico, è il pluralismo, il quale si pone come obiettivo primario quello di “analizzare la politica al di

⁹⁶ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

⁹⁷ Nato a Chicago nel 1929, fu un sociologo, politologo e storico statunitense.

⁹⁸ Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. McGraw-Hill.

⁹⁹ Wenocur, S. (1989). Review of *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*, by M. N. Zald & J. D. McCarthy, *Social Service Review*, 63(2), 324–327. <http://www.jstor.org/stable/30012023>

¹⁰⁰ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

¹⁰¹ Truman, D. (1971). *The governmental process. Political Interests and Public Opinion*. Praeger Pub Text.

là delle forme giuridiche”¹⁰², ossia di superare la classica visione strettamente formale-legale: in questa dimensione, i gruppi ricoprono un ruolo fondamentale.

La teoria pluralista prende corpo proprio negli Stati Uniti d’America, che fin dalla loro creazione garantirono i diritti fondamentali di matrice liberale, tra cui la libertà di associazione ed espressione, e permisero dunque lo sviluppo e la diffusa attività dei differenti gruppi.

Scendendo nel dettaglio, le premesse filosofiche di questo approccio risalgono al XVIII secolo¹⁰³: in particolare, il principale precursore di questa prima prospettiva nello studio del lobbying è Alexis de Tocqueville¹⁰⁴, il quale ispirerà i successivi noti esponenti – che si occuperanno di dare seguito alla teoria-, Bentley¹⁰⁵, Truman¹⁰⁶ e Dahl¹⁰⁷.

Così, nel 1835, Tocqueville descrive una tendenza associativa più spiccata nella popolazione statunitense rispetto a quella osservata in Europa: a inizio Ottocento sostiene “in nessun altro paese del mondo il principio di associazione è stato usato e applicato ad un numero così elevato di soggetti come in America”¹⁰⁸.

Tocqueville, infatti, si dichiara stupefatto dalla numerosità e dal livello di organizzazione di questi gruppi, oltre che dalla loro abilità nell’operare sia direttamente sulle istituzioni formali del governo, che in parallelo ad esse. Inoltre, i gruppi vengono da lui considerati il vero e proprio motore di un sistema democratico: essi promuovono la partecipazione del cittadino, favorendo l’organizzazione autonoma delle persone e il loro inserimento nella società¹⁰⁹.

I gruppi di interesse, inoltre, risultano così efficaci nell’influenzare il processo di decision making da portare Tocqueville a sostenere che seppur fosse vero che i loro delegati non avessero il diritto di fare le leggi (in quanto entità formalmente estranee alla struttura parlamentare), possedevano certamente il potere di attaccare coloro che invece quel diritto lo avevano, e di stabilire in anticipo ciò che doveva essere attuato¹¹⁰.

¹⁰² Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

¹⁰³ Mattina, L. (2010). *I gruppi di interesse*. Il Mulino.

¹⁰⁴ Alexis Henri Charles de Clérel de Tocqueville, nato a Parigi nel 1805 fu un filosofo, politico e giurista francese precursore della sociologia politica. Durante un suo viaggio in America si occupò di studiare la democrazia statunitense.

¹⁰⁵ Arthur F. Bentley, nato a Freeport nel 1870 fu un filosofo, politologo e giornalista statunitense, noto come uno dei padri della teoria pluralista della politica.

¹⁰⁶ David Bicknell Truman, nato a Westfield nel 1913 fu un politologo statunitense, esponente di rilievo della teoria pluralista. Allievo di Arthur Bentley, sviluppò la sua analisi dei gruppi di interesse come attori fondamentali nel processo politico.

¹⁰⁷ Robert Alan Dahl, nato a Inwood nel 1915 fu un politologo statunitense, professore all’università di Yale.

¹⁰⁸ De Tocqueville, (1835). *Democracy in America*.

¹⁰⁹ Dahl, R. A. (1984). *Polyarchy, pluralism, and scale*. Nordic Political Science Association, 7.

¹¹⁰ Truman, D. (1971). *The governmental process. Political Interests and Public Opinion*. Praeger Pub Text.

È proprio sulla base di queste premesse, che Arthur Bentley, nel 1908, all'interno della sua opera intitolata *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, sviluppa un'analisi empirico-descrittiva volta a definire meticolosamente il processo di formazione delle decisioni politiche in America, all'interno del quale operano attivamente numerosi gruppi organizzati, da lui rappresentati come i mattoni sui quali “costruire l'intero studio di qualsiasi forma di vita sociale”¹¹¹.

La visione dei gruppi di interesse come un elemento fondamentale e alla base delle strutture sociopolitiche si rispecchia, secondo Bentley, nella testimonianza della comparsa in America di alcune forme di rappresentanza degli interessi già nella Founding Era. Il saggio numero 10 di *The Federalist*, infatti, contiene la dichiarazione di James Madison¹¹² sull'impatto dei gruppi divergenti sul governo e le ragioni del loro sviluppo: egli sostiene che le cause latenti della creazione di questi risiedono nella natura umana, e che sia possibile vedere la loro manifestazione ovunque, sotto diverse forme e tipi di attività. Principalmente, tuttavia, essi sembrano agire per motivi collegati alla iniqua distribuzione della proprietà, in quanto “quelli che possiedono e quelli che non possiedono una proprietà hanno sempre formato interessi distinti nella società”¹¹³.

La gran parte dell'attività di queste prime forme di rappresentanza, comunque, si registra grazie ai gruppi politici evoluti a partire dalle organizzazioni di beneficenza nelle cittadine americane di fine Ottocento e inizio Novecento. Inizialmente, la loro non era una natura politica, ma lo divenne tramite le connessioni con le istituzioni, al fine di raggiungere i propri scopi.

Questo fenomeno si diffuse ampiamente, tanto che, all'inizio del ventesimo secolo fu proprio il governo americano a spingere le industrie a formare associazioni corporative, spesso sotto il comando di presidenti “pro-business” come William Howard Taft¹¹⁴ e Warren Harding^{115,116}.

¹¹¹ Bentley, A. F. (1908). *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. University of Chicago Press.

¹¹² Nato a Port nel 1751, fu il quarto presidente degli Stati Uniti (1809-1817) ed è considerato il “Padre della Costituzione”, oltre ad essere tra gli autori principali dei *Federalist Papers*.

¹¹³ Madison, J. (1787). *The same subject continued: The union as a safeguard against domestic faction and insurrection*. *The Federalist*.

¹¹⁴ Nato a Cincinnati nel 1857 fu il 27° presidente degli Stati Uniti (1909-1913) e in seguito 10° Chief Justice della Corte Suprema (1921-1930), unico nella storia americana a ricoprire entrambe le cariche.

¹¹⁵ Nato a Cincinnati nel 1865, 29° presidente degli Stati Uniti (1921-1923)

¹¹⁶ Holyoke, T. T. (2021). *Ages of Organization: The emergence of national interest groups in American history*. *Political Science Quarterly*, 136, 715–740.

Nello studio di queste entità, Bentley spiega come in principio queste organizzazioni si inserirono solo a livello locale, ma con l'avvento di un governo centrale sempre più presente nella vita di tutti i giorni, le cose iniziarono a cambiare¹¹⁷.

Nel modello pluralista riportato da Bentley associazioni si configurano come multiple, volontarie, concorrenti non gerarchiche e non obbligatoriamente differenziate per criteri funzionali. Il pluralismo, infatti, presuppone che nella società civile si formi in maniera spontanea un numero elevato di gruppi di interesse, definiti come organizzazioni che hanno lo scopo di portare le istanze al sistema politico e di competere per accaparrarsi le risorse a disposizione¹¹⁸. Per quanto concerne il loro rapporto con lo Stato, inoltre, non possiedono licenze, non sono riconosciute, né sovvenzionate e nemmeno controllate.

È precisamente per queste caratteristiche che nella teoria pluralista, i gruppi di interessi sono visti come fonte di equilibrio, socializzazione e autonomia della società dallo Stato. Inoltre, la pluralità e la competizione tra numerosi gruppi comporta una rappresentanza di un maggior numero di interessi e una mediazione tra loro, che avvicina la società al bene comune, garantendo l'equilibrio democratico. Così, la presenza di numerosi gruppi in conflitto tra loro comporterebbe un effetto benefico sulla democrazia stessa.

Oltretutto, questa pluralità di gruppi instaurerebbe la dinamica per cui se al momento alcuni interessi prevalgono su altri, presto la situazione verrà ribaltata, in quanto i gruppi ora colpiti si riorganizzeranno per prevalere¹¹⁹.

In ragione di ciò, a partire dal 1920, Washington DC fu completamente stravolta dall'apertura di centinaia di nuove organizzazioni che rappresentavano praticamente tutti gli interessi immaginabili¹²⁰. L'espansione associativa continuò, poi, a ritmo serrato durante la Grande Depressione, spesso in resistenza alla nuova regolamentazione governativa dell'economia in seguito al New Deal del presidente Franklin Roosevelt¹²¹.

Negli anni '30, inoltre, i sindacati avevano messo da parte l'approccio di Samuel Gompers¹²² (presidente della Federazione Americana del Lavoro) di affidarsi interamente agli scioperi per promuovere gli interessi dei lavoratori e iniziarono ad impegnarsi

¹¹⁷ Skocpol, T. (2004). *Diminished democracy*. OUP.

¹¹⁸ Panitch, L., Giuffré, R., & Regini, M. (1982). Leo Panitch e Marino Regini discutono su «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», a cura di Suzanne Berger [Review of «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», by S. Berger]. *Stato e Mercato*, 5, 321–339. <http://www.jstor.org/stable/24649391>

¹¹⁹ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

¹²⁰ Herring, E. P. (1929). *Group representation before Congress*. Johns Hopkins University Press.

¹²¹ Holyoke, T. T. (2021). *Ages of Organization: The emergence of national interests groups in American history*. *Political Science Quarterly*, 136, 715–740.

¹²² Nato a Londra nel 1850, fu un sindacalista e dirigente operaio statunitense, fondatore e presidente della American Federation of Labor (AFL).

nell'elezione dei politici democratici¹²³. Mutando la loro strategia essi ebbero successo al punto di quasi tramutarsi nel Partito Democratico, almeno per quanto concerneva il Congresso: il Presidente democratico Franklin Roosevelt, invece, cercò di mantenere un profilo istituzionale che andasse oltre la sola logica del partito, e decise di mantenere i sindacati ad una certa distanza dall'agenda politica per gran parte del periodo del New Deal, pur beneficiando del loro supporto¹²⁴.

In seguito, fu David Truman, nel 1951, a riprendere le fila della teoria pluralista impostata da Bentley. Il contesto in cui si trova a scrivere Truman è evidentemente differente: negli anni 50 del Novecento, in America, la presenza dei gruppi risulta ormai estremamente radicata.

Truman sostiene che la situazione storica della metà del ventesimo secolo aveva fatto sì che i gruppi di interesse fossero emersi in risposta alle minacce percepite dai loro membri nei confronti dei loro stessi interessi; in ragione di ciò, la reale natura dietro l'affermazione di tali gruppi assume un chiaro carattere difensivo. Tuttavia, l'intento di Truman è quello di dimostrare che la presenza dei gruppi equivale alla stabilità del sistema, e dunque, essi si configurano come elemento chiave della democrazia stessa.

Per Truman, infatti, l'opposizione (in questo caso di innumerevoli interessi diversi) non è necessariamente sinonimo di contrasto negativo tra gruppi, ma compone una caratteristica intrinseca dell'essere umano, che lo porta di fronte alla necessaria scelta di appartenere ad una fazione piuttosto che ad un'altra.

Inoltre, nel ribadire il ruolo democratizzante svolto dai gruppi di interesse, Truman sostiene che sono proprio gli interessi particolari che, penetrando all'interno dei meccanismi decisionali e modificando le scelte governative, soddisfano le aspettative dell'intera società¹²⁵.

In merito a ciò, anche Valdimer Orlando Key Jr., qualche anno prima, insiste sul concetto che la governance può avvenire con il consenso dei governati, ossia tramite le elezioni politiche, oppure attraverso le iniziative di questi ultimi, testimoniate dall'intervento dei gruppi di interesse. Per rendere la rilevanza della teoria pluralista dei suddetti gruppi all'interno dello scenario americano della prima metà del XX secolo, Key aggiunge che: "in varie situazioni legislatori e amministratori si trovano di fronte gruppi che fanno pressione in direzioni opposte, una situazione che permette al governo di bilanciare gli

¹²³ Greenstone, J. D. (1977). *Labor in American politics*. University of Chicago Press.

¹²⁴ Milkis, S. M. (1985). *Franklin D. Roosevelt and The Transcendence of Partisan Politics*. *Political Science Quarterly*, 100(3), 479–504. <https://doi.org/10.2307/2151069>

¹²⁵ Greenstone J.D., *Groups theories*, in Greenstein F. e Polsby N., *The Handbook of Political Science*, vol. 2: *Micropolitical Theory*, Addison- Wesley, New York, 1975, p. 243-318.

uni contro gli altri e di arrivare più facilmente ad una soluzione che si suppone possa portare al benessere collettivo”¹²⁶.

Proseguendo nell’analisi di questa teoria, secondo il pluralismo, gli effetti della partecipazione sono ritenuti socializzanti, ossia, la vita associazionistica educerebbe all’integrazione con gli altri, riducendo l’interesse egoistico e aumentando la coesione sociale: Truman sostiene che la tolleranza reciproca viene proprio facilitata dalle appartenenze multiple, cioè la possibilità di un individuo di avere interessi diversi nei diversi campi con cui si interfaccia nella vita quotidiana¹²⁷. L’affiliazione a gruppi diversi, rappresentanti distinti interessi, dunque, porterebbe ad appartenenze trasversali, aumentando l’integrazione tra i singoli¹²⁸.

Questo comporta uno spostamento dall’appartenenza ad un’entità totalizzante come i partiti di massa, ad una partecipazione più soft a diversi gruppi: la rete di rapporti tra individui che si creerebbe all’interno di quest’ultimi, eviterebbe l’instaurarsi di uno scenario in cui domina un numero limitato di entità di rappresentanza.

In particolare, la teoria pluralista prevede che gli individui organizzati diventino anche meno dipendenti dalle istituzioni pubbliche: questo fenomeno, tra l’altro, si traduce in una maggiore centralità dei gruppi nella realtà democratica, poiché, essendo costituiti direttamente dai cittadini, essi vengono concepiti come paladini dell’organizzazione della società dal basso.

In ultima, il più recente esponente di questo approccio fu Robert Dahl¹²⁹, a cui viene attribuito il merito di aver formulato una versione della visione pluralista che collega l’entità stessa dei gruppi alla teoria democratica.

In particolare, tentando di affrontare le criticità del pluralismo, Dahl utilizza il cosiddetto dilemma Rousseau-Tocqueville. Se per Tocqueville, come analizzato in precedenza, le associazioni rappresentano il motore del sistema democratico e favoriscono l’organizzazione autonoma dei cittadini nella società, per Rousseau la presenza di gruppi, ciascuno con i propri interessi e con le proprie regole, risulta incompatibile con la possibilità di una formulazione corretta della volontà generale.

Dahl, però, riporta come punto comune tra i due autori la consapevolezza in merito all’inevitabilità della formazione di associazioni di interessi particolari all’interno della società. Da qui aggiunge che il pluralismo non è un fatto estraneo alla logica democratica,

¹²⁶ Key, V. O. Jr. (1942). *Politics, parties and pressure groups*. Crowell.

¹²⁷ Truman, D. (1971). *The governmental process. Political Interests and Public Opinion*. Praeger Pub Text.

¹²⁸ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

¹²⁹ Nato a Inwood nel 1915, Politologo statunitense e Professore di scienza politica nella Yale University. È fra i rappresentanti più autorevoli della scuola pluralista.

ma è piuttosto una sua componente intrinseca: esso costituisce sia uno degli esiti del processo di democratizzazione sia un suo presupposto.

Dahl aggiunge che l'esistenza di organizzazioni indipendenti di rappresentanza degli interessi risulta, in questa prospettiva, un fattore altamente desiderabile in quanto il pluralismo coincide con un insieme di strumenti vitali al corretto funzionamento del processo democratico, i quali concorrono alla riduzione del potere coercitivo del governo, garantiscono la libertà politica e promuovono il benessere collettivo¹³⁰.

In conclusione, dunque, è possibile affermare che la visione pluralista concepisce i gruppi di interesse come "la normale forma di aggregazione degli individui e lo stato come arbitro di essi"¹³¹, e da ciò emerge una concezione della politica come arte della mediazione, dove il carattere democratico è assicurato proprio dalla diversità degli interessi presenti e dalla numerosità dei gruppi posti a rappresentarli¹³².

1.9 Dalla crisi del pluralismo al neocorporativismo

In contrasto con l'approccio pluralista, a metà degli anni 70 del Novecento, si afferma un'ulteriore teoria che analizza i meccanismi che legano il centro del potere pubblico ai gruppi di interesse nei paesi occidentali: il neocorporativismo.

Sotto un profilo storico, nonostante il neocorporativismo veda la sua massima espressione nella seconda metà del ventesimo secolo, può essere fatto risalire al sorgere, a fine Ottocento, di un forte movimento di cattolicesimo sociale guidato inizialmente da ecclesiastici e laici tedeschi, austriaci, belgi, francesi e italiani quali Wilhelm von Ketteler¹³³, Karl von Vogelsang¹³⁴, René de la Tour du Pin¹³⁵, Albert de Mun¹³⁶, e Giuseppe Toniolo¹³⁷. Questi storici invocavano un ritorno alle corporazioni medievali, idealizzando il medioevo come epoca di armonia organica, ed esaltando perciò la centralità dei corpi intermedi nel processo di mediazione sociale: "bisogna ricreare i corpi

¹³⁰ Dahl, R. A. (1996). *I dilemmi della democrazia pluralista*. Il Saggiatore.

¹³¹ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

¹³² Sola, G. (2006). *Incontro con la scienza politica*. Il Mulino.

¹³³ Wilhelm Emmanuel von Ketteler, nato a Münster nel 1811, fu un vescovo tedesco e politico cattolico, figura di spicco del cattolicesimo sociale. Fu un difensore dei diritti dei lavoratori e sostenitore della giustizia sociale.

¹³⁴ Nato a Vienna nel 1818, fu un giornalista, politico e riformatore sociale austriaco.

¹³⁵ Nato a Parigi nel 1834, fu un aristocratico e riformatore sociale francese.

¹³⁶ Albert de Mun, nato a Parigi nel 1841, fu un aristocratico, militare e politico francese.

¹³⁷ Giuseppe Toniolo, nato a Treviso nel 1845, economista e sociologo.

intermedi, le corporazioni, affinché la società non sia più solo un ammasso di individui isolati, ma un insieme di forze cooperative” scriveva de La Tour du Pin nel 1882¹³⁸.

In particolare, fu questa corrente a coniare il concetto di “corporativismo” nell’ambito della rappresentanza di gruppo e della contrattazione collettiva, che si sarebbe poi diffuso ampiamente in Europa, anche grazie all’emanazione, nel 1891, da parte di papa Leone XIII, dell’enciclica pontificia *Rerum novarum*, la quale suggeriva che venissero create associazioni composte sia da datori di lavoro che da lavoratori, come soluzione terza tra capitalismo e socialismo¹³⁹. La corrente generò grande entusiasmo, e a inizio del Novecento, i sostenitori di differenti sfaccettature di corporativismo cominciarono a proliferare nei paesi europei.

Nella fattispecie, a sinistra, soprattutto in Inghilterra, si diffuse il cosiddetto Guild Socialism¹⁴⁰, un movimento che mirava all’ottenimento, da parte dei lavoratori, del controllo sull’industria, attraverso un sistema di gilde nazionali, fondato su unità di produzione decentrate e autogestite, che però operasse contrattualmente anche con il pubblico¹⁴¹.

Contemporaneamente, in Francia, proliferarono gli esponenti del solidarismo francese, una visione teorizzata da Léon Bourgeois¹⁴² - politico francese a cavallo tra l’Ottocento e il Novecento -, ma che poneva le radici nel *De la division du travail social* di Émile Durkheim. In particolare, il solidarismo riteneva che la rappresentanza parlamentare basata solamente sul territorio non fosse sufficientemente sensibile nei confronti delle complessità sociali ed economiche, e che pertanto servisse una rappresentanza funzionale: la nazione non veniva più vista come una somma di individui, ma come un intreccio di funzioni sociali (l’industria, l’agricoltura, il commercio...), ed è per ciò che lo Stato doveva riconoscere i corpi intermedi e dar loro una voce istituzionale nelle decisioni politiche.

¹³⁸ René La Tour du Pin. (1942). *Vers un ordre social chrétien: Jalons de route, 1882-1907. (6a ed.)*. Beauchesne

¹³⁹ Schmitter, P. C. (s.d.). Corporativismo/corporatismo - Enciclopedia - Treccani. Treccani. [https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/)

¹⁴⁰ Principali esponenti della teoria furono Arthur Joseph Penty, con il suo *The Restoration of the Gild System*, Alfred Richard Orage che pubblicò un articolo in materia sul *Contemporary Review*, George Douglas Howard Cole, *Guild Socialism, 1920*; Samuel George Hobson, *National Guilds and the State, 1920*

¹⁴¹ Guild Socialism | Workers’ Rights, Labour Unions & Syndicalism | Britannica Money. (s.d.). Enciclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/money/Guild-Socialism>

¹⁴² Nato a Parigi nel 1851, fu un politico e teorico francese, tra i principali esponenti del solidarismo. Promosse politiche sociali basate sulla responsabilità collettiva e la solidarietà, sostenendo che lo Stato dovesse intervenire per garantire giustizia sociale e ridurre le disuguaglianze

La propagazione di questi ideali corporativisti, però, si sarebbe probabilmente esaurita all'interno del primo decennio del Novecento, se non fosse stato per un evento drammatico che sconvolse la prassi della politica degli interessi, ossia la Prima guerra mondiale.

Gli effetti della mobilitazione bellica sulla produzione, la necessità di razionare le risorse e di preservare il più possibile l'ordine nel campo del lavoro furono i motivi che indussero le autorità a violare i limiti imposti dalle legislazioni precedenti e a negoziare contratti collettivi con le associazioni industriali e i sindacati: in questa occasione, per la prima volta, le associazioni ottennero poteri effettivi di coordinamento, mentre i sindacati assunsero il diritto di supportare le rivendicazioni dei lavoratori.

Nelle more di questo processo, dunque, gli accordi per via di consultazione - i quali costituivano per i rappresentanti degli interessi una via prioritaria verso le decisioni pubbliche -, iniziarono a proliferare all'interno dell'apparato statale.

Come conseguenza di ciò, inoltre, le iscrizioni ai sindacati subirono un'impennata esponenziale, il numero delle associazioni industriali crebbe a passo febbrile e le organizzazioni di vertice si trovarono a rivestire un ruolo sempre più rilevante.

In aggiunta, nel tentativo di affrontare l'ondata di sconvolgimento derivante dal momento bellico, gli stati europei decisero di attuare significativi stravolgimenti a livello istituzionale, alla luce di una nuova visione dell'esercizio del potere. Un esempio di ciò fu la creazione di organismi sovranazionali volti a ridistribuire gli oneri della guerra.

Questo comportò, in Francia, Germania e Italia - come analizzato da Charles Maier¹⁴³ nel suo *La rifondazione dell'Europa Borghese* (1999) -, un conseguente “decadimento dell'autorità parlamentare”¹⁴⁴ in favore della “crescita del potere privato”¹⁴⁵: in questo contesto, non sono più le rappresentanze elettive a condurre il gioco politico, ma piuttosto le forze economiche e sociali organizzate, le quali operano sia direttamente all'interno del processo decisionale, che tramite l'ormai debole parlamento. È precisamente questo insieme di processi che viene riassunto, da Maier, nel termine corporativismo¹⁴⁶.

Una volta terminata la guerra, però, qualora le nazioni in causa fossero riuscite a ricreare un ordine liberale come quello precedente, probabilmente il corporativismo non sarebbe sopravvissuto, sia come dottrina che come prassi politica.

¹⁴³ Nato a New York nel 1939, storico statunitense, specializzato in storia europea e internazionale.

¹⁴⁴ C. S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla Prima guerra mondiale*, il Mulino, Bologna 1999 (ed. or. 1975; I ed.it. 1979), p. 30.

¹⁴⁵ C. S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla Prima guerra mondiale*, il Mulino, Bologna 1999 (ed. or. 1975; I ed.it. 1979), p. 30.

¹⁴⁶ Quagliariello, G. (2024). *La politica nell'età dei social media*. Fondazione Magna Carta.

Ciò che avvenne nel continente, a questo punto, fu che la decadenza delle istituzioni rappresentative classiche suscitò tentativi di stravolgimento del sistema, i quali portarono, tra l'altro, alla creazione di un nuovo tipo di partito, volto proprio all'abbattimento dello Stato liberal democratico, ovvero il partito d'élite, il quale prese ispirazione dall'antenato russo del 1917 e si componeva prettamente di rivoluzionari¹⁴⁷.

Se è vero che il partito d'élite ottenne un discreto successo prevalentemente in Italia e in Germania, l'incapacità di ritornare alla normalità nel periodo successivo alla guerra, la rinnovata necessità di contrattare con rappresentanze organizzate delle classi, di settori o di professioni, o di creare una struttura alternativa finalizzata a frenare le loro richieste, contribuirono, invece, a far sì che il corporativismo resistesse al centro dell'interesse politico anche negli altri paesi europei¹⁴⁸.

La dinamica che si sviluppò in questo periodo storico, infatti, comportò che un crescente numero di attività venissero regolate tramite l'uso pubblico di interessi privati organizzati: "mediante accordi fra poche grandi associazioni di interessi che hanno il monopolio della rappresentanza di interessi funzionalmente definiti, un elevato potere vulnerante rispetto alle attività reciproche e al mantenimento dell'ordine, e per conseguenza ottengono un riconoscimento privilegiato da parte delle altre associazioni e dei poteri pubblici"¹⁴⁹.

La diffusione del corporativismo rappresentò un fenomeno così significativo che, nel corso degli anni Venti e Trenta, persino in paesi con una tradizione politica liberale e individualista consolidata, come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, ne emersero alcuni pionieri. Ad esempio, John Maynard Keynes¹⁵⁰ - economista inglese del Novecento -, nella sua opera *The end of laissez-faire*, sostenne che probabilmente "il progresso è rappresentato dalla crescita e dal riconoscimento di corpi semiautonomi all'interno dello Stato"¹⁵¹.

La teoria, poi, come verrà più ampiamente esposto nel secondo capitolo, ebbe un enorme spinta sotto il fascismo, in Italia, data la proclamazione dello Stato corporativo, dotato persino di una carta del lavoro, da parte di Mussolini.

¹⁴⁷ Quagliariello, G. (2024). *La politica nell'età dei social media*. Fondazione Magna Carta.

¹⁴⁸ Schmitter, P. C. (1992). *The consolidation of democracy and representation of social groups*. *American Behavioral Scientist*, 35(4–5), 422–449. <https://doi.org/10.1177/000276429203500406>

¹⁴⁹ Lange, P., & Regini, M. (1987). *Regolazione sociale e politiche pubbliche: schemi analitici per lo studio del caso italiano*. *Stato e Mercato*, 19 (1), 97–121. <http://www.jstor.org/stable/24649441>

¹⁵⁰ Nato a Cambridge nel 1883 fu un economista britannico, considerato il padre della macroeconomia.

¹⁵¹ Keynes, J. M. (1927). *The end of laissez-faire*. London: Hogarth Press.

Nel periodo tra le due guerre, invece, fu il rumeno Manoilescu a teorizzare che il ventesimo secolo sarebbe stato proprio il teatro designato per il corporativismo.

Secondo lui, infatti, i complessi mutamenti che si stavano verificando nelle relazioni internazionali, come il crollo dell'ordine economico liberale prebellico, la crescente richiesta di uguaglianza di status e di privilegi tra Stati nazionali, la demarcazione dei confini territoriali su scala mondiale, necessitavano di un processo di modernizzazione difensivo da parte dello Stato: in questo senso, solo il corporativismo sarebbe stato in grado di garantire quella gerarchia di autorità indispensabile alla produzione, nonché la specificità funzionale richiesta nei processi di pianificazione e contrattazione, e di assicurare, al contempo, un'armonia tra gli interessi dei diversi gruppi sociali tale da permettere allo Stato di intervenire in modo incisivo ed efficiente in una congiuntura tanto critica¹⁵².

Fu però, specificamente a partire dal 1974, che studiosi di diversi paesi, e di differenti discipline accademiche, proposero, invece, la nozione di “neocorporativismo” per descrivere e spiegare alcune caratteristiche peculiari della politica nelle società capitalistiche avanzate, che il modello dominante applicato alle relazioni Stato-società – vale a dire il modello pluralistico - sembrava non spiegare in maniera adeguata.

I conflitti sociali degli anni 60, infatti, avevano portato l'esigenza di uno schema diverso per analizzare le economie politiche delle democrazie industriali avanzate, che desse conto sia dei modi con cui le democrazie stesse fossero riuscite a garantire sviluppo economico e stabilità politica nei dopoguerra, sia delle loro contraddizioni e instabilità¹⁵³.

Nella seconda metà degli anni 70, questa risposta emerge, portando con sé un modello che fa del rapporto fra Stato e organizzazione degli interessi il proprio oggetto e la chiave esplicativa della stabilità¹⁵⁴: è mutata, infatti, nel frattempo, la relazione tra le due parti, non si parla più di una competizione tra gruppi, ma piuttosto di un monopolio della rappresentanza politica degli interessi da parte di uno o pochi gruppi per ciascun settore. Soprattutto, l'attività peculiare di questi gruppi, secondo la teoria neocorporativa, è il coinvolgimento degli interessi organizzati nei processi di policy: in tal senso è lo Stato

¹⁵² Schmitter, P. C. (1992). *The consolidation of democracy and representation of social groups*. American Behavioral Scientist, 35(4–5), 422–449. <https://doi.org/10.1177/000276429203500406>

¹⁵³ Panitch, L., Giuffré, R., & Regini, M. (1982). Leo Panitch e Marino Regini discutono su «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», a cura di Suzanne Berger [Review of «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», by S. Berger]. Stato e Mercato, 5, 321–339. <http://www.jstor.org/stable/24649391>

¹⁵⁴ Panitch, L., Giuffré, R., & Regini, M. (1982). Leo Panitch e Marino Regini discutono su «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», a cura di Suzanne Berger [Review of «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», by S. Berger]. Stato e Mercato, 5, 321–339. <http://www.jstor.org/stable/24649391>

che sceglie i propri interlocutori privilegiati, che siano essi associazioni di imprenditori, sindacati o altro, e non viceversa.

Dunque, sarebbe più lo Stato a selezionare gli interessi da rappresentare, e in quest'ottica il corporativismo viene considerato una "forma di regolazione sociale"¹⁵⁵, ossia di coordinamento e regolamentazione delle attività di diversi attori.

Inoltre, alcuni studiosi sostengono che in quegli anni lo Stato non si limitasse a ricevere domande ed elaborarle, ma creasse domande coerenti con le sue esigenze, svolgendo quindi un "ruolo importante nel contenuto e nella definizione degli interessi"¹⁵⁶.

Così inteso, il neocorporativismo non sarebbe altro che uno dei tanti possibili tipi di accordo attraverso i quali gli interessi organizzati hanno modo di mediare tra i propri membri -aziende, comunità, gruppi- e vari interlocutori, in particolare rappresentanti statali o del governo¹⁵⁷.

L'aspetto più importante che muta con il neocorporativismo - rispetto al pluralismo -, quindi, è che dal punto di vista della rappresentanza, gli interessi sono organizzati in modo da avere il monopolio in settori diversi, coordinati tramite associazioni di vertice e basati su contributi e iscrizioni. Soprattutto, lo Stato garantisce a queste associazioni una posizione ufficiale e di preminenza, facendo sì che esse siano direttamente inserite nel processo decisionale, negoziando con loro per concordare misure volte a diventare accordi complessivi incentrati sulle tematiche correlate ai loro stessi interessi.

Questo consente, inoltre, che le associazioni esercitino una pressione effettiva sul comportamento dei loro iscritti, anche attraverso l'imposizione di sanzioni oppure offrendo beni e servizi necessitati dai membri, come licenze, permessi o assistenza¹⁵⁸.

Pionieri in questo processo furono i paesi europei di minore estensione territoriale quali la Svizzera, la Svezia, il Belgio, la Norvegia, la Danimarca e in seguito la Finlandia¹⁵⁹, tutti accomunati dalla presenza di associazioni di classe e settoriali ben organizzate e con economie fortemente integrate su scala internazionale, e per questo facilmente vulnerabili. Oltre ad essi, lo stesso processo coinvolse anche i paesi in cui si sperimentava

¹⁵⁵ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

¹⁵⁶ Panitch, L., Giuffré, R., & Regini, M. (1982). Leo Panitch e Marino Regini discutono su «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», a cura di Suzanne Berger [Review of «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», by S. Berger]. *Stato e Mercato*, 5, 321–339. <http://www.jstor.org/stable/24649391>

¹⁵⁷ Schmitter, P. C. (1992). *The consolidation of democracy and representation of social groups*. *American Behavioral Scientist*, 35(4–5), 422–449. <https://doi.org/10.1177/000276429203500406>

¹⁵⁸ Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza politica*. Il Mulino.

¹⁵⁹ Katzenstein, P. J. (1984). *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

la presenza di forti partiti socialdemocratici, di un elettorato stabile, di una relativa unità culturale o linguistica e di politiche estere di neutralità.

Tuttavia, il neocorporativismo non si limitò ad operare solo nei contesti appena descritti: gli anni 70, infatti, furono portatori di alcuni fattori politici generali come una più concreta libertà di associazione, una maggiore capacità di azione collettiva, un più profondo impegno nel perseguire politiche di pieno impiego, e una legittimazione fondata sulla partecipazione, i quali parvero combinarsi con fenomeni economici e amministrativi diffusi – come la fiducia nell'esperienza professionale, l'informazione specializzata, l'accettazione collettiva delle decisioni politiche, cui si aggiunse l'imperativo fondamentale di assicurare la pace sociale, la flessibilità della manodopera e il contenimento dei salari per accrescere la competitività internazionale.

Tutto ciò contribuì a creare un contesto politico qualitativamente differente nel moderno Stato del benessere, un contesto nel quale il continuo patteggiamento e contrattazione tra rappresentanti di diversi interessi erano destinati a divenire una caratteristica fondamentale.

Questo lascia intendere che il bisogno di corporativismo non fu limitato alle nazioni piccole, ben organizzate, neutrali, socialdemocratiche e vulnerabili dal punto di vista internazionale, nelle quali sembrava funzionare meglio. È forse possibile, anzi, considerare il neocorporativismo come una tentazione, o meglio una tendenza, in quasi tutte le democrazie a capitalismo avanzato.

Ancora meglio, è condiviso che fu il neocorporativismo, e non l'antecedente pluralismo, a segnare la linea di sviluppo dei rapporti tra gruppi di interesse e Stato nelle società capitalistiche a regime democratico¹⁶⁰.

È interessante notare, tuttavia, che gli eventi storici degli anni successivi, quali la crisi petrolifera, il rallentamento della crescita economica, i riassetti nei meccanismi della produzione, la drammatica disoccupazione in tutte le economie dei paesi occidentali compromisero drasticamente le abilità delle gerarchie che monopolizzavano la rappresentanza di parlare a nome di ampie categorie di interessi, e resero più arduo raggiungere compromessi attraverso una concertazione politica.

Per questo, gli studiosi giunsero alla convinzione che il neocorporativismo fosse intrinsecamente instabile, che fosse un prodotto strettamente correlato al periodo di

¹⁶⁰ Panitch, L., Giuffré, R., & Regini, M. (1982). Leo Panitch e Marino Regini discutono su «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», a cura di Suzanne Berger [Review of «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», by S. Berger]. *Stato e Mercato*, 5, 321–339. <http://www.jstor.org/stable/24649391>

benessere economico, che sarebbe quindi scomparso una volta esaurito quel surplus che aveva reso relativamente facile stringere accordi a spese degli altri negli anni Cinquanta e Sessanta¹⁶¹.

In ultima istanza, tuttavia, Schmitter¹⁶² nel 1992, ipotizzò che il corporativismo non stesse sperimentando una vera e propria fine, ma anzi, affermò che le pratiche corporate e la rappresentanza degli interessi sarebbero resistite, sotto altre forme, e che sarebbero state utilizzate anche per far fronte agli sviluppi storico-politici successivi¹⁶³: a partire dagli anni a seguire, infatti, i gruppi di interesse divennero sempre più influenti, moltiplicandosi e continuando ad espandersi.

¹⁶¹ Schmitter, P. C. (1992). *The consolidation of democracy and representation of social groups*. American Behavioral Scientist, 35(4–5), 422–449. <https://doi.org/10.1177/000276429203500406>

¹⁶² Philippe C. Schmitter, nato nel 1936, politologo e studioso belga-americano, noto per i suoi contributi alla teoria della democrazia e del pluralismo. In particolare, ha analizzando il ruolo dei gruppi organizzati nel processo decisionale democratico e il funzionamento dei sistemi politici pluralisti.

¹⁶³ Schmitter, P. C. (1992). *The consolidation of democracy and representation of social groups*. American Behavioral Scientist, 35(4–5), 422–449. <https://doi.org/10.1177/000276429203500406>

CAPITOLO 2 - La rappresentanza degli interessi e il rapporto con le istituzioni in Italia tra i secoli XX e XXI

2.1 Introduzione

Dopo aver ripercorso la nascita del concetto di rappresentanza degli interessi, a partire dalla sua genesi e dalle prime forme corporative, questo capitolo si propone di offrire una ricostruzione storica del fenomeno in ambito italiano. L'analisi si concentrerà in particolare sull'evoluzione dei gruppi di interesse e sul loro rapporto con le istituzioni e lo Stato italiano, a partire dalla prima metà del Novecento. Verranno esaminati dapprima il periodo fascista e quello immediatamente successivo, con particolare attenzione al ruolo che tali gruppi hanno assunto nel processo di consolidamento democratico nel secondo dopoguerra.

Per la seconda metà del secolo, l'indagine si focalizzerà sulle diverse modalità di interazione tra i gruppi di interesse e la rappresentanza politica durante la Prima Repubblica, per poi affrontare il complesso periodo di instabilità dato dal crollo del sistema politico a inizio degli anni Novanta.

Infine, sarà analizzato il contesto della Seconda Repubblica, con l'obiettivo di comprendere l'evoluzione delle dinamiche di rappresentanza degli interessi nella nuova configurazione politico-istituzionale, per concludere con le novità introdotte dall'avvento dei media.

2.2 La prima metà del XX secolo

Agli inizi del XX secolo, l'Europa e il mondo occidentale si trovarono dinanzi a trasformazioni epocali che alterarono profondamente la struttura sociale, culturale ed economica. Il processo di modernizzazione avviato nel secolo precedente si intensificò, portando con sé fenomeni nuovi e profondamente destabilizzanti per l'ordine tradizionale.

Fu in questo contesto che si affermò la società di massa, espressione emblematica di un'epoca segnata dall'industrializzazione, dalla crescente urbanizzazione, dall'alfabetizzazione di massa e dalla diffusione dei mezzi di comunicazione. Essa si configurava come una formazione sociale eterogenea e numerosa, resa possibile dallo sviluppo dei trasporti, delle comunicazioni e dall'emergere di nuove tecnologie che plasmarono non solo l'economia, ma anche i comportamenti collettivi.

La crescente partecipazione delle masse alla vita pubblica – in termini politici, culturali e consumistici – segnò una frattura con le élite ottocentesche. Il popolo, prima escluso, entrava ora nella scena storica come protagonista, ma anche come soggetto da gestire, orientare, controllare.

In questo contesto, la struttura sociale si trasformava profondamente, diventando un terreno fertile per la formazione di gruppi e organizzazioni portatori di istanze e visioni del mondo proprie, da veicolare nelle nuove sedi della rappresentanza. Queste realtà, spinte dal desiderio di conquistare spazi sempre più ampi nella vita pubblica, risultavano difficili da confinare nella sfera privata¹⁶⁴.

Il Novecento, infatti, si faceva portatore di tutta quella tradizione di corpi e corporazioni di cui la storia fu piena, ma li proponeva sotto una nuova veste, un nuovo volto organizzato della società, che metteva in crisi sia la storica distinzione privato-individuale, pubblico-statale che la visione, che si pensava consolidata, dello Stato stesso¹⁶⁵.

Di fatto, furono in molti, a inizio secolo, a collegare la nuova fisionomia della società alla crisi dello Stato moderno, e primo fra tutti Santi Romano¹⁶⁶ - tra i giuristi del Novecento più noti del nostro paese -, il quale nel 1909 denunciò uno Stato minato da associazioni professionali, il quale non dominava, ma era bensì dominato da questo movimento sociale che si governava con leggi proprie¹⁶⁷, e assumeva “un atteggiamento antagonista di fronte allo Stato”¹⁶⁸ mirando a sostituirsi a esso, e producendo una “decomposizione dello Stato moderno”¹⁶⁹.

Romano definì alternativamente questo fenomeno come sindacalismo e corporativismo, e sostenne che esso evidenziava la debolezza della rappresentanza politica, la quale non era più in grado di far rispecchiare la società nello Stato. Concluse, poi, sottolineando l'esigenza di preservare perlomeno un singolo principio: quello di un'organizzazione

¹⁶⁴ Stolzi, I. (2022). *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. *Giornale di storia costituzionale*, 231–256.

¹⁶⁵ Id.

¹⁶⁶ Nato a Palermo nel 1875, si laureò in giurisprudenza con una tesi seguita da Vittorio Emanuele Orlando. Divenne presto Professore e nel dicembre del 1908 fu chiamato a insegnare diritto costituzionale all'Università di Pisa dove, nel gennaio del 1909, pronunciò il discorso inaugurale dell'anno accademico su *Lo Stato moderno e la sua crisi*.

¹⁶⁷ Romano, S. (1909) Discorso per l'inaugurazione dell'anno Accademico nella R. Università Di Pisa, letto il 4 Novembre 1909

¹⁶⁸ Romano, S. (1909) Discorso per l'inaugurazione dell'anno Accademico nella R. Università Di Pisa, letto il 4 Novembre 1909

¹⁶⁹ Romano, S. (1909) Discorso per l'inaugurazione dell'anno Accademico nella R. Università Di Pisa, letto il 4 Novembre 1909

superiore, che contemperasse e armonizzasse quelle minori, rappresentando l'interesse generale¹⁷⁰.

Ma Romano non fu l'unico a constatare l'entità del fenomeno: da Orlando¹⁷¹ a Mosca¹⁷², da Capograssi¹⁷³ a Cesarini Sforza¹⁷⁴, da Ranelletti¹⁷⁵ a Mortati¹⁷⁶, furono tutti d'accordo nel testimoniare la connessione tra le caratteristiche della nuova società e la difficoltà che sfidava ora l'autorità dello Stato¹⁷⁷.

Tra coloro appena menzionati, ad esempio, Cesarini Sforza nel suo *Gli interessi collettivi e la Costituzione*¹⁷⁸ denunciò come l'"interesse collettivo"¹⁷⁹ fosse riferito ad interessi "particolari non soddisfacenti isolatamente"¹⁸⁰, sviluppando le tesi volta a rinunciare a precisazioni del concetto della garanzia costituzionale, estendendo quest'ultima anche ad associazioni non necessariamente unitarie su base di categoria.

All'interno di questo contesto, dunque, la rappresentanza degli interessi si tramutò in uno strumento di focale importanza per le nuove entità che si affacciavano al panorama politico istituzionale.

È necessario precisare, però, che, la tutela e la rappresentanza degli interessi - soprattutto quelli economici, politici e professionali - aveva portato, a questo punto, anche alla nascita di diverse organizzazioni nel sociale. Tuttavia, era soprattutto la crescente prepotenza di certi specifici interessi considerati meritevoli di tutela, protetti da determinati gruppi, che andava causando notevoli flessioni nell'atteggiamento di soggetti pubblici e privati.

¹⁷⁰ Cassese, S. (s.d.). *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*. <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/La-prolusione-romaniana-sulla-crisi-dello-Stato-moderno-e-il-suo-tempo-CdS-30-novembre-3.pdf>

¹⁷¹ Vittorio Emanuele Orlando, fondatore della scuola italiana di diritto pubblico, fu ministro della pubblica istruzione (1903-05), di grazia e giustizia (1907-09; 1914-16) e dell'interno (1916-17). Inoltre, divenne Presidente del Consiglio (1917-19) e della Camera (1919-20); assunse l'incarico di presidente della commissione degli affari esteri e della commissione speciale per l'esame delle modifiche al d.lgs. lgt. n. 151/1944, relativo alla scelta delle forme istituzionali. Infine, fu eletto deputato all'Assemblea costituente (1946-47) e divenne Senatore di diritto durante la prima legislatura repubblicana.

¹⁷² Gaetano Mosca, nato a Palermo nel 1858, giurista e uomo politico a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento.

¹⁷³ Giuseppe Capograssi, nato Sulmona, nel 1889. Giurista e filosofo, si occupò principalmente di filosofia del diritto. Inoltre, fu membro della Corte costituzionale.

¹⁷⁴ Widar Cesarini Sforza, nato a Forlì nel 1886 fu un giurista e intellettuale italiano, noto per il suo contributo al diritto pubblico e costituzionale.

¹⁷⁵ Oreste Ranelletti, nato a Celano nel 1868, giurista e avvocato.

¹⁷⁶ Costantino Napoleone Mortati, nato a Corigliano Calabro nel 1891. È annoverato tra i giuristi italiani più autorevoli del XX secolo.

¹⁷⁷ Stolzi, I. (2022). *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. *Giornale di storia costituzionale*, 231–256.

¹⁷⁸ Cesarini Sforza, W. (1964). *Gli interessi collettivi e la Costituzione*. *Diritto del lavoro*, I, 47 e segg.

¹⁷⁹ Cesarini Sforza, W. (1964). *Gli interessi collettivi e la Costituzione*. *Diritto del lavoro*, I, 47 e segg.

¹⁸⁰ Cesarini Sforza, W. (1964). *Gli interessi collettivi e la Costituzione*. *Diritto del lavoro*, I, 47 e segg.

2.3 La Prima guerra mondiale

È a questo punto che diviene necessario ribadire la rilevanza degli anni della Grande Guerra, i quali funsero da spartiacque: l'Italia, per la prima volta in questa misura, si trovò a dover fare i conti con la concitata mobilitazione della popolazione, che spesso, prima di questo evento, non aveva mai oltrepassato i confini della propria regione. Ciò alimentò ulteriormente il processo di massificazione della società stessa. Inoltre, la violenza inaudita e il numero di morti riportato quotidianamente, imparagonabile a qualsiasi conflitto antecedente, contribuì a fondare le base per un'esperienza condivisa di dolore e coesione, che, sotto un certo punto di vista, unì emotivamente il paese.

A ciò si aggiunse la necessità, in un momento così critico, di un massiccio intervento dello Stato, il quale sarebbe continuato anche dopo la fine del conflitto, scardinando la tradizionale organizzazione giuspolitica. Non era, infatti, più possibile immaginare né uno Stato sovrano distante dalla società né un ideale di privatezza in un mondo di libere determinazioni individuali, solo vagamente recintato dal potere pubblico¹⁸¹.

Le istituzioni, nell'epoca delle masse, non poterono più limitarsi ad essere il portato di una società di singoli, ma si tramutarono, bensì, nel prodotto di equilibri di potere che coinvolgevano essenzialmente gruppi organizzati. Infatti, "in luogo di questa concezione così armonica e così schematica in cui tutto si riduceva al concetto di sovranità ed al concetto di libertà individuale e nella quale l'ordine poteva essere raffigurato come il frutto dell'interazione spontanea di individui e Stato, aveva preso corpo un tessuto di relazioni che mostrava di impastare continuamente privato e pubblico"¹⁸².

Non appariva più possibile riassumere il nuovo cambio di rotta nei termini di una pubblicizzazione della dimensione giuridica, in quanto l'esperienza vissuta non era quella di una semplice riduzione degli spazi dell'autonomia privata, ma più una loro funzionalizzazione e destinazione verso la realizzazione di interessi mutati e ampliati rispetto a quelli del titolare del diritto.

Allo stesso tempo, lo "Stato in terra"¹⁸³ che la guerra aveva instillato in Europa, assumeva vesti nuove: «lo Stato è un'impresa al pari di una fabbrica»¹⁸⁴.

¹⁸¹ Stolzi, I. (2022). *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. Giornale di storia costituzionale, 231–256.

¹⁸² Stolzi, I. (2022). *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. Giornale di storia costituzionale, 231–256.

¹⁸³ Ferrara, F. (1940). *Rinnovamento del diritto civile secondo i postulati fascisti* (p. 124).

¹⁸⁴ Sordi, B. (2020). *Diritto pubblico e diritto privato: Una genealogia storica* (p. 160). Bologna: il Mulino.

Ciò che si stava verificando da parte dell'entità statale era l'utilizzo di statuti e schemi di azione fino ad allora solo propri dei privati, e l'affermazione, al contempo, di nuovi parametri di valutazione della sua stessa azione al fine di realizzare scopi e, soprattutto, interessi ritenuti fondamentali per qualificare l'identità del suo potere.

L'ordine Novecentesco, quindi, non si basava più sull'interazione spontanea tra società e stato: andava ora progettato come prodotto della relazione – non più della separazione – tra i suoi termini, ossia il richiamo agli interessi e alla loro molteplice importanza. Ciò costituì un elemento fondamentale per entrare in contatto con il vasto territorio dei legami infrasociali, fra società e Stato, e interni all'organizzazione dello Stato stesso, ormai divenuti imprescindibili.

Andava sorgendo, quindi, la necessità di trovare un principio di ordine che fosse in grado di legare le diverse articolazioni e di indirizzarle verso la realizzazione di obiettivi e interessi assunti come propri.

Allo stesso modo, rimaneva di focale importanza il non disperdere il ruolo della statualità: lo Stato era ancora incaricato di esprimere l'unità e identificare un interesse generale, un bene comune, che risultasse dalla composizione di interessi parziali. Nessuno dei due – il bene comune e gli interessi – dunque, doveva essere messo nella condizione di elevarsi al livello dello Stato e imporre la sua visione del mondo.

Fu proprio nella scia di questa visione che nel corso dei primi decenni del Novecento si sviluppò un'intensa riflessione sulle modalità attraverso cui gli interessi sociali dovessero essere rappresentati e rielaborati all'interno del sistema politico.

Si trattò di un periodo caratterizzato da un profondo fermento ideologico e istituzionale: la Prima Guerra Mondiale determinò una rapida trasformazione degli equilibri politici italiani, lasciando un segno evidente nella cultura politica liberale, che uscì fortemente ridimensionata dal conflitto.

In questo scenario di crisi e transizione, la comunità politica del Paese si orientò alla ricerca di nuove figure in grado di farsi interpreti delle istanze collettive e di offrire forme rinnovate di rappresentanza.

Come detto nella trattazione del precedente capitolo e come anticipato all'inizio del presente paragrafo, poi, la guerra fu motore di propulsione dello sviluppo del lobbying, seppur in una forma ancora embrionale, ed è questa la sede per analizzarne il motivo.

L'economia di guerra, caratterizzata da un'imponente espansione dell'intervento statale, comportò una riorganizzazione profonda del rapporto tra settore pubblico e attori privati. L'apparato statale fu, infatti, chiamato a dirigere direttamente la produzione industriale,

la distribuzione delle risorse e l'assegnazione delle commesse belliche, divenendo il centro decisionale di primaria importanza per la vita economica del Paese. In questo contesto, imprese, consorzi industriali e gruppi professionali iniziarono a esercitare pressioni sempre più strutturate per influenzare l'allocazione di fondi pubblici e ottenere condizioni vantaggiose.

La guerra favorì, inoltre, la nascita di élite economico-industriali organizzate, capaci di interfacciarsi in modo sistematico con le istituzioni. È in questo periodo che organizzazioni come Confindustria, fondata nel 1910 ma rafforzata nel contesto bellico, iniziarono a svolgere un ruolo attivo nella rappresentanza degli interessi imprenditoriali, costituendo una forma primitiva di lobbying collettivo.

Tali soggetti non si limitarono a richiedere agevolazioni fiscali o accesso alle commesse, ma cercarono anche di condizionare le scelte legislative e amministrative in ambito economico e industriale, contribuendo così alla definizione di politiche pubbliche coerenti con i propri interessi.

Tuttavia, l'assenza di un sistema normativo adeguato e di meccanismi di trasparenza favorì lo sviluppo di pratiche opache, quando non apertamente illecite.

Con l'avvento del momento bellico, è interessante notare, infatti, come le grandi industrie militari, ad oggi probabilmente definite come “*lobby delle armi*”, abbiano rappresentato poi una delle cause della crisi del primo dopoguerra.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra, istituita nel 1920 su iniziativa del Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, evidenziò come l'intero sistema delle commesse relative al conflitto fosse gravemente compromesso da fenomeni diffusi di corruzione. In alcuni settori, i costi sostenuti dallo Stato risultarono maggiorati fino al 400% rispetto al valore effettivo¹⁸⁵, a causa di pratiche illecite quali il pagamento di fatture relative a materiali mai consegnati – o forniti solo parzialmente – nonché di fatture saldate più volte.

Questo quadro mette chiaramente in luce come, sebbene alcune delle principali personalità del primo Novecento – tra cui Luigi Einaudi¹⁸⁶ e Francesco Saverio Nitti¹⁸⁷ – avessero compreso la necessità di regolamentare l'attività dei portatori di interessi, tale

¹⁸⁵ Gigante, V., Kocci, L., & Tanzarella, S. (2015). *La grande menzogna: Tutto quello che non vi hanno mai raccontato sulla Prima Guerra Mondiale*. Viareggio: Dissensi.

¹⁸⁶ Nato a Carrù nel 1874 fu il secondo Presidente della Repubblica Italiana (il primo a essere eletto dal Parlamento italiano), nonché membro dell'Assemblea costituente.

¹⁸⁷ Nato a Melfi nel 1868, fu Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio del governo Giolitti (marzo 1911 - marzo 1914), e ministro del Tesoro nel governo Orlando (ott. 1917 - genn. 1919). Dal giugno 1919 al giugno 1920 fu capo del governo. Rieleto poi alla Camera nel 1921 ma politicamente isolato e bersaglio delle violenze fasciste.

obiettivo non risultò concretamente perseguibile in quel momento. Ne conseguì una debolezza strutturale dello Stato nei confronti di istanze particolaristiche, che contribuì a radicare nell'immaginario collettivo una percezione fortemente negativa dei gruppi di pressione, associati in modo crescente a pratiche clientelari e opacità gestionale.

Infine, la fragilità della rappresentanza politica tradizionale, già scossa dalle tensioni prebelliche e ulteriormente indebolita dal conflitto, lasciò spazio all'affermazione di nuovi soggetti extraparlamentari, come le associazioni di categoria, i sindacati e i grandi consorzi industriali.

In un contesto segnato dalla crisi dello Stato liberale e dall'assenza di un solido quadro regolativo, tali soggetti iniziarono a esercitare una funzione di intermediazione tra società e istituzioni, ponendo le basi per l'evoluzione futura delle pratiche di lobbying nella storia politica italiana del Novecento.

2.4 Il periodo interbellico

È a questo punto della Storia, nel periodo interbellico, che ritorna ad essere fondamentale, in Italia, il concetto di rappresentanza, il quale aveva “svolto un ruolo strategico nella configurazione teorica dello Stato moderno”¹⁸⁸ principalmente per due motivi: aveva permesso di rappresentare lo Stato come unità sovrana, e non come prodotto di una convergenza di forze e interessi nascosti, e aveva fatto convergere la visione atomistica del sociale con una visione paritariamente unitaria del popolo.

Se nella società feudale, infatti, la rappresentanza esprimeva volontà determinate da istanze superiori¹⁸⁹, nella visione moderna, invece, non trovavano spazio le parti, ma veniva rappresentata unitariamente tutta la nazione¹⁹⁰.

Di fatto, il tardo Ottocento, a partire dalle scie di allargamento del suffragio iniziate nel 1882, aveva imposto il confronto con la potenza di numero, la quale portava con sé la proliferazione di nuove organizzazioni sociali e la radicazione dei partiti politici, i quali a loro volta si erano trasformati nell'espressione di orientamenti diversi. Anche quest'ultimi, infatti, con la loro nuova propensione alla conquista dello Stato e il loro

¹⁸⁸ Duso, G. (1996). Prefazione. In A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi* (p. 9). FrancoAngeli.

¹⁸⁹ Duso, G. (1996). Prefazione. In A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi* (p. 12). FrancoAngeli.

¹⁹⁰ Duso, G. (1996). Prefazione. In A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi* (p. 13). FrancoAngeli.

interesse a trasformare il programma politico in programma di governo¹⁹¹, aprivano la via alla temuta dipendenza dello stato dalla società, caratteristica intrinseca del nuovo secolo, lontana dall'idea di "genesì autonoma e per sé stante"¹⁹² dello Stato, figlia dell'idea ottocentesca che fosse quest'ultimo a custodire l'unità sovrana.

Per quanto riguarda la rappresentanza degli interessi, in particolare, Vittorio Emanuele Orlando¹⁹³ sostenne a gran voce che non potesse essere considerata un fattore giuridico, dato che la rappresentanza per mandato era stata proibita dal diritto pubblico moderno: "che quindi, alla Camera, vi fossero deputati che agivano per conto di «interessi privati», poteva «essere un fatto, ma non era il diritto [...]. Ricavare da questo fatto una proposizione giuridica sarebbe [stato] come se un fisiologo, volendo rendersi conto del regolare funzionamento di un organo, sottoponesse al suo esame un ammalato"¹⁹⁴.

E se, invero, la crisi di fine secolo — con l'immagine di un Parlamento reso inerte da fazioni contrapposte e da interessi particolaristici — poteva, sia pur con qualche forzatura interpretativa, essere ricondotta a una distorta concezione del proprio mandato da parte di coloro che occupavano i più alti scranni dell'assemblea, e dunque configurarsi ancora come un male al quale si potesse opporre un possibile rimedio, fu nuovamente il Novecento a infrangere definitivamente tale illusione.

In particolare, fu l'anno 1919, sotto molteplici profili, a segnare un punto di rottura irreversibile, un momento oltre il quale nulla sarebbe stato più come prima: l'adozione del sistema proporzionale, infatti, apriva le porte del Parlamento ai partiti organizzati di massa, che si tramutavano così nel punto di partenza della nuova vita politica e costituzionale.

Ben presto divenne chiaro che alle spalle delle elezioni non vi era più la volontà generale, ma molte volontà differenziate, e i nuovi eletti erano ora volti a rappresentare prevalentemente la volontà degli elettori organizzati in partiti. Luigi Einaudi, nel 1919, scriveva nel *Corriere della Sera*: "Dare alle rappresentanze professionali una funzione deliberativa è voler mettere gli interessi particolari al posto di quelli generali [...]. Gli interessi debbono essere ascoltati e consultati. Ma qui finisce la loro sfera di azione. I competenti dell'azione politica non sono e non debbono essere i competenti nei singoli

¹⁹¹ Mortati, C. (2000). *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (Rist. dell'ed. orig. 1931). Giuffrè.

¹⁹² Orlando, V. E. (1940). *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (Originariamente pubblicato nel 1887). In V. E. Orlando, *Diritto pubblico generale: Scritti vari* (p. 155). Milano: Giuffrè.

¹⁹³ Nato a Palermo nel 1860, fu u deputato liberale, più volte ministro e, soprattutto, Presidente del Consiglio dal 1917 al 1919, guidando l'Italia nella fase finale della Prima guerra mondiale.

¹⁹⁴ Duso, G. (1996). Prefazione. In A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. FrancoAngeli.

rami di industrie o di commercio o di lavoro o di professione”¹⁹⁵, e di nuovo “Si consultino dunque gli interessati. Ma deliberi il Parlamento. Nonostante i suoi difetti, è esso il solo strumento esistente di rappresentanza degli interessi generali”¹⁹⁶.

I gruppi di pressione, dunque, iniziarono ad apparire e scalpitare per pubblicizzare le loro istanze, ma l’opinione pubblica spesso sostenne che fosse compito delle istituzioni statali saper articolare gli interessi particolari, antepoendo sempre quello generale.

Sarà proprio in concomitanza delle elezioni politiche di quell’anno che i partiti di massa, ossia il Partito Popolare e quello Socialista, divennero catalizzatori di consensi, per poi dimostrarsi incapaci di dare alla nazione governi efficienti e competenti per la risoluzione della crisi socioeconomica che stava dilaniando l’Italia.

L’anno seguente, il Regolamento della Camera dei deputati sanciva il mutamento di paradigma, stabilendo che le Commissioni parlamentari dovessero rispecchiare, nella loro composizione, la proporzionale consistenza delle diverse forze politiche presenti nell’assemblea legislativa.

La cessazione del ricorso al sorteggio nella designazione dei membri — modalità fino ad allora adottata — segnava la rottura definitiva di quel sottile e quasi sacrale legame che aveva consentito di intravedere una corrispondenza diretta tra il singolo rappresentante e l’interesse, inteso come la volontà generale, della nazione. Santi Romano, a testimonianza di questa svolta politico istituzionale, affermò che “la così detta volontà popolare ha assai poche probabilità di trovare nei parlamenti il suo oracolo quanto l’eletto e, per il tempo che intercede fra una elezione e l’altra, indipendente dai suoi elettori”¹⁹⁷.

A ciò aggiunse anche “noi non sappiamo e qui non vogliamo indagare se la rappresentanza politica possa rinnovare e raggiungere il suo scopo, per mezzo della così detta rappresentanza degli interessi: sistema che, almeno a prima vista, sembra corrispondere alla crescente divisione in classi e corporazioni della nostra società”¹⁹⁸ ma in tal proposito “la difficoltà pratica di conciliare gli interessi particolari di ciascun gruppo con quelli generali”¹⁹⁹ non sembrava essere un ostacolo così insuperabile.

Tuttavia, ciò che era per lui imprescindibile, consisteva nel principio di un’organizzazione superiore che unisse e armonizzasse le organizzazioni inferiori, che

¹⁹⁵ Einaudi, L. (1919, 29 novembre). *Rappresentanze di interessi e Parlamento*. Corriere della Sera, 44(329).

¹⁹⁶ Einaudi, L. (1919, 29 novembre). *Rappresentanze di interessi e Parlamento*. Corriere della Sera, 44(329).

¹⁹⁷ Romano, S. (1909). *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Pisa: Tipografia V. Annucci.

¹⁹⁸ Romano, S. (1909). *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Pisa: Tipografia V. Annucci.

¹⁹⁹ Romano, S. (1909). *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Pisa: Tipografia V. Annucci.

secondo lui “potrà essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato moderno, che potrà conservare quasi intatta la figura che attualmente possiede”²⁰⁰.

2.5 La rappresentanza degli interessi nello Stato fascista

Le discussioni intavolate in merito alla rappresentanza parlamentare durante il periodo successivo alla Prima guerra mondiale, però, dovettero presto interrompersi in vista dell'imminente parentesi autoritaria.

L'ascesa del fascismo in Italia non fu un evento improvviso, ma l'esito di una lunga crisi politica, sociale ed economica che aveva investito lo Stato liberale italiano sin dalla fine dell'Ottocento e che esplose drammaticamente all'indomani della Prima guerra mondiale. In un paese lacerato dalla vittoria mutilata, dalla frustrazione sociale e dalla paura del bolscevismo, il fascismo seppe proporsi non solo come reazione all'instabilità, ma anche come alternativa ideologica e culturale capace di canalizzare il malcontento delle masse. È così che questo nuovo fenomeno seppe infiltrarsi tra le crepe di una nazione sconvolta dall'esperienza della guerra e intenta, seppur arrancando, a ricostituirsi come democrazia, vanificando ogni sforzo. Infatti, tra i primi obiettivi dello stato fascista vi era quello di distanziarsi totalmente dallo stato liberale. Vigeva la necessità di anzitutto superarne il carattere fortemente agnostico, ossia la sua aspirazione alla libertà e apertura a tutte le idee e proposte. Poi, vi era l'urgenza di abbandonare la visione individualista della società, della sua composizione di individui unici, una visione ritenuta incapace di cogliere le caratteristiche della società del nuovo secolo, invasa ora dalle masse.

In ultima istanza, era perentorio colmare la distanza tra società e Stato che aveva reso quest'ultimo un'entità immobile e lontana, “centro di vuote e atomiche relazioni politiche, del tutto estraniato dalla concreta vita sociale”²⁰¹.

Per i giuristi del regime, l'esito di questa concezione di convivenza tra le due entità era evidente e nefasto: la crisi in cui si trovavano al momento gli ordinamenti del Novecento sembrava volta a svelare i limiti, pareva operare un effetto retroattivo che concedeva l'opportunità di mettere in discussione alla radice la visione della rappresentanza giunta fin lì.

²⁰⁰ Romano, S. (1909). *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Pisa: Tipografia V. Annucci.

²⁰¹ Bottai, G. (1934). *Stato corporativo e democrazia* (1930). In G. Bottai, *Esperienza corporativa* (p. 126). Vallecchi.

La base della questione, tuttavia, non risiedeva, secondo Arnaldo Volpicelli²⁰² - definito l'enfant terrible della giurisprudenza fascista -, nel fatto che la rappresentanza non esprimesse pienamente e fedelmente la volontà del popolo, dato che nella sua visione, gli inganni e i brogli da cui essa stessa derivava rispecchiavano proprio le deficienze etiche del corpo sociale elettorale, ossia la rappresentanza fungeva da specchio dell'elettore e politico medio.

In realtà, ciò che per lui l'aveva corrotta e resa ridicola erano i presupposti a cui veniva collegata, ossia l'idea atomistica della società e la pretesa di riuscire a realizzare, tramite le elezioni, una riduzione quantitativa della volontà del popolo, da incarnarsi nei rappresentanti. Conseguenza di ciò, dunque, fu lo sfaldamento dell'ordinamento e l'ingresso prepotente degli interessi del sociale all'interno dello Stato, che compromise immensamente la sua sovranità.

Secondo Alfredo Rocco²⁰³, inoltre, la rappresentanza politica fu sempre una rappresentanza di interessi e non una "designazione di capacità"²⁰⁴, e dalla serie di mistificazioni che derivarono da ciò, si sviluppò la possibilità per gli interessi "di individui o gruppi, e perciò spesso contrastanti con quelli dello Stato"²⁰⁵ di invadere le istituzioni statali. Rocco si spinse al punto di sostenere che, in quel momento, la sovranità dello Stato fosse completamente annullata, e ad essa si fosse sostituita la sovranità degli individui e dei gruppi, in continua lotta tra loro²⁰⁶. Tutto ciò si riversava anche sulla situazione parlamentare, nello specifico sulla Camera elettiva.

Prima delle riforme fasciste, infatti, la Camera si presentava come uno "sfrenato regime parlamentare",²⁰⁷ che sembrava essersi allontanato a grandi passi dallo Statuto Albertino, trasformandosi in quella che era reputata la peggiore versione creata dalla rappresentanza proporzionale, la quale portava a vedere lo Stato come un possedimento dei partiti, che

²⁰² Nato a Roma il 30 luglio 1892, fu Professore di filosofia del diritto in svariate facoltà di giurisprudenza, definito da Costa 'enfant terrible della giurisprudenza fascista'. Volpicelli sostenne l'identità dell'organizzazione statale e di quella sociale, del potere legislativo amministrativo (o corporativo) e criticò la tripartizione dei poteri e l'idea di rappresentanza di stampo liberale.

²⁰³ Nato a Napoli nel 1875, fu un giurista e politico esponente del movimento nazionalista. Presidente della Camera prima e ministro di Grazia e giustizia poi, fu il responsabile della riorganizzazione organica del potere voluta dalle istanze del fascismo e autore dei codici penale e di procedura penale entrati in vigore nel 1930.

²⁰⁴ Rocco, A. (1938). *La trasformazione dello Stato – Introduzione* (Originariamente pubblicato nel 1927). In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici. I: La formazione dello Stato fascista*. Milano: Giuffrè

²⁰⁵ Rocco, A. (1938). *La trasformazione dello Stato – Introduzione* (Originariamente pubblicato nel 1927). In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici. I: La formazione dello Stato fascista*. Milano: Giuffrè

²⁰⁶ Rocco, A. (1938). *La trasformazione dello Stato – Introduzione* (Originariamente pubblicato nel 1927). In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici. I: La formazione dello Stato fascista*. Milano: Giuffrè

²⁰⁷ Rocco, A. (1938). *La trasformazione dello Stato – Introduzione* (Originariamente pubblicato nel 1927). In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici. I: La formazione dello Stato fascista*. Milano: Giuffrè

lo dividevano in proporzione alle forze di ciascuno di essi. Per il fascismo era, quindi, il momento di attuare una revisione della composizione della Camera bassa, di cui si occuperà largamente.

In particolare, l'obiettivo primario era quello di intraprendere una serie di interventi per ricondurre all'interno del ventaglio dello Stato tutte quelle forze costitutesi all'esterno e contrariamente ad esso: serviva uno "Stato etico"²⁰⁸, che non si occupasse solo del corpo ma anche dell'anima.

Da qui prese piede la nascita di tutte quelle organizzazioni di regime volte a dare un'educazione nazionale, che instillasse un preciso spirito nel popolo italiano, e che sgomberasse il campo da eventuali pulsioni centrifughe o semplicemente distanti dalle direttive del regime²⁰⁹.

Infatti, l'accentramento autoritario del potere fece scaturire un processo di articolazione volto all'assorbimento, attraverso la trasformazione, dei rapporti fra gli attori sociali ed economici: con il concentramento nello stato-governo del potere, che passò attraverso l'assimilazione al suo interno anche della società civile, il regime si pluralizzò²¹⁰.

Lo Stato fascista, quindi, voleva affermare il suo dominio su tutte le forze esterne esistenti, coordinandole e indirizzandole ai fini supremi della vita nazionale²¹¹ e il corporativismo divenne suo complice in quanto consentiva di mantenere il focus sull'identità del potere statale e plasmare la società al fine di ricondurla all'interno del circolo di obiettivi e finalità tipici di quell'ideologia.

A rendere realizzabile questa stabilità, dopo il 1924, fu il cambio di assetto nei centri decisionali; infatti, si passò: "dalle disorganiche maggioranze parlamentari a burocrazie di governo o direttamente a consigli di partito, dove più agevolmente i rappresentanti dei gruppi d'interesse potevano accordarsi su come ripartire i costi sociali ed i compensi. Questo passaggio rese possibile un nuovo compromesso: un equilibrio corporatista in cui gli interessi privati si fecero carico dei compiti che le coalizioni parlamentari non erano riuscite a fronteggiare"²¹².

²⁰⁸ Rocco, A. (1938). *La trasformazione dello Stato – Introduzione* (Originariamente pubblicato nel 1927). In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici. I: La formazione dello Stato fascista*. Milano: Giuffrè

²⁰⁹ Stolzi, I. (2022). *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. *Giornale di storia costituzionale*, 231–256.

²¹⁰ Cassese, S. (2016). *Lo Stato fascista*. Bologna: Il Mulino.

²¹¹ Rocco, A. (1938). *La trasformazione dello Stato – Introduzione* (Originariamente pubblicato nel 1927). In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici. I: La formazione dello Stato fascista*. Milano: Giuffrè

²¹² Maier, C. S. (1979). *La rifondazione dell'Europa borghese: Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla Prima guerra mondiale* (p. 10). Bari: De Donato.

Questo processo passava soprattutto attraverso il partito e il sindacato unico, i quali si configuravano nella veste primordiale di autentiche istituzioni categoriali che operavano per l'omogeneizzazione della società, attraverso una diramazione capillare di organizzazioni che arrivavano direttamente all'individuo, poi trasformato in strumento e organo dell'interesse nazionale²¹³.

A testimonianza di questa statalizzazione delle organizzazioni sindacati e di rappresentanza di interessi, il momento cardine fu la firma del Patto di Palazzo Vidoni nell'ottobre del 1925. In tale occasione, Confindustria riconobbe nella Confederazione delle corporazioni fasciste – e nelle organizzazioni ad essa subordinate – l'unica legittima rappresentanza delle maestranze lavoratrici.

Parallelamente, il sindacato fascista riconobbe a sua volta in Confindustria l'esclusivo interlocutore per la rappresentanza degli interessi industriali.

Attraverso questo accordo, capitale e lavoro vennero ricondotti a un duopolio corporativo controllato, in cui le rispettive istanze venivano mediate esclusivamente da soggetti riconosciuti e subordinati all'autorità statale.

Negli anni immediatamente successivi – anche a seguito dell'entrata in vigore della legge Rocco del 1926²¹⁴ – si consolidò progressivamente il controllo dello Stato sulla società civile, che si vide privata di ogni autonomia nella rappresentanza e nell'auto-organizzazione.

In questo nuovo assetto istituzionale, venne meno qualsiasi possibilità di pluralismo nella rappresentanza degli interessi, in quanto ogni forma di interlocuzione tra società e Stato doveva avvenire attraverso i canali istituzionalizzati del regime²¹⁵. Infatti, l'irrompere delle masse – il quale aveva evidenziato la molteplicità di interessi conflittuali che, prima di ora, avevano trovato espressione e risonanza nella sede parlamentare, di cui si erano appropriati, sottraendola allo Stato - era ormai un fenomeno non più tollerabile per lo Stato totalitario.

Dunque, per uscire da questa impasse, lo Stato fascista cercò di aderire sempre più alla realtà novecentesca, costruendo le vie per conciliare le forme del diritto con la realtà dei fatti: in quest'ottica, il passaggio dalla volontà individuale all'interesse collettivo, cioè dalla persona all'organizzazione, richiedeva un ripensamento anche del ruolo e del

²¹³ Rocco, A. (1922). *Il principio economico della nazione*. In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici* (Vol. II, p. 719).

²¹⁴ Sancì la fine delle libertà sindacali in Italia, istituendo un sistema corporativo obbligatorio che riconosceva solo sindacati legalmente autorizzati dal regime fascista. Essa consolidò il controllo statale sul lavoro e pose le basi giuridiche per la soppressione del conflitto tra capitale e lavoro.

²¹⁵ Cerasi, L. (2013). *Corporatismo, stato e fascismo*. Contemporanea, 16(3), 460–468. Bologna: Il Mulino.

funzionamento del Parlamento: “I deputati nazionali non esistono più o, se e vero che esistono, non funzionano. I collegi elettorali sono una menzogna e la realtà oggi è data dalla organizzazione degli interessi”²¹⁶.

Così, il 1928 segnerà un momento topico, nel quale avvenne la trasformazione dell’ultimo caposaldo del vecchio regime, ossia il Parlamento, sotto diversi punti di vista. Primo fra tutti vi fu l’introduzione della riforma elettorale, la quale convertiva le organizzazioni del regime - sottoposte ovviamente alla vigilanza dello Stato - negli attori principali della rinnovata procedura elettorale.

Dopo un primo tentativo di conversione della Camera dei deputati in un vero e proprio veicolo per la rappresentanza corporativa degli interessi, respinto nel novembre del 1927, l’anno successivo, in seguito alla pausa invernale, il guardasigilli Rocco presentò un disegno di legge che cambierà la storia.

La proposta prevedeva, oltre alla riduzione a quattrocento del numero dei deputati e la costituzione in un unico Collegio nazionale, anche l’attribuzione del diritto di proporre candidati alle Confederazioni nazionali di sindacati legalmente riconosciute e alle associazioni di importanza nazionale sotto il profilo culturale, di educazione, di propaganda – in entrambi i casi, si trattava esclusivamente di quelle fasciste -. A ciò si aggiungeva la compilazione della lista dei cosiddetti *deputati designati* ad opera del Gran Consiglio, secondo criteri di massima discrezionalità nella scelta tra le candidature proposte e anche al di fuori di esse²¹⁷.

La riforma del 1928 costituì una sezione del più ampio ciclo normativo che intendeva spostare la funzione di indirizzo politico dal Parlamento al Governo: “più che a pronunciare giudizi sull’azione del Governo e a tracciare programmi di indirizzo generale, la nuova rappresentanza risulterà idonea al disimpegno del lavoro legislativo, in quanto lavoro tecnico e in quanto espressione di una collaborazione portata, dal piano degli interessi particolari organizzati nei sindacati al piano degli interessi superiori dello Stato”²¹⁸.

Infatti, l’introduzione della riforma stessa venne giustificata dal fatto che il sistema elettorale vigente sino ad allora non sarebbe stato destinato a perdurare in quanto fondato

²¹⁶ Panunzio, S. (1934). *La rappresentanza di classe* (Originariamente pubblicato nel 1919). In S. Panunzio, *Riforma costituzionale* (p. 82). Firenze: La Nuova Italia Editrice.

²¹⁷ Scotti, I. (s.d.). Il fascismo e la Camera dei deputati: I. - La Costituente fascista (1922-1928).

²¹⁸ Panunzio, S. (1939). *Contributo all’esame dei problemi relativi alla istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*. In *La Camera dei fasci e delle corporazioni* (p. 177).

su principi contrari al Fascismo, e sia perché ormai obsoleto rispetto alla nuova realtà, derivata dall'ingresso dei sindacati nella vita politica²¹⁹.

Questo processo di transizione del potere dalla Camera al Governo avvenne grazie alla parvenza di una volontà di recuperare l'autenticità dello Statuto Albertino, e giustificato dal ragionamento sull'insufficiente maturità politica delle masse che erano ormai state ammesse al voto, ritenute incapaci di scegliere i propri rappresentanti, e dunque responsabili di condannare l'intero apparato politico-costituzionale alla degenerazione²²⁰. La Camera dei deputati venne, dunque, smantellata nelle sue funzioni rappresentative, e declassata a "utilissima collaboratrice del Governo"²²¹, perdendo il suo ruolo di organo dominante dello Stato, dato che "le masse per sé stesse non sono capaci di formare spontaneamente una propria volontà, meno che mai di procedere spontaneamente ad una scelta di uomini"²²².

Nelle more di queste argomentazioni, un *buon sistema elettorale* sarebbe stato, appunto, quello basato sul concorso delle forze organizzate del paese, ossia le organizzazioni sindacali legalmente riconosciute (i sindacati fascisti), e in via sussidiaria, altre organizzazioni permanenti con scopi di educazione, cultura e assistenza, a designare l'identificazione dei futuri deputati, valutati poi dal Gran Consiglio del Fascismo, "supremo organo coordinatore delle varie forze organizzate del regime"²²³ e quindi incaricato della redazione della lista finale di deputati.

Dunque, la riforma del 1928, consacrava la visione di uno Stato il cui scopo non era quello di restaurare l'antico regime assolutista, ma mirava piuttosto a far insediare un Governo dai larghi poteri, ma basato sulle masse, teso, tramite una serie di organizzazioni, a mantenere il contatto con il popolo e interpretarne i bisogni, "a formarne la coscienza civile e morale, a guidarlo nella sua elevazione spirituale e al suo miglioramento economico"²²⁴.

Di conseguenza, quando dieci anni dopo, nel 1939, venne istituita la Camera dei fasci e delle corporazioni, il terreno era già fertile e pronto per il passaggio successivo, ossia, si era pronti a instillare l'idea che la rappresentanza non dipendesse necessariamente

²¹⁹ Scotti, I. (s.d.). *Il fascismo e la Camera dei deputati*: I. - La Costituente fascista (1922-1928).

²²⁰ Stolzi, I. (2022). *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. Giornale di storia costituzionale, 231-256.

²²¹ Scotti, I. (s.d.). *Il fascismo e la Camera dei deputati*: I. - La Costituente fascista (1922-1928).

²²² Rocco, A. (1928). *Riforma della rappresentanza politica – relazione alla Camera del 27 febbraio 1928*. In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici* (Vol. III, p. 932).

²²³ Rocco, A. (1928). *Riforma della rappresentanza politica – relazione alla Camera del 27 febbraio 1928*. In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici* (Vol. III, p. 932).

²²⁴ Rocco, A. (1928). *Riforma della rappresentanza politica – relazione alla Camera del 27 febbraio 1928*. In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici* (Vol. III, p. 932).

dall'attivazione di procedure elettorali, me soprattutto risultava più semplice presentare la nuova Camera come uno sviluppo Coerente del processo di trasposizione, sul piano delle istituzioni, del complesso tessuto di organizzazioni che componeva la società fascista, riconosciuto ufficialmente dalla riforma del 1928.

In altre parole, la rappresentanza, nell'epoca fascista non era volta a descrivere un processo di immissione di diverse volontà sociali, ma serviva semplicemente a conferire una proiezione istituzionale all'opera statale e sterilizzare ogni possibilità di conflitto.

Andava instillandosi sempre di più, in quel momento, l'assunto che il fascismo fosse l'unico modo, per lo Stato, di salvarsi dalla crisi post-bellica e dall'assalto degli interessi, in quanto esso era riuscito ad affermare *lo Stato sono io*, era divenuto parte totale, aveva conquistato il potere e poteva ora identificarsi con il tutto, si era tramutato in una particolare, in quanto di pare, rappresentazione dell'interesse generale²²⁵.

In effetti, l'operato fascista partiva dall'idea che il popolo dovesse, in qualche modo, venire offuscato, sparire, in maniera unitaria, alle spalle del rappresentante, cioè di colui che per definizione era volto ad assicurargli un'identità unitaria. Come conseguenza di ciò, la concezione principale era quella di risolvere, anche tramite la rappresentanza stessa, la pluralità scomposta degli interessi: essi, tuttavia, comparivano solo per un momento nella scena, solo per l'istante necessario a entrare in contatto con la fisionomia reale e conflittuale della società novecentesca e avviare i meccanismi essenziali alla sterilizzazione statale delle dissonanze²²⁶.

Fra l'altro, in questo periodo storico, l'accezione del termine *interessi* muta nuovamente, venendo ora utilizzato, nella sua forma plurale, per descrivere le circostanze critiche in cui si trovava lo Stato tardo-liberale: stretto nella morsa di molteplici *interessi* particolari e incapace di imporre la propria autorità su di essi.

Nel momento in cui, invece, l'attenzione passava alla celebrazione delle caratteristiche dello stato fascista, il riferimento agli interessi spariva, lasciando il posto, invece, all'*interesse*, singolare, dello Stato: categorie, organizzazioni, rifrazioni della nuova attività statale di governo del sociale.

In tale contesto, lo Stato veniva concepito come un'entità capace di ricercare e mantenere – secondo l'espressione ricorrente dell'epoca – un'*aderenza* e un *contatto* con le masse. Si trattava, dunque, di un'entità statale in grado di includere le masse nel progetto politico,

²²⁵ Gregorio, M. (2018). Parte totale. *Vincenzo Zangara e le dottrine del partito politico negli anni Trenta*. Nomos, (3), 1.

²²⁶ Stolzi, I. (2022). Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi. *Giornale di storia costituzionale*, 231–256.

rendendole non solo parti, ma anche partecipi – sebbene entro limiti rigorosamente definiti – di un determinato disegno di convivenza civile.

Lo Stato corporativo si configurava, in questa prospettiva, come uno “Stato veramente sovrano”²²⁷ e, al contempo, “veramente sociale”²²⁸ (o, più precisamente, uno Stato che trovava la propria autentica sovranità nella sua dimensione sociale).

Tale concezione, tuttavia, non deve essere confusa con quella di uno Stato delle corporazioni inteso semplicemente come struttura capace di ricondurre a sé, in forma sintetica, le istanze e gli interessi provenienti dai diversi corpi sociali che lo componevano. Da ciò derivava l’esigenza di superare una prospettiva puramente identificativa, facendo riferimento a una sorta di doppia identità richiesta ai rappresentanti. Essi, infatti, dovevano essere al contempo espressione delle forze organizzate nel Paese e pienamente consapevoli degli interessi nazionali.

In altri termini, si richiedeva loro di incarnare la figura di “uomini politici nel più elevato senso della parola”²²⁹, capaci di mediare tra le istanze particolari e la visione complessiva dell’interesse generale: il deputato fascista doveva riuscire a spogliarsi dell’identità particolare, per diventare voce, ma non interprete, dell’interesse generale, in quella sua parvenza di oggettività.

Soprattutto, al di là dell’eventuale ridimensionamento delle procedure elettorali – dal momento che, come già osservato, il carattere rappresentativo di un organo poteva sussistere anche in assenza di tali meccanismi – era l’impianto complessivo del nuovo ordine istituzionale a rendere impraticabile il riferimento alla “rappresentanza degli interessi collettivi del popolo”²³⁰: quest’ultimi, infatti, venivano considerati indistinguibili dagli interessi dello Stato, con i quali finivano per coincidere integralmente.

Tuttavia, complici le sconfitte militari italiane durante la Seconda guerra mondiale, il crescente senso di insoddisfazione nella popolazione - che portò a moti di opposizione interna e al crollo del consenso del regime -, l’esperienza fascista giunse a conclusione,

²²⁷ Rocco, A. (1927). *Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro: Relazione al disegno di legge letta alla Camera dei deputati il 18 novembre 1925*. In *La trasformazione dello Stato* (p. 335). Roma: La Voce Editrice.

²²⁸ Rocco, A. (1927). *Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro: Relazione al disegno di legge letta alla Camera dei deputati il 18 novembre 1925*. In *La trasformazione dello Stato* (p. 778.). Roma: La Voce Editrice.

²²⁹ Rocco, A. (1928). *Riforma della rappresentanza politica – relazione alla Camera del 27 febbraio 1928*. In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici* (Vol. III, p. 932).

²³⁰ Levi, L. (1937). *Note per il concetto di rappresentanza politica*. In C. Arena et al. (Eds.), *La Camera dei fasci e delle corporazioni* (pp. 93–127). Sansoni.

lasciando dietro di sé uno dei capitoli più bui della storia d'Italia, ma aprendo le porte alla nascita della Repubblica.

2.6 La rappresentanza degli interessi nella Prima Repubblica

La fine del regime fascista lasciò spazio, dopo la fase transitoria tra il 1943 e il 1946, al sistema della Prima Repubblica. La prima assemblea post-bellica, ossia La Consulta, era infatti stata nominata a settembre del '45 dal governo, su indicazione dei partiti, sulla base del principio di rappresentatività cosiddetta presunta, confermato in seguito alle elezioni per l'Assemblea costituente, le quali convogliarono nei tre partiti di massa il 75% dei consensi.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, il 1° gennaio 1948, venne sancita anche la centralità del Parlamento, soprattutto nelle more del timore di ulteriori future derive autoritarie. La nuova Costituzione si basava sul presupposto che l'interesse pubblico dovesse proiettarsi come superiore e prioritario rispetto a quello personalistico, cancellando, di fatto, la tradizione fortemente corporativa vissuta nel periodo fascista²³¹. Il testo Costituzionale, però, soprattutto, delineò il ruolo preminente dei partiti nell'orientare la volontà dei cittadini, e di conseguenza nel governo della nazione. Ruolo che fu ulteriormente amplificato dal neo introdotto sistema elettorale proporzionale²³², il quale contribuì a delineare un percorso per i partiti in cui non dovettero lasciare grande autonomia ai deputati puntando a logiche simili al mandato imperativo, e da ciò derivò la definizione dello storico Pietro Scoppola²³³ della "Repubblica dei partiti"²³⁴.

Soprattutto, con l'introduzione del sistema elettorale proporzionale, si aprirono le porte ad un sistema multipartitico polarizzato, nel quale il potere veniva conteso da una serie di rappresentanze, a partire dalla Democrazia Cristiana, il Partito Comunista Italiano, il Movimento Sociale Italiano, i Radicali, e via dicendo.

²³¹ Lupo, S. (2004). *Partito e antipartito: Una storia politica della Prima Repubblica, 1946–78*. Donzelli.

²³² Stabilito, per il Senato, con la legge 6 febbraio 1948, n. 29, e, per la Camera, con la legge 7 ottobre 1947, n. 1058, che introdusse un sistema elettorale proporzionale (basato su circoscrizioni plurinominali concepite come sezioni del Collegio unico nazionale) a liste concorrenti, con la possibilità di esprimere tre o quattro preferenze, secondo l'ampiezza dei collegi.

²³³ Nato a Roma, il 14 dicembre 1926. Fu uno storico, politico e intellettuale cattolico, professore di Storia contemporanea all'Università "La Sapienza" di Roma. Studioso del rapporto tra Chiesa e Stato, analizzò criticamente il fascismo e il ruolo del cattolicesimo nella democrazia italiana. Fu senatore per la Democrazia Cristiana.

²³⁴ Scoppola, P. (2021). *La repubblica dei partiti*. Il Mulino.

Si trattava, infatti, di una partitocrazia, in cui il controllo e la pervasività dell'attore partitico erano assoluti, e i partiti stessi operavano da cosiddetti policy gatekeepers, fondamentali per la rappresentanza e per il governo della cosa pubblica.

Per quanto concerne la rappresentanza degli interessi, la carenza di studi in materia per i primi decenni successivi all'instaurazione della Prima Repubblica ha reso più complessa una ricostruzione accurata del loro operato, senza tuttavia consentire perlomeno la spiegazione del loro ruolo all'interno della neonata democrazia italiana.

2.7 I gruppi di interesse come alimentatori della democrazia

All'interno di questo nuovo schema della rappresentanza trovarono, infatti, ampio spazio - seppur all'interno di una zona grigia - i gruppi di interesse. In particolar modo, Leonardo Morlino²³⁵ – politologo e luminare nello studio dei gruppi di interesse - sostenne che, soprattutto nel periodo del decennio successivo al termine del secondo conflitto mondiale, i gruppi di interesse funsero da “ancore”²³⁶ per l'instaurazione del sistema democratico in Italia, favorendo anche il processo di legittimazione di quest'ultimo, ancora sconosciuto nell'Italia del 1948, e dunque, visto con un'aria di sospetto. Per consolidarlo e accrescere l'accettazione delle istituzioni repubblicane era necessario, secondo Morlino, utilizzare l'espedito delle *ancore democratiche*.

Nel processo di “ancoraggio democratico”²³⁷, infatti, giocarono un ruolo fondamentale le istituzioni intermedie, ossia quelle che collegano le istituzioni governative alla società. La loro rilevanza, nello specifico, è data dalla loro capacità di creare un effetto di aggancio su persone non necessariamente organizzate nella società, di legare, cioè, politicamente, cittadini e associazioni.

“L'ancoraggio concerne l'emergere, la conformazione e l'adattamento di ancore che agganciano e vincolano e, conseguentemente, che possono perfino controllare la società civile in generale o suoi specifici settori”²³⁸.

²³⁵ Nato a Montemurro nel 1947, è stato, tra l'altro, professore di Scienza politica presso l'Università LUISS Guido Carli, diventando poi Professore Emerito di Scienza politica e ricoprendo l'incarico di Prorettore alla Ricerca.

²³⁶ Morlino, L. (2010). *Autorità e legittimità tra consolidamento e crisi*. Commenti di Franco Rositi e Loredana Sciolla. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 571–598. <https://doi.org/10.1423/33592>

²³⁷ Morlino, L. (2010). *Autorità e legittimità tra consolidamento e crisi*. Commenti di Franco Rositi e Loredana Sciolla. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 571–598. <https://doi.org/10.1423/33592>

²³⁸ Morlino, L. (2010). *Autorità e legittimità tra consolidamento e crisi*. Commenti di Franco Rositi e Loredana Sciolla. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 571–598. <https://doi.org/10.1423/33592>

La metafora risulta maggiormente efficace se si immaginano le istituzioni governative come navi ancorate a un fondale. In questo schema, il fondale simboleggia la società civile, alla quale le navi sono collegate tramite le ancore, che rappresentano le istituzioni intermedie (come partiti, gruppi di interesse, sindacati, associazioni, ecc.). Queste ancore limitano, ma non annullano, la capacità delle istituzioni di cambiare posizione: le navi, infatti, possono muoversi, ma solo entro l'area consentita dalla lunghezza delle ancore. In tal senso, l'ancoraggio rappresenta la possibilità di adattamento e cambiamento istituzionale, ma entro confini definiti dalle strutture intermedie che collegano lo Stato alla società.

Da questa prospettiva, le ancore più robuste – ad esempio, i partiti politici e i gruppi di interesse – cessano di essere visti esclusivamente come espressioni dirette della società civile o semplici portatori di interessi nel processo decisionale. Al contrario, assumono un'autonoma rilevanza istituzionale, divenendo soggetti che perseguono proprie istanze di sopravvivenza, consolidamento e auto-legittimazione. In quest'ottica, tali istituzioni tendono a sviluppare strategie di penetrazione, regolazione o persino controllo della società civile, ridefinendo il loro ruolo da rappresentanti a gestori dell'intermediazione tra cittadini e Stato.

Morlino descrive l'*ancoraggio* come un processo democratico in quanto si sviluppa all'interno di una democrazia, seguendo e rispettando i suoi meccanismi elettorali e decisionali.

La metafora delle *ancore* e dell'*ancoraggio* si rivela particolarmente efficace per rappresentare le relazioni asimmetriche che intercorrono tra le élite, poste al centro di tali ancore, e i cittadini, evidenziando le dinamiche di adattamento implicate nei processi di direzione top-down propri dell'*ancoraggio*. Le relazioni asimmetriche e i processi che ne derivano favoriscono lo sviluppo di connessioni tra individui che, pur potendo essere formati e informati, si trovano frequentemente in una posizione di svantaggio rispetto alle élite, sia in termini di potere che di accesso alla conoscenza, all'informazione e al tempo disponibile da impiegare nella partecipazione politica.

Ruolo preminente in questo processo di democratizzazione fu affidato a specifici gruppi, quali Confindustria, CGIL, CISL, UIL, Coldiretti e Confagricoltura: il loro lavoro, infatti, fu indicativo di come le lobby possano esercitare un ruolo favorevole al consolidamento della democrazia²³⁹.

²³⁹ Prtoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

Esse, di fatto, furono un efficiente mezzo di integrazione: questo vale sia per coloro che instaurarono sin da subito un importante legame con il principale partito nella scena politica di quel momento, la Democrazia Cristiana - ossia Coldiretti e CISL-; sia per quelle lobby che adottarono un approccio neutrale - come Confindustria e Confagricoltura -; che infine per quelle emarginate dal controllo della DC, ossia CGIL e UIL.

Il ruolo prevalente fu sicuramente svolto dalla Coldiretti, la Confederazione Nazionale Coltivatori diretti. Infatti, l'Italia post-fascista era composta per circa la metà della popolazione attiva di agricoltori, accecati dalla sete di terra non soddisfatta da lungo tempo e messi in ginocchio dalla situazione politica di quegli anni.

Il rapporto tra il mondo dell'agricoltura e la democrazia doveva ancora prendere forma. Tuttavia, nel 1950, grazie al compromesso con la Democrazia Cristiana, la Coldiretti giocò un ruolo decisivo, tramite le numerose rappresentanze parlamentari interne al partito, nel realizzare la riforma agraria Segni, che avrebbe modificato a favore dei contadini l'assetto delle campagne italiane per i tre lustri successivi²⁴⁰. Nel fare ciò, sviluppò una capacità di mobilitazione che divenne una delle sue risorse più rilevanti da utilizzare nel gioco politico.

Per quanto concerne Confindustria, il suo ruolo fu stato, a cavallo tra la Seconda Guerra Mondiale e il Dopoguerra, uno di continuità: fin dalla Prima guerra mondiale, infatti, il potere politico attribuì progressivamente al ceto imprenditoriale un ruolo centrale nella co-gestione delle politiche economiche e industriali, attraverso strumenti quali i Consorzi misti e gli Enti parastatali. Tale collaborazione si fondò, tra l'altro, sul monopolio di fatto detenuto da Confindustria nella produzione e nella diffusione di dati e conoscenze economiche.

Persino durante il regime fascista, l'organizzazione industriale godette di un'ampia autonomia, accettando di fatto l'integrazione nel sistema di potere del regime, senza tuttavia rinunciare alla salvaguardia dei propri interessi.

Questa impostazione evidenzia un elemento strutturale, che riguarda l'assenza di una cultura democraticamente consolidata all'interno della classe industriale. Emblematica, in tal senso, fu la continuità storica che caratterizzò Confindustria nel passaggio dal regime fascista all'Italia repubblicana: l'associazione degli industriali attraversò pressoché indenne la caduta del fascismo, la guerra civile seguita all'8 settembre 1943 e la Resistenza, fino alla Liberazione.

²⁴⁰ Gallo, S., & Loreto, F. (2023). *Storia del lavoro nell'Italia contemporanea*. Il Mulino.

Al pari di altri apparati statali, Confindustria non fu oggetto di significative azioni di epurazione, beneficiando di una sostanziale continuità in termini di capitali, strutture produttive, quadri dirigenti e risorse organizzative, all'alba dei cambiamenti nel panorama nazionale.

Nel nuovo contesto democratico che si delineò nel secondo dopoguerra, segnato dalla possibilità di una svolta progressista e da un orizzonte percepito come rivoluzionario, Confindustria si mostrò inizialmente riluttante ad accettare pienamente le logiche e le regole della democrazia, soprattutto laddove queste si traducevano in politiche e assetti istituzionali potenzialmente lesivi dei propri interessi economici e strategici.

Nonostante le profonde eterogeneità interne, l'organizzazione adottò strategie di intervento politico che spaziavano dal lobbismo tradizionale fino all'intrattenimento di relazioni ambigue con conglomerati di interessi e alleanze politiche. Alla fine, però, nell'ottica di mantenimento della continuità, Confindustria operò in favore di una forte legittimazione delle strutture liberal democratiche, ma lo fece solo in cambio del riconoscimento del suo predominio sui sindacati²⁴¹.

In altri termini, la categoria imprenditoriale si approfittò, in quel momento, della debolezza delle istituzioni sindacali, data dall'emarginazione del PCI dalla coalizione di governo, per giocare un ruolo di primordine nelle relazioni istituzionali-industriali degli anni Quaranta e Cinquanta.

Infatti, paradossalmente, a causa delle conseguenze della parentesi fascista, i sindacati inizialmente si convertirono in attori di scarso interesse nella legittimazione delle nuove istituzioni democratiche. Questa tendenza cambiò, però, già a partire dalla seconda legislatura, durante la quale molti sindacalisti entrarono in Parlamento, e con loro anche tutti gli interessi agricoli e industriali, accelerando gli effetti integrativi e legittimanti del sistema democratico²⁴².

In linea generale, dunque, è possibile affermare che, durante il consolidamento della Prima Repubblica, "le organizzazioni d'interesse industriale e agricolo hanno accettato un ruolo subordinato rispetto ai partiti, ottenendo in cambio una forma di accesso privilegiato all'arena politica"²⁴³ e che il processo di consolidamento fu espletato compensando il basso grado di legittimazione delle istituzioni, per un verso con il

²⁴¹ Catania, E. (2021). *Confindustria nella Repubblica (1946-1975): Storia politica degli industriali italiani dal dopoguerra alla strategia della tensione* (A. Giannuli, Pref.; E. Rosati, Dopo). Mimesis.

²⁴² Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

²⁴³ Pritoni, A., Capano, G., & Lizzi, R. (2014). *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione: Oltre il clientelismo e il collateralismo*. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 9, 323–344. <https://doi.org/10.1483/78442>

pervasivo controllo pubblico della società, e per un altro tramite le lobby, le quali integrarono i propri esponenti all'interno del processo decisionale, legittimando, di fatto, gli attori che lo guidavano, ossia i partiti.

Secondo Morlino, infatti, l'equazione che portò al consolidamento democratico in Italia fu "meno legittimità, allora più controllo partitico"²⁴⁴: al suo interno, i gruppi di interesse risultarono fondamentali.

2.8 La relazione tra gruppi di interesse e partiti: i concetti di Clientela e Parentela nella ricerca di LaPalombara

Gli anni Sessanta furono scenario della prima importante ricerca e ricognizione sui gruppi di interesse in Italia, a cura di uno studioso statunitense, Joseph LaPalombara²⁴⁵, e raccolta nell'opera datata 1967, *Clientela e Parentela*, anteceduta dalla pubblicazione, nel 1964, di *Interest Groups in Italian Politics*.

La ricerca si basa su più fonti e metodologie di ricerca, come il questionario postale, l'intervista in profondità, l'esame della documentazione scritta fornita dai gruppi di interesse più rilevanti dell'epoca. Essa si compone di due sezioni, la prima recante l'esame delle principali caratteristiche strutturali e dinamiche comportamentali di un ampio spettro di gruppi di interesse, con particolare attenzione ai legami esistenti tra tali gruppi e il sistema politico. L'indagine prende in considerazione un campione composto da sessantotto gruppi di interesse, comprendenti associazioni di datori di lavoro, associazioni professionali, sindacati e gruppi di ispirazione cattolica.

Per la seconda parte, invece, riporta l'esame esaustivo di due casi rilevanti politicamente, ossia Confindustria e Azione Cattolica. Inoltre, in questa sede, LaPalombara introduce per la prima volta i concetti di *Clientela* e *Parentela*, utilizzati per rappresentare il rapporto tra i gruppi e la pubblica amministrazione, e quello tra i gruppi e i partiti politici. In particolare, LaPalombara sostiene che sussiste un rapporto di *clientela* quando un gruppo di interesse riesce a diventare, secondo un organo amministrativo, l'espressione naturale e il rappresentante di un settore sociale, che costituisce quindi l'obiettivo primario dell'attività del suddetto organo amministrativo. Questo rapporto, poi, assume anche diverse sembianze in base alle fattispecie, ma si basa in ogni caso sulla trasmissione

²⁴⁴ Morlino, L. (1991). *Costruire la democrazia: Gruppi e partiti in Italia*. Il Mulino.

²⁴⁵ Nato nel 1925 a Chicago, politologo specializzato in scienza politica comparata. Professore emerito alla Yale University, ha svolto un ruolo fondamentale nello studio dei partiti politici, dell'amministrazione pubblica e dei gruppi di interesse. La sua opera più nota, "Interest Groups in Italian Politics" (1964), rimane un testo di riferimento per l'analisi del pluralismo e della rappresentanza degli interessi.

di informazioni di interesse da parte dei gruppi all'amministrazione, ottenendo in cambio l'inclusione nel processo di implementazione delle politiche.

Eppure, l'instaurazione di questo tipo di rapporto non è sempre possibile: entrambe le parti devono rispettare delle caratteristiche fondamentali. Da una parte, l'organo appartenente all'amministrazione deve essere funzionalmente specializzato: deve poter assumere un ruolo incisivo nella regolazione e deve poter essere percepito come al servizio del gruppo di interesse in quanto non in grado di procedere autonomamente. Dall'altra parte, invece, il gruppo di interesse deve avere un certo tipo di reputazione, di rappresentatività del proprio settore: apparire rispettabile, funzionale – inteso come efficiente -, autorevole e prossimo alle amministrazioni che vuole influenzare²⁴⁶.

Ciononostante, quello di clientela non è l'unico rapporto tra lobby e policymakers: soprattutto durante la prima fase repubblicana, infatti, la più diffusa era la relazione di *parentela*. Questo termine è utilizzato per indicare lo stretto legame tra certi gruppi di interesse e il partito dominante in quel momento storico, ossia la Democrazia Cristiana. Anche in questo caso LaPalombara evidenzia alcune circostanze che permettono il fiorire di questa interazione, come ad esempio l'assunzione, da parte di un partito, del ruolo egemonico e stabile nel panorama politico, come nel caso della DC. Inoltre, la nascita della parentela è facilitata se il partito in questione è propenso all'intervento, ossia vuole incidere sul processo decisionale per soddisfare i propri interessi e quelli dei gruppi a lui vicini. Infine, è necessario che, da parte del gruppo, emerga una capacità di influenzare il partito, come a quel tempo succedeva, grazie al numero di voti che le lobby potevano apportare.

Tornando all'indagine svolta da LaPalombara, uno dei primi dati che spicca dai risultati della ricerca concerne la consistenza dell'associazionismo italiano. Nel capitolo precedente è stato commentato come notoriamente gli Stati Uniti d'America fossero la patria dell'associazionismo stesso, mai così sviluppato altrove. Eppure, LaPalombara fotografa un'Italia con oltre venti milioni di iscritti ai diversi gruppi di interesse, che nonostante la taratura dei dati ufficiali, spesso gonfiati dalle associazioni stesse, e la sfasatura delle doppie iscrizioni, rimane comunque un numero imponente.

Ovviamente, i dati riportano uno squilibrio geografico nell'associazionismo, più sviluppato nelle zone industriali e urbane del paese. Ciononostante, per mano dell'associazionismo cattolico, anche nelle zone di campagna del nord-est e nelle zone rosse, il numero degli aderenti risulta rilevante.

²⁴⁶ Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

Per quanto concerne la fotografia della struttura dei gruppi, essi si mostrano simili per statuti ed elementi organizzativi basilari, ossia sembrano praticamente sempre dotati di strutture formali di carattere partecipativo, di personale composto di funzionari a tempo pieno, e soprattutto, per quanto concerne il loro rapporto con la politica, li accomuna la tendenza dei loro rappresentanti a definire l'organizzazione di appartenenza apartitica e apolitica. L'unico elemento di disparità dell'epoca sembra essere la forza organizzativa. Fu proprio poi l'analisi dei due casi studio di Confindustria e Azione Cattolica che consentì di delineare i due modelli di rapporto tra gruppi di interesse e politica in Italia, ossia la clientela e la parentela, di cui si è discusso prima.

Confindustria e la pubblica amministrazione, soprattutto il Ministero dell'Industria, si rapportavano tramite un rapporto di clientela, e l'effetto era la cattura dell'organo da parte del gruppo di interesse.

Per quanto concerne il rapporto di parentela, invece, un esempio concreto è quello riportato dall'Azione Cattolica con il partito di maggioranza relativa, e da ciò risultava che la sua influenza sulle istituzioni pubbliche fosse di tipo indiretto, fornendole quindi un legame privilegiato con il partito predominante²⁴⁷.

2.9 Il collateralismo: i gruppi subordinati ai partiti

Sul finire degli anni 90 emerse, poi, un'ulteriore definizione della relazione tra gruppi di interesse e partiti, più strutturata di quella di parentela: il termine *collaterale* viene introdotto per indicare un'associazione di rappresentanza che si configura come emanazione diretta di un partito, e che assume quindi le sembianze di una sua articolazione organizzativa rispetto ad una sfera di interessi²⁴⁸.

Per entrare nello specifico, un modello di *collateralismo* è presente quando il partito partecipa alla nascita dell'associazione, controlla i meccanismi di selezione dei gruppi dirigenti all'interno dell'associazione e determina le scelte dell'associazione in merito all'azione di rappresentanza di interessi. Secondo Massimo Ferrante²⁴⁹, queste tre condizioni furono pienamente rispettate durante la Prima Repubblica e, dunque, il termine calzerebbe perfettamente per la descrizione dei rapporti tra partiti e interessi dell'epoca²⁵⁰.

²⁴⁷ LaPalombara, J. (1967). *Clientela e parentela: Studio sui gruppi d'interesse in Italia*. Edizioni di Comunità.

²⁴⁸ Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

²⁴⁹ Autore di più opere in materia di interessi organizzati, tra le quali *Transizione di Regime e interessi imprenditoriali in Italia e Il fenomeno organizzativo*.

²⁵⁰ Ferrante M. (1998) *Transizione di Regime e interessi imprenditoriali in Italia*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 28, pp.81-118.

Analizzando la questione, vero è che furono proprio la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista Italiano a conferire iscritti e diffusione ai gruppi di interesse, seppur nati autonomamente. Inoltre, in merito ai meccanismi di selezione della dirigenza dei gruppi, entrambi i partiti mostrarono, seppur diverse, tecniche efficaci: il PCI inviava i propri funzionari nelle diverse zone dell'Italia a fini proselitistici per la creazione di associazioni di vario tipo, mentre la DC cooptava gli esponenti per aggregare, a livello locale, istanze rappresentative dei vari settori²⁵¹.

Per quanto riguarda, invece, il terzo punto, sulla natura delle azioni di rappresentanza, è necessario sottolineare che l'identificazione politica di interessi economici raggruppava la quasi totalità della struttura produttiva italiana e, dunque, si presentava come meccanismo fondamentale della regolazione degli interessi.

Il collateralismo, dunque, non si configurò come semplice alleanza o parentela, ma possedeva un aspetto molto più profondo: rappresentò un meccanismo di mantenimento dell'ordine e della coesione sociale. È, infatti, a questo punto che è doveroso sottolineare il ruolo svolto dai partiti negli anni della Prima Repubblica: fu loro il merito di aver mediato i conflitti sorti dalla pluralità di cleavages sociali ed economici che dividevano il nostro paese, e furono sempre loro i grandi direttori e educatori della società, tramite le loro sezioni, le parrocchie, i circoli e i movimenti, riuscendo a controllare anche le sfere private dei cittadini, divenendo pervasivi²⁵².

Per quanto concerne i gruppi di interesse, invece, non rimase loro che accettare, anche con una certa positività, la subordinazione ai partiti, assicurandosi così un accesso prioritario al processo di policy making per più di quarant'anni. Tutto ciò fu ulteriormente amplificato dal forte ruolo del Parlamento, soprattutto se comparato alla crescente debolezza del Governo:

“la debolezza dell'attore governativo, l'elevato ricorso ad emendamenti, la frequenza dell'iniziativa legislativa di origine parlamentare, la frammentazione e diversificazione delle arene di policy al proprio interno”²⁵³ furono i fattori ideali per la fioritura di possibilità di influenzare, nei primi decenni repubblicani, il processo decisionale.

²⁵¹ Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

²⁵² Cartocci R. (1994). *Fra Lega e Chiesa*. Il Mulino.

²⁵³ Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

2.10 Il sistema pluralista oligopolista nella Prima Repubblica

Durante gli anni della Prima Repubblica le dinamiche di funzionamento del Governo, del Parlamento e della pubblica amministrazione misero in evidenza, dunque, la presenza e la persistenza di relazioni di tipo clientelare e di collateralismo tra attori pubblici, partiti politici, gruppi d'interesse e burocrazie ministeriali. Gli studi in materia hanno individuato tra i tratti distintivi del sistema di rappresentanza degli interessi una limitata autonomia dei gruppi rispetto ai partiti, nonché una forte tendenza all'affiliazione e alla frammentazione della rappresentanza. Quest'ultima rispecchia il quadro del multipartitismo italiano e le profonde divisioni interne ai partiti stessi, articolate in fazioni e correnti²⁵⁴.

Tuttavia, con il passare del tempo, oltre alle burocrazie, anche l'arena parlamentare diventò il luogo dell'integrazione e inclusione delle varie istanze degli interessi.

Avvenne, infatti, all'interno delle aule parlamentari, il rafforzamento del rapporto tra partiti e interessi, che trovò finalmente risorse e legittimazione, dando vita alle varie politiche di consolidamento – i patti agrari, edili, popolari - e di conseguenza alle politiche distributive di cui si è parlato pocanzi²⁵⁵.

Successivamente, poi, i partiti subirono una graduale ma consistente perdita del controllo sulle politiche pubbliche, lasciando lo spazio ai gruppi di interesse – e poi anche ai gruppi minori, alle associazioni professionali, ai gruppi finanziari e del settore pubblico – di guadagnare un'autonomia nuova. I gruppi, infatti, ebbero modo di consolidare un sistema di rapporti instaurati con le burocrazie pubbliche, agevolato sempre di più dalla frammentazione dei partiti stessi e dall'instabilità dei governi che crearono sempre più ampie zone grigie nella gestione della res pubblica, all'interno delle quali non fece fatica a trapiantare la soddisfazione di interessi particolari²⁵⁶.

²⁵⁴ Pritoni, A., Capano, G., & Lizzi, R. (2014). *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione: Oltre il clientelismo e il collateralismo*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 9, 323–344. <https://doi.org/10.1483/78442>

²⁵⁵ Pritoni, A., Capano, G., & Lizzi, R. (2014). *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione: Oltre il clientelismo e il collateralismo*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 9, 323–344. <https://doi.org/10.1483/78442>

²⁵⁶ Pritoni, A., Capano, G., & Lizzi, R. (2014). *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione: Oltre il clientelismo e il collateralismo*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 9, 323–344. <https://doi.org/10.1483/78442>

Da qui deriva la definizione del sistema italiano della Prima Repubblica di Martinelli²⁵⁷ e Lanzalaco²⁵⁸ di “pluralismo oligopolistico”, un modello pensato per adattarsi alle specificità del sistema italiano. Questa visione è, infatti, volta a evidenziare l’antinomia presente tra la società civile, estremamente frammentata - soprattutto dal punto di vista politico e ideologico - e dunque vicina all’idealtipo pluralista, e l’arena decisionale e istituzionale con forti barriere all’entrata e composta da uno scarso numero di *lobby*, più vicina quindi all’idea di neocorporativismo²⁵⁹.

È proprio dalla combinazione di questo sistema eterogeneo e propenso alla produzione di politiche distributive, e del sistema di interessi frammentato e subordinato ai partiti, che ne derivava che solo pochi gruppi, e spesso sempre gli stessi, venissero, nella Prima Repubblica, incorporati nel decision-making process. Le stesse caratteristiche comportarono anche l’evolversi di dinamiche differenziate per ogni settore, oltre alla formazione di sub-governi all’interno dei quali gli interessi stessi assunsero configurazioni diverse, talvolta entrando in sostituzione dell’apparato pubblico.

Da ciò deriva la credenza, tipica di quegli anni, che l’azione delle lobby fosse disfunzionale, in quanto l’accesso alle sedi istituzionali era basato su formule neocorporative. Tuttavia, l’identità dei gruppi privilegiati non era data dalla legittimità rispetto ad un dato settore della rappresentanza, ma solo in quanto lobby collaterale a questo o quello maggior partito politico. Tutto ciò che la lobby doveva dare in cambio per essere riconosciuta come legittima era il supporto elettorale.

Questo fenomeno, all’interno della frammentata società italiana, diede avvio ad una serie di privatizzazioni dell’apparato pubblico su basi particolaristiche che non tenevano conto del benessere collettivo²⁶⁰.

2.11 Il crollo della Prima Repubblica

Il 17 febbraio 1992 il Pool del Pubblico Ministero Antonio di Pietro varca le porte del Pio Albergo Trivulzio, nelle mani un ordine di cattura per l’ingegnere Mario Chiesa, membro di primo piano del PSI milanese: colto in flagrante nell’intascare una di quelle che si

²⁵⁷ Alberto Martinelli è professore Emerito di Scienza politica e Sociologia dell’Università degli Studi di Milano.

²⁵⁸ Luca Lanzalaco è professore di Scienza politica e Analisi delle politiche pubbliche presso la Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Macerata.

²⁵⁹ Con i termini Pluralismo e Neocorporativismo si fa riferimento ai due modelli presentati durante la trattazione del primo capitolo.

²⁶⁰ Pritoni, A. (2018). *Lobby d’Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

sarebbe poi scoperto essere innumerevoli tangenti dall'imprenditore Luca Magni, il quale, esausto delle pressioni, decise infine di denunciarlo. Era l'inizio dello scandalo sociopolitico più ingente della storia italiana, Mani Pulite.

La notizia ebbe immediata risonanza nel paese, e il Segretario Socialista Bettino Craxi, al momento coinvolto nella campagna elettorale per le imminenti elezioni, si affrettò a ridimensionare l'episodio, affermando "in questa vicenda, purtroppo, una delle vittime sono proprio io. Mi preoccupa di creare le condizioni perché il Paese abbia un Governo che affronti gli anni difficili che abbiamo davanti e mi trovo un mariuolo che getta un'ombra su tutta l'immagine di un partito che a Milano in cinquant'anni, nell'amministrazione del Comune di Milano, nell'amministrazione degli enti cittadini – non in cinque anni, in cinquanta – non ha mai avuto un amministratore condannato per reati gravi commessi contro la pubblica amministrazione"²⁶¹.

Ciononostante, le indagini proseguirono, e Di Pietro presto scoprì l'esistenza di due conti intestati a Chiesa in Svizzera, il *Levissima* e il *Fiuggi*, il che lo indusse a confessare: rivelò che il sistema delle tangenti non si limitava ad un fenomeno superficiale, ma coinvolgeva in realtà la maggior parte degli esponenti, e non, dei partiti italiani, dalla Democrazia Cristiana al Partito Sociale Italiano: un'intera classe politica venne improvvisamente delegittimata.

Mani Pulite, però, non fu l'unico fenomeno a produrre il declino e successivo crollo della Prima Repubblica. Alla fine degli anni 80 e l'inizio dei 90, infatti, una combinazione di fattori internazionali - e non - produsse un'implosione del sistema partitico tradizionale, e di conseguenza l'inizio di una nuova fase della politica italiana.

Tra questi, il primo shock esterno, fu il fallimento dei sistemi comunisti europei, simboleggiato dal crollo del Muro di Berlino il 9 novembre 1989, che fece scaturire la fase di trasformazione del PCI, che comportò, tra l'altro, il cambio del nome a Partito democratico della sinistra, e del simbolo (dalla falce e martello alla quercia), oltre alla scissione dell'ala sinistra, Rifondazione comunista, rimasta a scudo della tradizione²⁶². Tuttavia, questa crisi di identità interna alla sinistra, ebbe, paradossalmente, ritorsioni anche sui partiti antagonisti: il ruolo di bilancia contro il pericolo comunista, da sempre interpretato dalla DC, si svuotava ora di senso e importanza.

²⁶¹ Bettino Craxi al Tg3 del 3 febbraio 1992, <https://web.archive.org/web/20150927191942/http://video.corriere.it/chiesa-mariuolo/66cf2528-5800-11e1-8cd8-b2fbc2e45f9f>

²⁶² Cotta, M., & Verzichelli, L. (2020). *Il sistema politico italiano*. Il Mulino.

Parallelamente, proprio in quel periodo, la DC iniziò ad accusare la prepotenza della neonata, ma già stabilita, Lega Nord, che alle elezioni del '92 guadagnò l'8,6% dei voti²⁶³. Oltre a ciò, l'avvento della Lega Nord comportò anche un cambiamento nel modo di fare politica, convertendolo in uno stile più folcloristico, popolare e quasi volgare, che contribuì ad accentuare quella sensazione di mutamento nei confronti dello status quo antecedente.

Tutto ciò fece affiorare la crescente audacia, da parte dell'establishment economico e dei media, di sfidare la classe politica, attaccandola in seno alla sua corruzione e all'impreparazione nell'affrontare i problemi strutturali con il cui il paese doveva confrontarsi. Soprattutto, si innalzava la percezione di una necessaria riforma strutturale delle istituzioni, che radesse al suolo tutto quello che era stato instaurato precedentemente, per lasciarsi alle spalle quanto di contaminato ancora rimaneva.

Su questa scia, si aprì lo spazio per un'iniziativa popolare che aveva l'obiettivo di modificare la legge elettorale, all'epoca proporzionale, ormai fortemente criticata ed associata ad un sistema partitico frammentato e incapace di offrire la chance agli elettori di esercitare una scelta definita per il governo.

Simbolo di quanto più di sbagliato all'interno di essa, il voto di preferenza, visto come meccanismo di frammentazione nei partiti stessi, oltre che fonte di corruzione, dato che i candidati dello stesso partito erano spronati a competere, tramite la soddisfazione di interessi organizzati, per raggiungere le risorse necessarie alla campagna elettorale²⁶⁴.

Questa smania di cambiamento si concretizzò, poi, nel primo referendum per ridurre il numero dei voti di preferenza alla Camera dei deputati, nel 1991, che ottenne enorme successo, aprendo le porte alla campagna per il secondo referendum, concentrato sui meccanismi della legge elettorale del Senato.

Nel frattempo, però, le elezioni del 1992 portarono ad un altro risultato sconvolgente. Da una parte, esse testimoniarono il declino della Democrazia Cristiana, la quale perse quattro punti percentuali rispetto alle elezioni precedenti del 1987, scendendo per la prima volta sotto la soglia del 30%; dall'altra il trionfo della Lega Nord, che entrava in parlamento come quarto partito²⁶⁵.

Al contempo, andava prendendo piede la nuova campagna referendaria per l'abolizione del sistema proporzionale, che al voto popolare del 1993 ottenne un ulteriore Sì travolgente, obbligando il parlamento ad optare per un sistema misto maggioritario.

²⁶³ Cotta, M., & Verzichelli, L. (2020). *Il sistema politico italiano*. Il Mulino.

²⁶⁴ Cotta, M., & Verzichelli, L. (2020). *Il sistema politico italiano*. Il Mulino.

²⁶⁵ Cotta, M., & Verzichelli, L. (2020). *Il sistema politico italiano*. Il Mulino.

Il sistema politico italiano, all'alba del 1994, si presentava sotto sembianze stravolte, e questo mutamento profondo, fece sì che anche il sistema della rappresentanza degli interessi dovesse cambiare: l'ondata di profonda delegittimazione della classe politica italiana comportò la crescente incapacità dei partiti di intercettare le istanze sociali e conseguentemente di agire come mediatori tra comunità e istituzioni, proponendosi come gatekeepers unici e credibili. Inoltre, lo sgretolamento delle ideologie e lo smantellamento sia degli apparati tecnici di partito, sia della membership, resero le strutture partitiche sempre più esposte e permeabili alle necessità dei gruppi di pressione.

2.12 I gruppi di interesse nella Seconda Repubblica

Nelle more di questo processo, dunque, si sperimentò il cambio di paradigma che portò dalla centralità del Parlamento - caratteristica per tradizione correlata all'esperienza delle democrazie occidentali, elemento di rappresentazione del nesso tra volontà popolare e corrispondenza istituzionale, meccanismo fondante di controllo della responsabilità e responsività, - alla centralità, sempre più consolidata dopo gli anni 90, dell'Esecutivo²⁶⁶. La crescente debolezza dell'istituzione parlamentare fece sì che esso fosse sempre più influenzabile da soggetti estranei alla logica Parlamento-Governo, di conseguenza, i gruppi di interesse colsero l'occasione per guadagnare terreno ed autonomia nel panorama nazionale, oltre a "poteri di intervento nel dibattito pubblico [...]". Non a caso risalgono a questo periodo le prime società di lobbying conto terzi²⁶⁷, vale a dire, le *lobby* che operano su commessa.

Già a partire dagli ultimi anni della Prima Repubblica, iniziarono ad alzarsi voci parlamentari che manifestavano dissenso sulla presenza pressante del fenomeno lobbistico all'interno delle aule di Montecitorio. Ad esempio, nel 1989, Giulio Andreotti²⁶⁸ mise in guardia la cittadinanza dal rischio che i politici finissero per rispondere non ai propri elettori ma ai potentati economici. Il rischio era da lui considerato

²⁶⁶ Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d'America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d'informazione giuridica. https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf

²⁶⁷ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying*. Il Mulino.

²⁶⁸ Nato a Roma nel 1919, deputato dal 1948, più volte ministro in diversi dicasteri, sette volte presidente del Consiglio, tra il 1972 e il 1992, senatore a vita.

così elevato da averlo indotto ad affermare “su una cosa voglio morire tranquillo, sulla difesa intransigente del suffragio universale”²⁶⁹.

Nella scia di questa preoccupazione, l’anno successivo, nel maggio del 1990, Bettino Craxi durante un’intervista si lasciò andare ad affermazioni taglienti, in cui sottolineava la presenza di “lobbies che opprimono con la loro pressione i ministeri ed il Parlamento”²⁷⁰.

Successivamente Oscar Luigi Scalfaro²⁷¹ denunciò, in Aula, l’invadenza delle lobbies economiche esterne che spingendo dal di fuori, di frequente finivano per essere rappresentate anche dall’interno. Inoltre, in un’intervista aggiunse che l’eccesso di competenza aveva fatto sì che le commissioni diventassero facili prede di lobbies, riportando che in alcune di esse gli stessi deputati rimanevano al loro posto per più legislature, e che ci furono polemiche per anni riguardo ad alcuni emendamenti inseriti all’ultimo momento, favorevoli a questa o a quell’impresa, senza che poi accadesse nulla. Ancora, sempre nel 1990, il deputato Franco Piro²⁷², presidente della commissione Finanze di Montecitorio, minacciò di dimettersi deplorando il prevalere delle lobbies delle banche nel circoscrivere la portata di norme dirette ad accrescere la trasparenza della loro attività a vantaggio dei cittadini. Mentre, sempre in Aula, Luciano Guerzoni²⁷³ denunciò un’invasione di lobbisti del settore bancario, definendo inammissibile ed inaccettabile che si dovesse legiferare su provvedimenti di grande importanza avendo alla porta i rappresentanti delle lobbies che erano soliti chiedere personalmente conto ai deputati di come si fosse votato²⁷⁴.

L’effettivo potere dei gruppi di interesse, che per decenni non venne riconosciuto come esistente, stava iniziando a palesarsi, e non era più possibile rimanere indifferenti davanti alla sua portata.

²⁶⁹ Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d’America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d’informazione giuridica. https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf

²⁷⁰ Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d’America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d’informazione giuridica. https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf

²⁷¹ Nato a Novara nel 1918, fu deputato nelle liste della DC fin dalla Costituente, più volte ministro, è stato eletto presidente della Camera nel 1992 e nel maggio successivo presidente della Repubblica.

²⁷² Nato a Cosenza nel 1948, fu un esponente del Partito Socialista Italiano.

²⁷³ Deputato per la prima volta nel 1983 per la Sinistra indipendente nelle liste del PCI, poi nuovamente nel 1987 e nel 1994, in quest’ultimo caso tra le file del Partito Democratico della Sinistra. Nel 1993 fu tra i fondatori dei Cristiano Sociali, di cui fu membro del coordinamento nazionale; in seguito, fu sottosegretario di stato all’Università e alla ricerca scientifica nei governi Prodi, D’Alema e Amato dal 1996 al 2001.

²⁷⁴ Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d’America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d’informazione giuridica. https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf

A ciò si aggiunge il processo di internazionalizzazione avviato negli stessi anni, che proiettò l'Italia verso l'esterno, verso la neonata dimensione Europea, consolidatasi con il Trattato di Maastricht, entrato in vigore proprio il 1° gennaio 1993, e che comportava che lo Stato accettasse il prevalere degli organi decisionali europei e sovranazionali sui propri. Questo cambio di mentalità comportò un mutamento anche nell'assetto delle relazioni tra lobby e policymaker: "disinteressati a un rapporto esclusivo con la politica statale [...], gli attori economici multinazionali con sede in Italia e i soggetti economici italiani che avevano intrapreso un percorso di internazionalizzazione ritenevano opportuno rappresentare i propri interessi, da un lato, nel contesto europeo e internazionale, dall'altro, in ambito sub-statale, nei confronti del sistema regionale"²⁷⁵.

2.12.1 Comparazione tra il numero di gruppi di interesse nella Prima e Seconda Repubblica

Un modo efficace per comprendere l'ondata di malcontento parlamentare nei confronti del fenomeno del lobbying appena riportato è analizzare la differenza di numerosità dei gruppi di interesse tra la Prima e la Seconda Repubblica.

Data l'ambiguità generale nel definire i vari gruppi di interesse, che in base ai diversi studi spesso vengono categorizzati in maniera diversa, è doveroso premettere che l'analisi concerne unicamente i gruppi di tipo associativo.

Categoria	N. 1979	% 1979	N. 2016	% 2016	Diff. N	Diff. %
Imprenditoriali	242	31,2	303	19,0	+61	-12,2
Identitari	23	3,0	186	11,7	+163	+8,7
Istituzionali	20	2,6	63	3,9	+43	+1,3
Tempo Libero	24	3,1	44	2,8	+20	-0,3
Occupazionali	216	27,9	406	25,5	+190	-2,4
Pubblico Interesse	14	1,8	240	15,0	+226	+13,2
Religiosi	17	2,2	102	6,4	+85	+4,2
Sindacati	219	28,2	250	15,7	+31	-12,5
Totale	775	100,0	1594	100,0	+819	/

²⁷⁵ Antonucci, M. C. (2011). *Rappresentanza degli interessi oggi: Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*. Carocci.

Tabella 1 – Il sistema degli interessi italiano: comparazione 1979-2016.

Tabella creata dall'autore su base di dati forniti da "Lobby d'Italia" di Andrea Pritoni.

La tabella sopra riportata, che presenta i dati provenienti da una ricognizione effettuata nel 1979, e la successiva nel 2016, ci consente di effettuare una serie di valutazioni.

Innanzitutto, è possibile notare immediatamente che la maggior parte dei gruppi di interesse, sia nella ricognizione del 1979, che in quella del 2016, sono di tipo economico, facenti parte delle categorie *imprenditoriali* e *occupazionali*. Se a questi si aggiungono i *sindacati*, la categoria dei gruppi considerati tradizionali raggiunge quota tre quinti dell'intero sistema di interessi sia della Prima che della Seconda Repubblica.

Soprattutto, però, la tabella rispecchia perfettamente il mutamento profondo avvenuto a livello sociopolitico: la densità dei gruppi di interesse è più che raddoppiata tra il 1979 e il 2016, passando da circa 800 gruppi politicamente attivi a quasi 1600. È interessante aggiungere che questa crescita esponenziale supera anche quella americana, che presenta tassi di crescita di circa la metà di quelli qui riportati²⁷⁶.

La tabella ci mostra anche fenomeni interessanti dal punto di vista della diversità dei gruppi. Si denota, infatti, che le lobby imprenditoriali e i sindacati risultavano essere più centrali prima, mentre il contrario vale per i gruppi identitari e i gruppi di interesse pubblico, cresciuti molto di più successivamente. Infatti, se un tempo i sindacati avevano un peso del 28,2% sul totale dei gruppi, nel 2016 esso si è ridotto al 15,7%, rappresentando tra l'altro la categoria con la differenza percentuale maggiore (pari a -12,5%).

Al contrario, i gruppi di pubblico interesse sono passati dall'1,8% di peso sulla rappresentanza totale, al 15,0% nel 2016, divenendo la categoria con la crescita maggiore tra quelle sopra riportate (+13,2).

Tutto ciò porta a concludere che nella Seconda Repubblica il sistema della rappresentanza degli interessi italiano è più denso e diversificato rispetto a quello della Prima Repubblica.

2.13 La diffusione del lobbying nella Seconda Repubblica

Quanto detto finora dimostra come, in Italia, abbia preso piede una rivoluzione dei centri del potere, con una conseguente presa di posizione, seppur non istituzionalizzata, dei gruppi di interesse.

²⁷⁶ Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

In particolare, come visto, la Seconda Repubblica e il nuovo millennio hanno rappresentato un terreno fertile per la diffusione, sempre meno camuffata, delle società di lobbying e dei gruppi di pressione, e questo è stato determinato da una molteplicità di fattori, differenti secondo le diverse interpretazioni.

Andrea Pritoni - Professore associato di Scienza politica presso il Dipartimento delle Arti dell'Alma Mater Studiorum e ricercatore specializzato in rappresentanza degli interessi - , ad esempio, ribadisce che alla base della proliferazione dei gruppi di interesse vi è la crisi dei partiti italiani, attori centrali nel regolare l'accesso ai gruppi stessi durante la Prima Repubblica, che tuttavia, con la crisi dei primi anni Novanta, persero il loro ruolo. Ciò, nella sua visione, ha cambiato completamente il quadro di riferimento, restituendo un sistema segmentato, imprevedibile, che ha facilitato l'ingresso delle lobby nel processo decisionale. Questa maggiore facilità di accesso ha fatto sì che un crescente numero di gruppi si mobilitasse, abbassando i costi connessi ai vari obiettivi di policy: “nel momento in cui è più facile raggiungere i fini per i quali si produce l'azione collettiva, quella stessa azione collettiva viene inevitabilmente incentivata e facilitata”²⁷⁷. Tuttavia, Pritoni non si limita a fornire questo fenomeno come unica spiegazione, ma aggiunge che ulteriori impulsi allo sviluppo numerico delle lobby sono stati il diffondersi di valori post-materialistici, la crescente produttività legislativa degli esecutivi e la maggiore incertezza del processo di decision making.

Esistono però, altre e diverse visioni, tra le quali una in particolare, esposta da Guglielmo Guarina²⁷⁸, sostiene che tra le ragioni alla base della proliferazione del potere delle corporazioni vi è l'atteggiamento che sia la destra che la sinistra hanno nei confronti dell'idea di eguaglianza²⁷⁹. Secondo questo filone, infatti, la Destra da sempre reputa la diseguaglianza una questione insopprimibile, mentre la Sinistra afferma a gran voce il contrario. Da qui ne deriva che i conservatori tendono a interpretare il principio di eguaglianza in senso esclusivamente formale, prescindendo dalle diseguaglianze sostanziali che caratterizzano la realtà sociale ed economica.

In questa prospettiva, tutti gli individui sono considerati giuridicamente eguali a prescindere dalle condizioni materiali di partenza, e ogni intervento volto a correggere gli squilibri esistenti viene spesso percepito come una distorsione della libertà individuale.

²⁷⁷ Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

²⁷⁸ Giurista e ricercatore nell'ambito della rappresentanza degli interessi.

²⁷⁹ Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d'America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d'informazione giuridica.
https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf

Tale impostazione si riflette anche nell'approccio al mercato, dove si manifesta una certa diffidenza nei confronti di interventi correttivi.

Come conseguenza di ciò, e in nome della libertà economica e della non interferenza dello Stato, si finisce per tollerare – se non favorire – la concentrazione del potere economico, con il rischio di consolidare posizioni dominanti e permettere pratiche di cartello tra categorie privilegiate.

Nel pensiero politico della Sinistra, invece, l'eguaglianza non viene intesa unicamente in senso formale, bensì come eguaglianza sostanziale, da perseguire attivamente attraverso politiche pubbliche capaci di rimuovere le disuguaglianze concrete tra individui e gruppi sociali. In tale orizzonte ideale, lo Stato assume un ruolo centrale di riequilibratore, con il compito di intervenire direttamente per correggere le disparità, sostenere le categorie svantaggiate e promuovere una maggiore equità sociale mediante strumenti normativi settoriali.

Questo modello d'azione comporta, però, almeno due conseguenze critiche. In primo luogo, la tendenza a sostituire la legislazione generale, uguale per tutti, con una normativa frammentata e ad hoc, che può diventare terreno fertile per le pressioni di gruppi d'interesse organizzati: le lobbies possono così presentarsi come portatrici di istanze meritevoli, sfruttando il contesto normativo per ottenere benefici mirati.

In secondo luogo, l'eccesso di intervento regolatorio può determinare un fenomeno di ipertrofia legislativa, in cui l'apparato normativo si espande fino a soffocare l'autonomia individuale. In tal senso, le misure di tutela, se non calibrate attentamente, rischiano di cristallizzare la condizione di debolezza del soggetto che intendono proteggere, ostacolando il suo pieno sviluppo e l'effettivo esercizio dei diritti.

La soluzione a questo stallo, dunque, sembrerebbe essere il cambio di focus dell'oggetto politico, che dovrebbe diventare il perseguire il miglioramento delle condizioni economiche dei cittadini, e non il raggiungimento dell'uguaglianza economica²⁸⁰.

Una terza tesi condivisa, sostiene che è la fragilità del sistema politico italiano e il conseguente vuoto di legittimazione sperimentato dai partiti, che, come accennato la precedenza, li ha resi, e tuttora rende, facili prede delle lobbies. La crisi sembrerebbe essere data sia dal fatto che si sia man mano abbandonata l'idea di identità collettiva, finendo dunque per sottostare alla rappresentanza di una pluralità spesso caotica di interessi differenziati; sia dal mutamento degli interessi stessi, ad oggi più distribuiti e

²⁸⁰ Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d'America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d'informazione giuridica. https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf

disgregati, facendo sì che anche le minoranze vedano ora più facilmente tutelate le loro istanze specifiche.

A ciò si aggiunge il funzionamento del meccanismo legislativo in Italia, che a causa della sua farraginosità apre le porte per l'ingresso dei gruppi organizzati, considerati anche i centri del potere regionali²⁸¹.

2.14 I tentativi di regolamentazione

Nel corso del tempo il fenomeno del lobbying si è ovviamente instaurato all'interno delle realtà degli altri paesi, compresa quella dell'Unione Europea.

Tra queste, alcune nazioni hanno progressivamente riconosciuto l'importanza strategica dei gruppi di interesse e l'incremento della pressione esercitata da questi ultimi nei confronti delle istituzioni pubbliche. Come conseguenza di ciò, e nel tentativo di rispondere alle esigenze sempre più avvertite di trasparenza, i diversi legislatori hanno adottato approcci regolatori differenti rispetto all'attività di lobbying.

Riprendendo la ripartizione proposta da Pier Luigi Petrillo²⁸², è possibile distinguere tre modelli principali attraverso cui si è articolata la regolamentazione dei gruppi di interesse nei vari ordinamenti²⁸³.

Il primo modello, definito *regolamentazione-trasparenza*, è stato adottato in paesi come Gran Bretagna e Francia, e si fonda sull'obbligo per i lobbisti di registrarsi in appositi elenchi pubblici.

Parallelamente, ai decisori pubblici viene imposto di dichiarare eventuali redditi percepiti, nonché interessi personali, sociali o culturali potenzialmente rilevanti.

Il secondo modello, denominato *regolamentazione-partecipazione*, è tipico degli Stati Uniti e della Germania, e prevede – oltre agli obblighi previsti dal modello precedente – un coinvolgimento attivo e strutturato dei gruppi di interesse nel processo decisionale.

Il caso statunitense è particolarmente significativo: sin dal 1789, infatti, il Primo Emendamento della Costituzione federale tutela espressamente il diritto dei cittadini di “rivolgere petizioni al governo” (“*the right of the people [...] to petition the Government*”). Tale formulazione costituzionale è stata interpretata estensivamente

²⁸¹ Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d'America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d'informazione giuridica. https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf

²⁸² Docente di Teoria e tecniche del lobbying presso la LUISS Guido Carli.

²⁸³ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying*. Il Mulino.

anche in relazione all'attività delle lobby, e numerose sentenze della Corte Suprema²⁸⁴ ne hanno ribadito la legittimità, dichiarando incostituzionali i tentativi di limitarla. Questo approccio si fonda, dunque, sul riconoscimento di un diritto partecipativo all'azione pubblica, considerato parte integrante del sistema democratico.

In netta contrapposizione con i due modelli sopra descritti, si colloca quello che Petrillo definisce “modello della regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico”²⁸⁵, che caratterizza il contesto italiano. Questo modello si distingue per la presenza di una molteplicità di disposizioni normative frammentarie, contraddittorie e spesso disapplicate, che non danno vita a un impianto organico e coerente in materia di rappresentanza degli interessi. Ciò significa che "abbiamo una normativa che striscia all'interno dell'ordinamento ma che è totalmente disapplicata: la schizofrenia del legislatore sta nel fatto che fa di tutto per non applicare le norme sulla trasparenza da esso stesso introdotte"²⁸⁶.

Il sistema italiano appare dunque afflitto da una profonda ambiguità normativa, in cui la trasparenza è formalmente invocata ma raramente perseguita con coerenza ed efficacia. A tale condizione normativa si è accompagnata, per lungo tempo, una mancanza di consapevolezza culturale e giuridica del fenomeno lobbistico. Infatti, fino almeno alla fine degli anni Ottanta del Novecento, nel dibattito italiano non esisteva una chiara distinzione tra lobbying, comunicazione istituzionale e relazioni pubbliche, con conseguente confusione concettuale e operativa.

È solo a partire dalla XIII legislatura (1996–2001) che si può cogliere un cambiamento significativo: il legislatore comincia a mostrare un interesse crescente verso la regolazione dell'attività lobbistica, nonché una maggiore attenzione al ruolo dei gruppi di interesse nella formazione delle politiche pubbliche.

Ciononostante, è necessario sottolineare che durante gli ultimi cinquant'anni di attività parlamentare italiana sono stati presentati più di cento disegni di legge (il primo risale al 1976), di cui uno di iniziativa del Governo, in materia di regolamentazione del lobbying. È anche doveroso precisare, però, che nella maggior parte dei casi, l'iter parlamentare si è arrestato alle discussioni nelle Commissioni competenti.

²⁸⁴ Quali la *United States v. Rumely*, 345 US, 41 (1953) e la *United States v. Harriss*, 347 US, 612 (1954).

²⁸⁵ Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying*. Il Mulino.

²⁸⁶ Caranti, N. (2019, 29 luglio). *Il lobbying in Italia e la schizofrenia del legislatore*. Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa. <https://www.balcanicaucaso.org/Progetti/ESVEI/Notizie-Esvei/Il-lobbying-in-Italia-e-la-schizofrenia-del-legislatore-195830>

Non potendo effettuare una ricognizione completa di tutti i disegni di legge presentati nel corso della storia parlamentare, ci si limiterà, in questa sede, a presentare i due più rilevanti in base allo stato di trattazione raggiunto.

Il primo ad essere qui analizzato è il Disegno di Legge Santagata, in materia di *disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari*²⁸⁷ (A.S. 1866), presentato nel 2007, durante il secondo governo presieduto da Romano Prodi, dall'allora Ministro per l'attuazione del programma di governo, Giulio Santagata. La proposta fu approvata da parte del Consiglio dei ministri, e fu sviluppata attraverso un processo partecipativo, che vide il coinvolgimento diretto di numerosi gruppi di interesse, rappresentativi di diversi settori della società civile e dell'economia, con l'obiettivo esplicito di disciplinare in modo trasparente la rappresentanza degli interessi nel processo decisionale pubblico.

Il gruppo di lavoro incaricato della redazione del Disegno di legge era presieduto dal Consigliere di Stato Michele Corradino, e coordinato dal Professor Pier Luigi Petrillo. Ai lavori parteciparono inoltre Confindustria, Banca Intesa, Reti, RAI, la Comunità di Sant'Egidio, Greenpeace e Legambiente, a conferma della volontà del legislatore di garantire un ampio pluralismo nella definizione della disciplina.

Al centro del cosiddetto "Ddl Santagata" vi era l'istituzione di un registro pubblico dei lobbisti. L'iscrizione a tale registro avrebbe comportato, in un'ottica di premialità, una serie di vantaggi operativi, tra cui l'accesso facilitato alla documentazione relativa a specifici processi decisionali, nonché la possibilità di presentare studi, proposte e contributi tecnici ai decisori pubblici. Oltre alla tenuta del registro, il Disegno di legge prevedeva anche l'obbligo per i lobbisti registrati di redigere annualmente una relazione dettagliata sull'attività svolta.

In parallelo, era richiesto ai decisori pubblici di dare evidenza, all'interno delle relazioni illustrative dei progetti normativi, delle interazioni avute con i rappresentanti di interessi coinvolti nel processo di formazione delle leggi. Il disegno affidava inoltre al CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) il compito di elaborare, successivamente all'approvazione della legge, un Codice deontologico per i lobbisti, e di esercitare una funzione di vigilanza sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli iscritti, in relazione all'attività oggetto di rendicontazione, oltre ad applicare le sanzioni in caso di inadempimento.

Eppure, nonostante l'articolazione coerente e innovativa della proposta, l'interruzione anticipata della legislatura – a seguito della sfiducia al governo Prodi – determinò

²⁸⁷ <https://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddliter/29206.htm>

l'archiviazione del progetto, il quale nel frattempo era stato assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato, che non inizierà mai l'esame parlamentare.

Di più recente trattazione, ma di simile esito, anche il Disegno di legge A.S. 2495²⁸⁸, frutto dell'iniziativa parlamentare dei deputati Silvia Fregolent (inizialmente Partito Democratico, successivamente Italia Viva), Marianna Madi (PD) e Francesco Silvestri (Movimento 5 Stelle), il quale fu approvato nel mese di gennaio 2022 alla Camera dei deputati, ma non raggiunse mai la discussione in Aula al Senato, a causa della conclusione anticipata della XVIII legislatura.

Anche questa proposta prevedeva l'istituzione di un Registro pubblico dei rappresentanti di interessi, però, presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Contestualmente, il disegno di legge proponeva anche la creazione di un Comitato di sorveglianza con il compito di vigilare sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici. Pur non essendo mai giunta a compimento formale, tale iniziativa legislativa ha avuto comunque un impatto rilevante sul dibattito pubblico e parlamentare, grazie anche al ciclo di audizioni informali svoltesi in entrambi i rami del Parlamento. Tali audizioni, infatti, coinvolsero numerosi attori del settore del lobbying, oltre a importanti esponenti del mondo accademico, i quali manifestarono un ampio consenso circa la necessità e l'urgenza di dotare il sistema italiano di un quadro normativo chiaro e condiviso in materia di rappresentanza degli interessi²⁸⁹.

Ad onor del vero, e in conclusione di questo paragrafo, è necessario aggiungere che lo scorso 1° aprile 2025 è stato presentato, su iniziativa dell'Onorevole Nazario Pagano (Forza Italia), un nuovo Disegno di Legge recante *Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi* (A.C. 2336)²⁹⁰, che, al momento della stesura di questo elaborato, è in trattazione in prima lettura presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati.

2.15 Il lobbying e l'avvento dei media

Negli ultimi decenni, l'avvento delle nuove tecnologie digitali ha profondamente trasformato il modo in cui la società produce, scambia e consuma informazioni. Internet,

²⁸⁸ <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=1827&sede=&tipo=> Viene riportato il link alla Camera dei deputati in quanto il Ddl venne prima approvato alla Camera, presso la quale fu rubricato come A.C. 1827, per poi passare al Senato, dove non venne mai discusso.

²⁸⁹ Tra gli auditi vi furono diverse società di *lobbying* quali: Comin & Partners, FB & Associati, Inrete e Utopia.

²⁹⁰ <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2336>

in particolare, ha rivoluzionato i tradizionali canali della comunicazione, favorendo la nascita di nuovi spazi di confronto, partecipazione e condivisione. L'accesso istantaneo a contenuti provenienti da ogni parte del mondo, la diffusione dei social media e l'interconnessione globale hanno reso possibile una circolazione delle idee senza precedenti nella storia dell'umanità.

Queste innovazioni hanno avuto un impatto significativo non solo sulla sfera privata e relazionale, ma anche su quella pubblica e politica. La rete si è affermata come una piattaforma essenziale per la libera espressione delle opinioni, la mobilitazione collettiva e il monitoraggio dell'operato delle istituzioni.

Infatti, negli ultimi anni si sono sviluppati numerosi strumenti di digitalizzazione dei processi governativi, introducendo il concetto di *Digital Era Governance*, l'era del Governo digitale, all'interno del quale si vanno affermando tre principali processi.

Il primo è chiamato *E-legislation*, e consiste nell'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) finalizzato a consultare, strutturare, votare e pubblicare le leggi delle assemblee elette. Ciò rende le procedure legislative più trasparenti e aumenta l'intelligibilità della legislazione²⁹¹.

Il secondo consiste nell'*E-participation* intesa come dimensione dell'*e-democracy* relativa alla partecipazione dei cittadini nei processi decisionali, di formazione e trasformazione delle preferenze, così come alla definizione dell'agenda politica²⁹².

L'ultima è l'*Online deliberation*, ossia l'insieme di quelle pratiche volte a favorire e promuovere la discussione informata su internet²⁹³.

All'interno di questo rinnovato contesto, il ruolo dei lobbisti e delle lobbies in generale si è notevolmente rafforzato: lo sviluppo delle nuove tecnologie consente una più ampia diffusione delle informazioni, una comunicazione immediata e interattiva, nonché una maggiore possibilità di esercitare influenza sull'opinione pubblica e sulle agende politiche.

Nelle more di questo sviluppo governativo digitale, dunque, è andato formandosi anche il cosiddetto *digital lobbying*, ossia il modo innovativo tramite cui i soggetti possono gestire le attività di public affairs tramite le piattaforme digitali.

²⁹¹ Maietta, A. (2023). *Il digital lobbying tra nuova metodologia ed esigenze di regolamentazione*. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1, 1–20. <https://doi.org/10.32049/RTSA.2023.1.01>

²⁹² Maietta, A. (2023). *Il digital lobbying tra nuova metodologia ed esigenze di regolamentazione*. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1, 1–20. <https://doi.org/10.32049/RTSA.2023.1.01>

²⁹³ Maietta, A. (2023). *Il digital lobbying tra nuova metodologia ed esigenze di regolamentazione*. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1, 1–20. <https://doi.org/10.32049/RTSA.2023.1.01>

Grazie all'integrazione delle tecnologie di Knowledge Management, Social Media Analysis e Intelligenza Artificiale, è infatti possibile per i lobbisti oggi raccogliere, elaborare e interpretare in modo sistematico l'ampia mole di dati disponibili sia all'interno che all'esterno delle organizzazioni²⁹⁴.

Questi strumenti consentono, poi, di ottenere intuizioni strategiche, fino a permettere la valutazione dell'efficacia delle azioni di lobbying intraprese o che si intende intraprendere, in particolare rispetto agli obiettivi di posizionamento e gestione della reputazione. Questo scenario giustifica, quindi, una rinnovata attenzione nei confronti del ruolo e delle strategie dei gruppi di pressione, i quali trovano nel contesto digitale nuovi strumenti per promuovere istanze e orientare le scelte delle istituzioni.

A ciò si aggiunge l'importanza che il principio di trasparenza assume nel nostro ordinamento, soprattutto nel disciplinare il rapporto tra potere pubblico e comunità: la trasparenza viene intesa come visibilità, conoscibilità, accessibilità del potere pubblico, politico e amministrativo ed è correlata all'effettiva partecipazione della società in esso. Dunque, il rapporto tra il digitale e le sue ripercussioni sulla democrazia introduce l'esigenza di riorganizzare la struttura della società contemporanea, considerato soprattutto il maggiore grado di interazione con le istituzioni e con il processo politico²⁹⁵.

²⁹⁴ Maietta, A. (2023). *Il digital lobbying tra nuova metodologia ed esigenze di regolamentazione*. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1, 1–20. <https://doi.org/10.32049/RTSA.2023.1.01>

²⁹⁵ Lazzaro, A. (2020). *La disciplina del lobbying nell'era digitale e nella prospettiva della trasparenza*. Politica del diritto, 1, 139–170. <https://doi.org/10.1437/96619>

CAPITOLO 3 - Il Caso Studio NOMOS Centro Studi parlamentari S.p.A.

3.1 Introduzione

In questo capitolo verrà analizzato il caso di NOMOS Centro Studi Parlamentari S.p.A., una realtà leader nel panorama italiano della consulenza specializzata in monitoraggio istituzionale e Public Affairs.

L'analisi di questo *case study* consente di comprendere in che modo un'organizzazione altamente specializzata come NOMOS abbia iniziato ad interagire con l'apparato istituzionale e, negli anni, abbia trasformato la sua modalità di contribuire a modellare le politiche pubbliche in settori strategici, fornendo un importante spunto di osservazione per lo studio del lobbying, della rappresentanza di interessi e del policy making in Italia. Infatti, la sua longevità consente di analizzare come il fenomeno della rappresentanza degli interessi sia mutato negli anni a causa delle circostanze storico-sociali e quali sono gli approcci futuri che si prospettano in un panorama in costante evoluzione. In particolare, la ricostruzione storica dell'evoluzione di NOMOS verrà effettuata tramite un'intervista alla fondatrice della società, Licia Soncini.

3.2 Nomos Centro Studi Parlamentari S.p.A.

Fondata nel 1993 in un piccolo ufficio in Via della Scrofa, dalla crasi tra il lavoro di Licia Soncini e il Senatore Claudio Venanzetti²⁹⁶, NOMOS si è affermata nel corso degli anni come un interlocutore privilegiato per imprese, enti e organizzazioni che operano in contesti regolamentati e necessitano di un supporto qualificato nel rapporto con le istituzioni.

NOMOS, infatti, dirama la sua azione in un'ampia gamma di attività, fra i quali vi sono l'analisi e il monitoraggio normativo, legislativo e regolatorio, attività di lobbying, advocacy, relazioni istituzionali, organizzazione di eventi e percorsi di formazione. Inoltre, l'azienda opera su più livelli istituzionali: nazionale, locale ed europeo.

L'approccio multidisciplinare e trasversale di NOMOS le consente, quindi, di interfacciarsi con soggetti aventi caratteristiche diverse, tra cui: società pubbliche e private, autorità indipendenti, associazioni di categoria, fondazioni, consorzi,

²⁹⁶ Nato a Roma nel 1928, esponente del Partito Repubblicano Italiano, Senatore dal 1972 al 1987.

organizzazioni sindacali, reti di imprese, ambasciate, fondi di investimento e agenzie internazionali.

I principali ambiti settoriali in cui opera includono la sanità e la farmaceutica, i dispositivi medici, l'energia e ambiente, cybersecurity, il settore agroalimentare (agrifood), gaming, difesa, etc.

Nel 2023, in occasione della celebrazione dei trent'anni dalla fondazione, la società ha cambiato la ragione sociale, trasformandosi in S.p.A. e diventando una società benefit.

3.3 Intervista a Licia Soncini, fondatrice di NOMOS Centro Studi Parlamentari S.p.A.

Licia Soncini, fondatrice di NOMOS e Presidente dal 1998, si laurea in antropologia presso l'Università la Sapienza di Roma.

Prima di creare NOMOS ha gestito il centro studi parlamentari dei gruppi del Partito Repubblicano Italiano di Camera e Senato, per poi diventare responsabile dei rapporti con il Parlamento nell'ufficio delle relazioni istituzionali del gruppo Ferruzzi Montedison.

Dopo la fondazione di NOMOS ha svolto attività di docenza per le materie di informazione e pubblicità dei lavori parlamentari e lobbying.

Dal 2016 è anche consigliera di amministrazione in diverse società quotate.

3.3.1 Come Nasce NOMOS Centro Studi Parlamentari e a partire da che idea si concretizza?

“NOMOS nasce, io ho sempre detto, per caso, e te lo ribadisco.

Agli inizi degli anni 90, prima di entrare nell'ufficio per le relazioni istituzionali del gruppo Ferruzzi-Montedison, lavoravo presso i gruppi parlamentari repubblicani di Camera e Senato.

Ad un certo punto, una persona che lavorava in Ferruzzi-Montedison in quota partito repubblicano lasciò il lavoro.

In quel periodo questi uffici erano tutti appannaggio di gruppi politici; quindi, non vi lavoravano persone che avevano un percorso di studi particolarmente dedicato a quello, vi lavoravano tendenzialmente persone che avevano avuto rapporti con la politica in un modo o nell'altro, ed erano quindi espressione dei partiti. Questo perché all'epoca le relazioni istituzionali, che era un termine ancora quasi inesistente, venivano interpretate

come rapporti di potere degli amministratori delegati delle aziende con alcuni parlamentari e membri del governo, che erano i loro referenti politici.

Consideriamo anche che vi era molta meno frammentazione, ossia qualora tu avessi avuto rapporti con esponenti del governo saresti stato abbastanza sicuro di poter rappresentare efficacemente i tuoi interessi: lo dico con una terminologia di oggi, perché all'epoca non è che non esistesse il concetto, però quando si parlava di lobbying si parlava di corruzione, di faccendieri, di affari poco limpidi, poco trasparenti, di sistemi di potere.

Dunque, all'interno degli uffici delle relazioni istituzionali di Ferruzzi-Montedison vi erano persone che si occupavano delle relazioni con il potere centrale di Roma, persone che si occupavano delle relazioni con la Pubblica Amministrazione, quindi con tutti i vari Ministeri. Non vi erano ancora le persone che si occupavano di relazioni con le regioni, perché il potere decisionale delle regioni ancora non era così pregnante come è oggi. E poi vi erano le relazioni industriali, quindi tutti i rapporti con Confindustria e con le varie associazioni di categoria.

Dunque, tutte le persone che lavoravano in queste strutture - in Ferruzzi eravamo forse una ventina - erano state segnalate da partiti politici. Quindi, nel momento in cui il dipendente in quota partito repubblicano decise di licenziarsi, mi venne chiesto se e io, che all'epoca lavoravo per i repubblicani, volessi fare un colloquio.

Mi piace pensare che io quel colloquio lo passai perché comunque fui brava, nel senso piacqui a coloro che mi dovevano assumere. Tuttavia, sicuramente sono arrivata a fare il colloquio grazie al fatto che lavoravo per partito politico. Comunque, venni presa e iniziai a lavorare nelle relazioni istituzionali di Ferruzzi, dove io ero convinta che fossimo bravi noi a costruire le motivazioni per convincere il decisore politico ad approvare emendamenti o disegni di legge piuttosto che altro.

Quell'esperienza è stata una palestra importantissima perché Ferruzzi aveva interessi in settori estremamente diversificati. In primis, trattava la tematica ambientale, che già in quegli anni cominciava a emergere: il mio primo caso si ambientò nella cornice della battaglia che i verdi condussero contro i CFC, Clorofluorocarburi, che erano i gas presenti nelle bombolette, negli spray, nei frigoriferi, individuati come i responsabili del buco dell'ozono. Quindi, i verdi combattevano delle battaglie abbastanza pesanti per eliminare questi Clorofluorocarburi dal commercio: mentre noi che li producevamo - perché il gruppo Ferruzzi-Montedison faceva chimica - sostenevamo che non ci fosse un'alternativa, e infatti ancora oggi non c'è.

Da questo tema si passava all'energia, per esempio. Dentro il gruppo Ferruzzi c'era Edison: l'energia all'epoca era nazionalizzata, quindi l'unico produttore autorizzato era Enel, e noi intraprendemmo una grande battaglia per denazionalizzare il settore dell'energia elettrica e alla fine riuscimmo a far approvare una legge.

Comunque, ad un certo punto ci fu uno scontro fortissimo dato dal fatto che la natura privata dell'industria chimica italiana non era mai stata accettata: il potere accentrato nelle mani di un gruppo chimico industriale così forte infastidiva lo Stato, anche alla luce della presenza di un polo pubblico che faceva chimica, che era quello dell'ENI. Dunque, in quel periodo, nel 1988, nacque Enimont, dove confluirono alcune attività dell'ENI e alcune attività di Ferruzzi – Montedison.

Io all'epoca non capivo molto bene come mai la chimica fosse un settore ritenuto strategico dal governo: è vero che la chimica poteva essere strategica per la produzione di alcuni armamenti, per esempio, però non riuscivo a comprendere come mai potesse essere così rilevante.

Quando scoppiò Tangentopoli e venne a galla tutto il sistema di tangenti che c'era dietro Enimont, capii quale fosse l'interesse dello Stato nella chimica: erano attività ad alto valore aggiunto, producevano bei denari e quindi c'erano gli occhi della politica sopra.

Rispetto a oggi, dobbiamo tenere in considerazione che la politica era molto più pervasiva, era insidiata in innumerevoli attività, anche industriali: negli anni ci siamo liberati di gran parte di quel sistema di commistione tra potere politico e sistema industriale.

Tornando a noi, nel 1992 scoppia Tangentopoli e il gruppo Ferruzzi-Montedison finisce sotto la scure di Mani Pulite, il clima era pesante, e gli arresti erano all'ordine del giorno. La notizia del suicidio di Raul Gardini²⁹⁷ mi raggiunse su un treno per Milano, fu un colpo durissimo.

Inoltre, nella speranza di proteggersi dell'onda mediatica che stava arrivando, la società decise di chiudere l'ufficio delle relazioni istituzionali a Roma, mettendoci tutti in cassaintegrazione.

Io la presi molto male, perché secondo me era profondamente ingiusto quello che stavano facendo, e oltretutto era illegittimo. Quindi mi rivolsi all'avvocato del lavoro, gli feci causa e poi, alla fine, patteggiammo.

²⁹⁷ Imprenditore e finanziere, nel 1957 sposa Ida Ferruzzi, figlia di Serafino, fondatore della Ferruzzi, e alla sua morte subentra alla guida del gruppo. Nel 1986 assume il controllo della società chimica Montedison e promuove il progetto Enimont, la joint-venture che raggruppa le attività chimiche di Montedison e di Enichem (società chimica dell'Eni). Nel 1993, da poco sottoposto ad indagini giudiziarie connesse con Mani Pulite, viene trovato morto nella sua casa di Milano.

Speravo che i miei colleghi condividessero con me l'azione legale, ma nessuno voleva intentare una causa perché pensavano *“ti metti contro il potere, ma figurati!”*. Invece non solo vinsi la causa, ottenendo un cospicuo rimborso, ma soprattutto, dopo pochi mesi, Edison divenne cliente di Nomos, quindi fu una grandissima soddisfazione.

Dunque, io intendo la causa, nel frattempo però dovevo comunque cercare di capire che cosa volessi fare a livello lavorativo. L'analisi che feci, assolutamente empirica, è stata: ad oggi tutte le aziende, non solamente Ferruzzi, chiudono gli uffici di relazioni istituzionali a Roma; si rompono i legami di amicizia, di collaborazione, tra il potere politico e il potere industriale - anche considerando il fatto che nel 1992 il Parlamento si è rinnovato per una percentuale che è attorno al 90% - e quindi le aziende non hanno più i legami privilegiati con la politica, si ritirano nelle loro terre, ma continuano a aver bisogno di sapere che cosa succede in Parlamento, che cosa viene deciso su quello che è il loro business.

Sulla base di questo ragionamento ho pensato di cominciare a fare consulenza, perché ero anche molto delusa dall'azienda, e quindi ho iniziato ad andare a parlare con tutti coloro che avevo conosciuto negli anni in cui avevo lavorato per Ferruzzi, raccontandogli la mia nuova idea di organizzazione e chiedendo loro se avessero bisogno di un'attività di monitoraggio parlamentare, in cambio di una consulenza, che risultava essere molto più economico per loro rispetto ad assumere un dipendente interno. Quindi cominciai a gettare il seme della consulenza esterna, che non era una cosa che andava molto di moda all'epoca perché tutti gli uffici svolgevano internamente questo tipo di mansioni, non le esternalizzavano.

La prima azienda che mi diede una consulenza fu Procter & Gamble, e mi ricordo mi pagavano 24 milioni di lire all'anno, ossia quelli che oggi sarebbero circa 12 mila euro, per svolgere tutta l'attività di monitoraggio. Dunque, a partire da lì, io la mattina andavo alla libreria della Camera e del Senato e raccoglievo i bollettini parlamentari, quelli delle Aule e delle Commissioni - che all'epoca erano di carta - li portavo a casa con me, li leggevo e selezionavo le informazioni: il lavoro di monitoraggio che facciamo oggi fondamentalmente, fatto con degli strumenti che oggi non esistono più e fanno sorridere. Ad esempio, quando venivano approvati gli emendamenti io affiancavo il disegno di legge, sempre di carta, e facevo un lavoro che chiamavo *“carta, colla e fantasia”*. Ritagliavo dal bollettino di emendamenti approvati, li applicavo sul disegno di legge, ricostruivo il testo, lo fotocopio e poi lo inviavo via fax: e così è cominciata.

Nel frattempo, si stava laureando mio fratello, Luca Soncini, e ho pensato di chiedergli se volesse venire a lavorare con me, fare almeno un tentativo per vedere se questo tipo di attività potesse funzionare. Nonostante l'ira di nostro padre, che voleva per lui una professione sicura, mi disse di sì, e quindi stavamo lì e leggevamo insieme questi bollettini. Nel frattempo, i clienti erano diventati due.

In parallelo successe che, nell'onda d'urto di Tangentopoli, iniziarono i licenziamenti anche dei giornalisti, tra i quali Fabio Franceschetti. Fabio era un giornalista e lavorò prima per Radio Radicale e poi per La Voce di Indro Montanelli. Quando La Voce chiuse, erano sempre i primi anni 90, io mi rivolsi a lui per cercare di introdurlo nella nostra attività, cosa che successe dopo un iniziale diniego.

Secondo una dinamica simile, un giorno del 1992 incontrai per strada il senatore Claudio Venanzetti, il quale non era stato rieletto in parlamento, e mi disse *“io continuo a fare politica nella mia testa, quindi a leggere, a informarmi, a elaborare pensieri su quello che dovrebbero essere le politiche in questo paese, dei settori che conosco”*. Lui era stato Sottosegretario al Tesoro, così si chiamava all'epoca il Ministero, e poi era stato Presidente della Commissione Finanza; quindi, aveva ricoperto un ruolo di una certa importanza, e quindi aggiunse *“se io mi ritiro in casa e non ho più nessuno con cui confrontarmi, a cui raccontare quello che è il mio pensiero politico, fallisco”*.

Così mi propose di affittare un piccolo ufficio assieme, di modo che potessimo avere un posto dove stare fisicamente, invece di continuare a lavorare da casa: lo smart working era ancora lontano come concetto; quindi, lavorare da casa non era considerato un lavoro serio. Io all'inizio ho avuto tante paure, perché non mi sembrava di svolgere un lavoro vero, però poi la retribuzione era reale, ed era anche più di quella che percepivo con il lavoro da dipendente, quindi, pian piano sono riuscita a cambiare mentalità. Decisi di acconsentire e affittammo, a Via della Scrofa, nel palazzo dove oggi c'è la sede di Alleanza Nazionale e all'epoca vi era quella dell'MSI, un ufficino piccolo, e così pian piano ha preso forma NOMOS.

In seguito, arrivò il terzo cliente, e ai tempi dicevamo di lavorare come professionisti associati, in maniera altisonante, perché noi in realtà, non avendo ancora ad oggi una professione riconosciuta, non potevamo creare uno studio di professionisti associati.

Il punto di svolta giunse quando cominciamo a lavorare per il Comune di Roma, sempre svolgendo attività di monitoraggio. All'epoca il Sindaco era Francesco Rutelli²⁹⁸, mentre

²⁹⁸ Nato a Roma nel 1954, è stato Sindaco della capitale dal 1993 al 2001

il Capo di Gabinetto era Roberto Giachetti²⁹⁹, il quale aveva lavorato con Fabio in Radio Radicale. Loro erano maggiormente interessati a rispondere a tutte le interrogazioni che venivano presentate dall'opposizione, e quindi le volevano avere in tempo reale, e così lavorammo per un po' senza un affidamento diretto. Ad un certo punto Giachetti ci comunicò che doveva svolgere una gara in favore di una società, e che per partecipare era per noi necessario creare una SRL, cosa che facemmo nel 1998. Dalla gara alla fine venimmo esclusi, perché la raccomandata che avevamo spedito con tutti i documenti che ci avevano richiesto per partecipare non arrivò in tempo, ma da lì nacque ufficialmente NOMOS Centro Studi Parlamentari.

Di seguito arrivarono i primi contratti, l'assunzione dei dipendenti, la diversificazione dei servizi e tutta la storia dell'azienda che è stata una crescita continua, di fatto lenta se vogliamo rispetto a tante altre aziende, però mattoncino su mattoncino abbiamo costruito una realtà che è solida e soprattutto con una qualità alla quale non abbiamo mai derogato”.

3.3.2 Gli effetti di Mani Pulite sul Lobbying

Nel precedente capitolo è stata affrontata, sotto un punto di vista storico-sociale, la crisi istituzionale sofferta in seguito allo scandalo scopercchiato dalle indagini sul traffico di tangenti che intercorreva tra i più alti esponenti dei principali partiti italiani. Se, da una parte, ciò ha portato alla delegittimazione delle istituzioni cardine del sistema della Prima Repubblica, come precedentemente analizzato, Tangentopoli ha anche influenzato fortemente la visione del lobbying e del mestiere del lobbista, spesso associandola agli episodi di malaffare che dilagavano in quegli anni.

Infatti, già a partire dagli anni Novanta si è assistito ad un picco nell'utilizzo del termine “*lobby*” per spiegare azioni di corruzione da parte di gruppi di pressione o di interesse che erano considerati muoversi nell'oscurità³⁰⁰. Ma sarà soprattutto nel biennio 1992-1994 che le parole “*faccendiere*” e “*lobbista*” verranno associate da un vincolo stretto a tal punto da farle diventare sinonimi. Questo, di conseguenza, comportò un rafforzamento, nel pensiero comune, dello stigma secondo il quale le relazioni che intercorrevano tra i gruppi di interesse e il sistema politico fossero inesorabilmente viziate da comportamenti illegittimi.

²⁹⁹ Nato a Roma nel 1961, tra il 1993 e il 2001 è stato prima capo della segreteria, e poi capo di gabinetto di Rutelli.

³⁰⁰ Bistoncini, F. (2011). *Vent'anni da sporco lobbista*. Guerini e associati.

A testimonianza di ciò, durante quel periodo, i media erano soliti qualificare come attività di lobbying tutti i fenomeni di corruzione e finanziamento illecito che emergevano dalle indagini condotte da Di Pietro.

Torniamo a Mani Pulite: nel '92 questa grandissima crisi politica, forse la più grande del nostro paese, smuove la legittimità di un'intera classe politica. Pensa che il fenomeno Mani Pulite abbia in qualche modo agevolato o ostacolato la nascita, a parte di Nomos, di proprio un nuovo mestiere del lobbying per come lo conosciamo oggi?

“Mentre facevi la domanda pensavo “*si lo ha agevolato sicuramente*”, perché ha rotto i meccanismi di potere e ha permesso che si ponessero le basi per un'attività professionale, cosa che appunto non era prima.

Un tempo non esistevano corsi di studio in materia di lobbying: ad esempio, io sono laureata in antropologia culturale; quindi, ho dovuto integrare per conto mio alcune nozioni di diritto parlamentare, soprattutto quando ho iniziato a lavorare per i repubblicani, perché seppure il mio compito fosse quello di scrivere i discorsi per i senatori, avevo l'esigenza di sapere come funzionasse la procedura per l'esame di un disegno di legge o di un decreto-legge.

Quindi, Mani Pulite ha sicuramente sgombrato il campo e ha fatto piazza pulita, e da lì le persone che in quegli anni avevano cominciato a svolgere relazioni istituzionali cercando di farlo in maniera più professionale, hanno potuto ricominciare su delle basi più serie.

Dall'altra parte, però, è anche vero che Mani Pulite ha cucito addosso al lobbying – e ciò è rimasto invariato per tanti anni - questo tono di malaffare. Questo perché Mario Chiesa era considerato un lobbista: ossia, Mario Chiesa era un criminale, però secondo tanti giornali dell'epoca era un lobbista.

Ciò è possibile scorgerlo ancora oggi nei titoli dei giornali: *i lobbisti del Qatar che corrompono il Parlamento europeo*, l'ultimo scandalo avvenuto, il cosiddetto Quatargate. Tuttavia, quelli non sono lobbisti, quelli sono faccendieri, ed è importante sottolineare che i faccendieri non sono lobbisti e i faccendieri, se non fanno affari in maniera trasparente e corretta, sono criminali.

Questa confusione di terminologie viene da lì, da Tangentopoli, e ce la portiamo ancora appresso, e per esempio, si vede il riflesso di questo pregiudizio nel disegno di legge che c'è oggi in Parlamento sulla regolamentazione del lobbying. Infatti, è evidente che il

tentativo è quello di regolamentare una cosa per arginare quei delinquenti che sono i lobbisti, perché si parte veramente dal presupposto che i lobbisti siano delinquenti e che sia necessario cercare di mettere dei paletti per evitare che delinquano. Per spiegare a pieno il paradosso, nelle proposte di regolamentazione precedenti, l'intenzione era quella di istituire l'autorità di controllo della professione presso l'ANAC, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, e da ciò si intuisce l'errore di base. L'autorità di controllo dovrebbe essere istituita presso l'Antitrust, presso il CNEL, non presso l'ANAC, perché sennò emerge che per definizione e per presupposto, i lobbisti siano delinquenti.

I disegni di legge presentati negli ultimi anni, insomma, riflettono ancora quelli che erano i dibattiti che noi facevamo all'indomani di Tangentopoli su come dovesse essere regolamentata la professione.

Tuttavia, all'epoca non c'era Internet, che ha cambiato il mondo: non esiste più il lobbista con la cartellina con i documenti sotto il braccio che va a trovare il parlamentare in Parlamento. Oggi c'è il mondo dell'online, un altro modo di fare lobbying, che comprende tutte le associazioni interessate al tema che stai trattando, c'è un altro mondo che non abbiamo idea di come possa essere regolamentato.

Dunque, in conclusione: Mani Pulite ha sicuramente permesso che nascesse e si affermasse una professione, dall'altra parte le ha cucito addosso un'etichetta di malaffare, che anche a causa dei giornalisti, ci portiamo avanti ancora oggi, perché spesso i giornalisti quando emerge un caso di corruzione scrivono *“il lobbista ha corrotto”*.

3.3.3 Il lobbying come fenomeno democratico

Nel corso del primo capitolo è stato esposto come la rappresentanza degli interessi sia stata un fenomeno caratterizzante di varie fasi della storia, a partire già dai tempi dell'Impero Romano. Inoltre, è stato analizzato come più voci reputino il lobbying un fenomeno strettamente connesso al sano funzionamento di un regime democratico, tanto da sostenere *“laddove c'è democrazia, c'è lobby”*³⁰¹

Scavando più in profondità, infatti, è chiaro che la rappresentanza degli interessi, ossia il dialogo tra il potere decisionale e le parti della società che chiedono il riconoscimento e la tutela delle loro istanze, rappresenti una caratteristica fondamentale delle democrazie³⁰². A riprova di ciò è l'evidenza che nella maggior parte dei paesi democratici,

³⁰¹ Petrillo, P. L. (2020). *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*. In Liber Amicorum Costanzo. GiurCost.

https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/petrillo_scrittiCostanzo.pdf

³⁰² Bistoncini, F. (2011). *Vent'anni da sporco lobbista*. Guerini e associati.

in cui il pluralismo è una caratteristica irrinunciabile, l'attività di lobbying è considerata legittima, e soprattutto sta ad indicare il livello di democraticità dell'ambiente stesso. Al contrario, invece, nei regimi che non assumono tratti democratici, il lobbying e i gruppi di interesse vengono completamente tagliati fuori dal processo decisionale ³⁰³.

Secondo lei c'è stato un cambiamento nella visione del lobbying verso un fenomeno democratico?

“Sì, c'è stata negli operatori, nelle aziende, nei professionisti, in voi studenti universitari che avete dei corsi di studio appositi. Inoltre, il lobbying è una professione molto dinamica, in cui si sono instaurati dei percorsi definiti. Quindi sicuramente c'è stato un grande cambiamento.

Ciononostante, ritengo che questo cambio di visione non sia avvenuto ancora a pieno nel legislatore e nella stampa. Nel legislatore anche per scarico di responsabilità: ma la responsabilità decisionale alla fine non può mai essere del lobbista, in quanto il lobbista è un rappresentante.

Io come lobbista, racconto le motivazioni della parte che ho in carico, ma la creazione della sintesi per tutelare l'interesse generale e legiferare nel nome di un interesse generale non è mia, in quanto non sono io ad essere stato eletto. Quella responsabilità appartiene al legislatore.

Dunque, se è il legislatore a scaricarla ai lobbisti, sostenendo che sono loro quelli che corrompono, è perché in realtà il legislatore stesso tenta di nascondere una sua debolezza. Questo è un fatto secondo me, incontrovertibile; mi sento veramente - da questo punto di vista - molto sulla difensiva rispetto alla nostra professione.

Questo perché, invece di vederci come dei portatori di informazioni che possono contribuire a costruire un'opinione informata sulla quale poi il legislatore può prendere la miglior decisione possibile in termini ideali e logici e anche ideologici - perché comunque nel mondo ancora oggi, anche se non va più di moda parlare di ideologie, la realtà non può essere letta in un unicum - siamo visti in maniera dispregiativa.

Dunque, la responsabilità di fare la sintesi fra i vari interessi composti di una società complessa appartiene al legislatore, il quale necessariamente deve assolvere ai suoi oneri. Dall'altra parte, invece, i giornalisti semplificano, e quindi “lobbista” è la parola più

³⁰³ Petrillo, P. L. (2020). *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*. In Liber Amicorum Costanzo. GiurCost.
https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/petrillo_scrittiCostanzo.pdf

gettonata per dire tante cose. Ad un certo punto, per un periodo, ho provato ad analizzare come il termine venisse utilizzato negli articoli di stampa: tutte le volte che incontravo la parola “*lobbista*”, mi accorgevo che veniva usata proprio in modo diffamatorio, spregiativo; ossia quando un giornalista scrive “*il lobbista*” si riferisce sempre a un delinquente.

Quindi sì, qualcosa è cambiato, ma non ancora del tutto”.

3.3.4 La crisi nella centralità dei partiti

Una delle conseguenze del primo conflitto mondiale fu la perdita di centralità dell’istituzione del Parlamento, che per decenni aveva sorretto lo scettro della rappresentanza.

La guerra portò con sé, infatti, l’allargamento delle mansioni della Pubblica Amministrazione, e la creazione di una rete di organismi amministrativi legati alle esigenze di quel momento drammatico, che andarono sottraendo sempre più competenze al Parlamento stesso. Inoltre, la mobilitazione bellica, mai avvenuta in quei termini fino a quel momento, creò l’esigenza di una politica nazionalizzata, non più locale.

Al termine del conflitto la realtà parlamentare era un’entità da riorganizzare, anche alla luce del processo di massificazione della società avvenuto in quegli anni. I partiti, dunque, si proposero come risposta all’eterogeneità sociale, politica, e soprattutto come soluzione efficace alla necessità di cambiamento sentita dalla maggior parte degli italiani.

In Italia vanno di pari passo, e in questo senso, in quegli anni, due grandi rivoluzioni politiche: l’introduzione della legge proporzionale, basata sulle liste nazionali, e la modifica dell’organizzazione del Parlamento, i cui lavori vennero riarrangiati in modo da porre al centro il gruppo parlamentare, introducendo anche il sistema delle Commissioni. Questo fu l’inizio di una lunga era in cui i partiti la fecero da padrona, nonostante i turbolenti risvolti portati dal successivo conflitto mondiale e dall’inizio della Guerra fredda: il partito rimase lo strumento che consentiva di integrare i cittadini, mantenere la coesione delle parti sociali che seguivano ideologie differenti, e formare governi di unità nazionale ³⁰⁴.

Questa centralità si rifletteva anche nell’ambito del lobbying: tra il dopoguerra e gli anni Novanta i partiti furono il principale canale di ascolto e mediazione delle istanze portate

³⁰⁴ Dagli appunti delle lezioni di Storia delle Istituzioni e dell’Amministrazione tenute dal Professor Quagliariello

dai lobbisti, ricomponendole attraverso le loro visioni³⁰⁵. Tuttavia, con il crollo della Prima Repubblica, la centralità dei partiti subisce un forte ridimensionamento, dato dalla perdita di legittimità agli occhi degli elettori.

Le prime “rappresaglie” di discontento e la volontà di cambiamento si concretizzano tramite i nuovi movimenti: il referendismo, il leghismo, il giustizialismo che promana da Mani Pulite e il berlusconismo, che con il suo partito personale, rappresenta l’ormai irreversibile cambio di rotta³⁰⁶.

Con il crollo della Prima Repubblica, dunque, si delegittima una classe politica e cambia anche il modo di intendere la rappresentanza: i partiti perdono di centralità e acquisisce sempre più visibilità il singolo. Come si è evoluto in questo senso il modo di fare lobbying?

“Non so esattamente se siano stati i partiti personali o se sia stata l'evoluzione dell'organizzazione della macchina burocratica amministrativa in Italia a cambiare le cose. Questo perché il partito personale dovrebbe aver modificato i processi in termini dirigitici, ossia: non esiste più un partito dove sono presenti tutta una serie di senatori e deputati che hanno la facoltà di presentare e far approvare un emendamento, e dunque la legge viene approvata con l’emendamento che tu hai richiesto perché c’è un parlamentare singolo che ha sposato la tua causa. Magari con una responsabilità all'interno dell'organizzazione del partito sulla materia su cui si sta legiferando, però comunque sempre di un parlamentare singolo si tratta.

Ma questo meccanismo, appunto di centralizzazione del potere in capo ad una persona, e quindi il partito personalistico, è stato bilanciato, ritengo, dall’organizzazione sempre più complessa dello Stato: per esempio sono state istituite varie Autorità di settore che non erano prima presenti; non esisteva l'Autorità dell'energia, il Garante di protezione dei dati, non c'era l'Autorità dei trasporti.

A partire da lì si sono moltiplicati i centri decisionali e hanno cominciato ad acquisire maggiore potere legislativo le Regioni. Per cui, nel corso degli anni, da una parte c’è stato un tentativo di accentrare il potere nel leader del partito, e dall'altra parte è andata

³⁰⁵ Bistoncini, F. (2011). *Vent'anni da sporco lobbista*. Guerini e associati.

³⁰⁶ Dalla lezione *Dai partiti di massa ai partiti personali. Bipolarismo forzato e crisi della partecipazione* di Nadia Urbinati per la Scuola di formazione politica 2025. <https://www.sussidiarieta.net/cn4404/gli-anni-90-crisi-dei-partiti-e-affermazione-dei-populismi.html>

creandosi un'organizzazione dello Stato sempre più ramificata, e si sono moltiplicati i centri di potere.

Ad esempio, Berlusconi lamentava che pur essendo lui Presidente del Consiglio, non riusciva a fare approvare tutte le leggi nei tempi preposti a causa dei meccanismi istituzionali previsti al livello regionale.

Questo, però, secondo me, è un bene perché fa parte della dialettica democratica: è quello che stiamo vedendo adesso in America, nonostante la democrazia americana sia più matura della nostra per questo punto di vista, proprio perché ha pesi e contrappesi.

Emblematico è il caso dei dazi sulle importazioni, in cui la Corte del Commercio Internazionale sostiene che i dazi che Trump ha imposto, sulla base del principio del Trade Expansion Act, sono illegittimi secondo lo stesso principio. Dunque, se la Corte del Commercio Internazionale proverà il suo punto di vista, l'amministrazione americana dovrà restituire tutti i dazi che sono stati incassati, in quanto la decisione è stata assunta su una base illegittima, e quindi scatteranno tutti i meccanismi preposti per il bilanciamento dei poteri, come avviene nei regimi veramente democratici.

Oltre a questa parentesi: comunque, ovviamente, la moltiplicazione dei centri decisionali ha reso lo svolgimento del lobbying più complicato, in quanto prima era sufficiente individuare e convincere il referente di un determinato provvedimento per avere una buona chance di raggiungere il tuo risultato, in quanto poi era quel parlamentare a dialogare direttamente con i vertici del partito. Invece dall'avvento di questo sistema più personalistico del potere, accompagnato da questa moltiplicazione di centri decisionali, è divenuto molto più complesso anche solo individuare chi è che mette i bastoni tra le ruote e chi è che ha il potere di decidere e di far decidere”.

3.3.5 L'avvento dei media

Alla fine del secolo scorso ha avuto luogo una delle rivoluzioni sociali, economiche e politiche più significative della storia: la nascita, e successiva espansione, dei social media. Soprattutto, i media hanno amplificato e semplificato i canali di comunicazione, producendo un forte impatto anche sulla politica.

Le peculiarità di economicità, semplicità, l'universalità e immediatezza dei social consentono, infatti, alle piattaforme digitali, di coinvolgere miliardi di utenti, di fatto creando ampi spazi in cui scambiare notizie e opinioni.

In particolare, nell'ambito della comunicazione istituzionale, sono stati la funzione del "like" e del "retweet" a produrre nuovi meccanismi di condivisione: il primo, nello specifico, conferisce la possibilità di esprimere assenso o dissenso nei confronti di un contenuto, mentre il secondo, consente potenzialmente di condividere un messaggio con altri fruitori all'interno della Rete. I social, dunque, si pongono come nemici della società chiusa, quasi azzerando le aree di esclusione e la possibilità di censura, e creando un'orizzontalizzazione nella comunicazione politica³⁰⁷.

Negli ultimi anni siamo stati testimoni di questa grandissima rivoluzione data dall'avvento dei media, che ha influito anche sul lavoro del lobbista: secondo lei questo ha comportato anche un cambio nel rapporto dell'lobbying con le istituzioni? Come si sono inseriti i media nel mondo del lobbying?

“Allora, una cosa fondamentale che è cambiata è che parte integrante del lobbying è diventata l'advocacy. Ora il singolo, attraverso i social media, riesce a movimentare masse che lavorano per lui: questo è molto evidente nel settore della sanità. Se si riesce a coinvolgere un'associazione di categoria, un'associazione di pazienti, un sindacato medico, loro lavoreranno per te, in quanto saranno loro a diffondere e dare evidenza al tema che si vuole portare all'attenzione del parlamento, e saranno loro stessi a fare pressione, perché sono una parte organizzata della società. Dunque, non c'è più solo il lobbista che lavora per l'azienda, ma ci sono partner molto potenti che lo possono aiutare. Un altro esempio: Instagram sta trasmettendo una pubblicità in radio sostenendo di voler avere a disposizione uno strumento per limitare l'accesso delle app ai più giovani, e di star chiedendo al Parlamento europeo di approvare una legge che limiti l'accesso delle app per un uso consapevole dei social.

Questo è un esempio di strategia in cui si stanno utilizzando i media per fare lobbying: in altri tempi non sarebbe mai venuto in mente a nessuno di coinvolgere il grande pubblico in un'azione lobbistica, invece in questo caso saranno proprio le persone comuni a fare pressione e a far sentire il proprio interesse al Parlamentare europeo, in modo che quello prenda in considerazione il tema e ci ragioni sopra, e si renda conto che c'è una base di elettorato importante che si potrebbe soddisfare. Quindi, dal punto di vista del coinvolgimento, e della creazione di gruppi di interesse su un determinato argomento, è

³⁰⁷ Dagli appunti delle lezioni di Storia delle Istituzioni e dell'Amministrazione tenute dal Professor Quagliariello

diventato tutto più facile. Inoltre, è molto più interessante, secondo me, e molto più divertente, perché non rimane più tutto confinato nel palazzo della politica”.

3.3.6 Il futuro del lobbying

I profondi cambiamenti sociopolitici, sin ora discussi, hanno dunque rinnovato i meccanismi istituzionali, comportando, di conseguenza, anche un cambiamento nel modo di fare rappresentanza di interessi.

Come approfondito nel capitolo precedente, molti sono stati i tentativi di regolamentazione della professione del lobbista, tuttavia, ad oggi nessuno di essi ha assunto una forma concreta. La rivoluzione digitale, inoltre, ha indotto la necessità di un ulteriore ripensamento sul dibattito in materia di quale sia il metodo migliore per iniziare a legiferare sul tema del lobbying da ora in poi.

Come pensa sarà il futuro del lobbying?

“Io non lo so se riusciremo mai a regolamentarla, questa professione. Ci sono due scuole di pensiero: c'è chi dice che una regolamentazione è necessaria e va bene qualsiasi cosa purché si cominci a regolamentare. Poi c'è chi dice, e io appartengo a questa seconda scuola di pensiero, *“se dobbiamo regolamentare, allora dobbiamo farlo bene”*.”

La verità è che non ci possiamo accontentare di una regolamentazione che ci riporta indietro di trent'anni; è necessario fare uno sforzo intellettuale e ragionare su come può essere fatta una regolamentazione efficace, non penalizzante e soprattutto non burocratizzante.

Ma soprattutto, la regolamentazione deve essere sostanziale e non formale, perché uno dei mali di questo paese, secondo me è che noi ci accontentiamo di fare cose formali. Allora, se noi vogliamo che questo paese maturi in qualche misura e diventi più civile, dobbiamo concentrarci sulla sostanza piuttosto che sulla forma, sulla *Common Law* piuttosto che sul diritto bizantino.

Per regolamentare questa professione in maniera sostanziale, dunque, è necessario un grandissimo sforzo di pensiero e bisogna mettersi attorno a un tavolo e ragionarci in maniera molto, molto attenta, perché è difficilissimo. Pensiamo, infatti, che uno dei principi nella regolamentazione del lobbying è la trasparenza, ma la trasparenza confligge con la riservatezza necessaria nello svolgimento delle azioni di lobbying. Tuttavia,

riservatezza non significa opacità: significa tutela del diritto industriale, per esempio, dei piani di sviluppo di un'azienda che possono essere illustrati, ma non condivisi perché vorrebbe significare porli nelle mani della concorrenza. Dunque, bisogna contemplare tanti principi, i quali sono tutti necessari per sviluppo di una società equilibrata.

In breve, quindi, penso che non ci riusciremo mai, anche perché questo sistema è complicatissimo.

Pensiamo per un attimo a ciò che è successo con l'ultimo tentativo di regolamentazione effettuato.

È stato proposto di regolamentare la lobby, senza regolamentare anche i sindacati, le associazioni di categoria e la rappresentanza confindustriale. Questo non serve a nulla, e rappresenta solamente un insieme di costi burocratici. In conclusione, io vorrei tanto una regolamentazione, però la voglio seria, non penalizzante e inutile”.

Conclusioni

Lo studio condotto ha permesso di ripercorrere l'evoluzione storica della rappresentanza degli interessi, osservandone le radici antiche, le trasformazioni attraverso i secoli e le forme assunte nel contesto contemporaneo. Ne emerge un quadro complesso, nel quale il rapporto tra gruppi organizzati e istituzioni politiche non ha mai smesso di ridefinirsi, rispondendo tanto ai mutamenti sociali ed economici quanto alle trasformazioni dei sistemi di potere.

Sin dalle origini, l'analisi ha mostrato come la rappresentanza degli interessi non possa essere considerata un fenomeno esclusivamente moderno. Già nell'esperienza dell'Impero Romano si possono rintracciare forme embrionali di associazionismo e corporativismo, capaci di incidere sulla vita politica ed economica. L'organizzazione collettiva degli interessi trovava espressione in strutture come le corporazioni, che costituivano una mediazione tra autorità centrale e società civile, pur restando inserite in una logica di forte subordinazione al potere imperiale. Questi precedenti hanno contribuito a definire un modello di regolazione e di riconoscimento degli interessi che avrebbe lasciato traccia anche nei secoli successivi.

Con il Medioevo, la rappresentanza degli interessi ha progressivamente perso il suo carattere tecnico-professionale in favore di un ruolo più politico: le gilde, pur con i loro limiti, mostravano una funzione partecipativa e di tutela degli equilibri sociali.

Il successivo consolidarsi dell'Antico Regime, però, determinò un rafforzamento del controllo statale sugli interessi organizzati: era ora compito del Principe, o in generale del sovrano, determinare l'interesse generale, senza piegarsi alle istanze particolari. L'esperienza rivoluzionaria francese - a differenza di quella inglese - segnò poi una frattura radicale, abolendo le corporazioni e affermando i principi dell'individualismo giuridico e dell'uguaglianza formale, con conseguenze decisive sulla concezione moderna della rappresentanza.

Nel XIX secolo la rappresentanza degli interessi conobbe una svolta decisiva, determinando il passaggio dall'assetto corporativo a un modello ispirato al liberalismo politico. Le rivoluzioni del 1848-49, che in diversi Stati europei portarono alla concessione delle prime Costituzioni, inaugurarono una fase nuova della partecipazione

politica. In Francia, dove già nel 1791 era stata promulgata la prima Carta costituzionale, si aprì il dibattito sul suffragio universale; in altri Paesi, come la Gran Bretagna e l'Italia si avviò un graduale ampliamento del corpo elettorale, che avrebbe trovato pieno compimento nel suffragio universale maschile del primo dopoguerra. Questi passaggi segnarono la transizione dallo Stato liberale monoclasse, fondato sul suffragio ristretto e sull'astensione dell'amministrazione dall'economia, a uno Stato pluriclasse, nel quale la progressiva democratizzazione e l'espansione della burocrazia aprirono le porte della vita politica a fasce sempre più ampie della popolazione. In questo contesto, la rappresentanza degli interessi iniziò a strutturarsi come componente stabile del sistema politico, assumendo forme più moderne, articolate e funzionali alla nuova realtà sociale.

Inoltre, la ricostruzione della panoramica italiana ha offerto spunti interessanti nell'analisi delle varie fasi sperimentate dalla rappresentanza degli interessi. Ad esempio, in seguito all'esponentiale espansione della numerosità e del ruolo dei gruppi di interesse in seguito alla Prima guerra mondiale, il fascismo trasformò il corporativismo in un sistema di controllo politico ed economico, svuotando di autonomia i gruppi organizzati e subordinandoli al partito unico. La lezione di quel periodo ha dimostrato quanto la rappresentanza degli interessi, se privata della propria libertà e ridotta a mero strumento di potere, possa perdere la sua funzione di mediazione sociale per divenire veicolo di oppressione.

Con il secondo dopoguerra e la nascita della Repubblica, invece, la rappresentanza degli interessi assunse un ruolo centrale nello sviluppo democratico del Paese. Le organizzazioni sindacali, le associazioni professionali e i gruppi di interesse si affermarono come interlocutori imprescindibili nel nuovo assetto politico-istituzionale. L'Italia della Prima Repubblica si contraddistinse per un sistema caratterizzato da forti legami tra gruppi di pressione e partiti, attraverso forme di collateralismo e clientelismo che segnarono profondamente la vita politica e sociale. Nonostante le distorsioni, questi rapporti contribuirono a stabilizzare la giovane democrazia, garantendo rappresentanza a istanze sociali spesso frammentate e in evoluzione.

La crisi della Prima Repubblica e il passaggio alla Seconda Repubblica designarono un'ulteriore trasformazione. I partiti tradizionali persero progressivamente la loro centralità, mentre i gruppi di interesse acquisirono maggiore autonomia e visibilità,

sviluppando nuove strategie di influenza, anche grazie al ricorso ai media come strumenti di pressione e legittimazione. Da questa crescita esponenziale deriva la necessità di tentare di regolamentare una professione in ascesa: tuttavia, dopo oltre cento disegni di legge presentati, il raggiungimento di quest'obiettivo sembra ancora lontano.

Il percorso storico ricostruito mostra, dunque, come la rappresentanza degli interessi si sia costantemente adattata ai mutamenti politici, istituzionali ed economici. Dalle corporazioni romane e medievali, al pluralismo moderno, al corporativismo fascista, fino alla diffusione del lobbying nella contemporaneità, emerge la continuità di una funzione essenziale: quella di collegare società e istituzioni, interessi particolari e decisione pubblica. Le forme e i modelli sono mutati, ma la necessità di mediazione resta una costante del vivere politico.

In questo quadro si inserisce il caso studio dedicato a NOMOS Centro Studi Parlamentari, che rappresenta un esempio concreto del processo di professionalizzazione della rappresentanza degli interessi in Italia. La sua nascita negli anni Novanta, in un contesto segnato da Mani Pulite e dalla crisi dei partiti, riflette perfettamente come il lobbying abbia saputo mutare vesti ed approcci in base alle diverse contingenze storiche, e pone le basi per una riflessione su quale potrebbe essere il miglior intervento legislativo per definire questa professione, oltre a fornire spunti su come essa si evolverà alla luce dell'avvento delle nuove tecnologie, che hanno creato nuovi spazi e metodi di partecipazione.

In definitiva, l'elaborato ha voluto ricostruire passo dopo passo le origini e le trasformazioni della rappresentanza degli interessi, per mostrare come questo fenomeno costituisca un elemento strutturale della vita politica, capace di adattarsi a mutamenti istituzionali, sociali ed economici. Analizzare le radici storiche permette di leggere con maggiore consapevolezza le dinamiche odierne e di comprendere le prospettive davanti a noi. Le sfide future – dalla crescente influenza dei media fino alla regolamentazione del lobbying – non fanno che confermare la centralità di questo tema, che continua a porsi come terreno decisivo per la qualità delle nostre democrazie.

Bibliografia

Amato, G. (2006). *Forme di stato e forme di governo*. Il Mulino.

Antonucci, M. C. (2011). *Rappresentanza degli interessi oggi: Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*. Carocci.

Artifoni, E. (1990). *Corporazioni e società di “popolo”: un problema della politica comunale nel secolo XIII*. Quaderni Storici, 25(74 (2)), 387–404.
<http://www.jstor.org/stable/43778497>

ASM, *Commercio*, p.m., b.21, Regolamento per le Camere, cit., art.11.

Bettino Craxi al Tg3 del 3 febbraio 1992,
<https://web.archive.org/web/20150927191942/http://video.corriere.it/chiesa-mariuolo/66cf2528-5800-11e1-8cd8-b2fbc2e45f9f>

Bistoncini, F. (2011). *Vent'anni da sporco lobbista*. Guerini e associati.

Bobbio, L., Pomatto, G., & Ravazzi, S. (2024). *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Mondadori.

Bottai, G. (1934). *Stato corporativo e democrazia* (1930). In G. Bottai, *Esperienza corporativa* (p. 126). Vallecchi.

Caranti, N. (2019, 29 luglio). *Il lobbying in Italia e la schizofrenia del legislatore*. Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa.
<https://www.balcanicaucaso.org/Progetti/ESVEI/Notizie-Esvei/Il-lobbying-in-Italia-e-la-schizofrenia-del-legislatore-195830>

Cartocci R. (1994). *Fra Lega e Chiesa*. Il Mulino.

Cassese, S. (1972). *L'amministrazione dello stato liberale - democratico*. Quaderni Storici, 7(20 (2)), 703–713. <http://www.jstor.org/stable/43776415>

Cassese, S. (2016). *Lo Stato fascista*. Bologna: Il Mulino.

Cassese, S. (s.d.). *La prolusione romania sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*.
<https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/La-prolusione-romania-sulla-crisi-dello-Stato-moderno-e-il-suo-tempo-CdS-30-novembre-3.pdf>

Catania, E. (2021). *Confindustria nella Repubblica (1946-1975): Storia politica degli industriali italiani dal dopoguerra alla strategia della tensione* (A. Giannuli, Pref.; E. Rosati, Dopo). Mimesis.

Cavalli, A. (1914). *Il fenomeno associativo dai “collegia” antichi alle “corporazioni medioevali”*. Rivista Internazionale Di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, 66(262), 149–176. <http://www.jstor.org/stable/41597207>

Cerasi, L. (2013). *Corporatismo, stato e fascismo*. Contemporanea, 16(3), 460–468. Bologna: Il Mulino.

Cesarini Sforza, W. (1964). *Gli interessi collettivi e la Costituzione*. Diritto del lavoro, I, 47 e segg.

Cotta, M., & Verzichelli, L. (2020). *Il sistema politico italiano*. Il Mulino.

Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2008). *Scienza Politica*. Il Mulino.

Dagli appunti delle lezioni di Storia delle Istituzioni e dell'Amministrazione tenute dal Professor Quagliariello

Dahl, R. A. (1984). *Polyarchy, pluralism, and scale*. Nordic Political Science Association, 7.

Dalla lezione *Dai partiti di massa ai partiti personali. Bipolarismo forzato e crisi della partecipazione* di Nadia Urbinati per la Scuola di formazione politica 2025. <https://www.sussidiarieta.net/cn4404/gli-anni-90-crisi-dei-partiti-e-affermazione-dei-populismi.html>

De Robertis, F. M. (1981). *Il fenomeno associativo nel mondo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del basso impero*. Studia Historica, 126.

De Tocqueville, (1835). *Democracy in America*.

De Vergottini, G. (2007). *Diritto costituzionale comparato (Vol. 1)* (7^a ed.). CEDAM.

Dente, B. (2011). *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*. Il Mulino.

Durkheim, É. (1902). *De la division du travail social* (2^a ed.). Alcan.

Duso, G. (1996). Prefazione. In A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi* (p. 9). FrancoAngeli.

Einaudi, L. (1919, 29 novembre). *Rappresentanze di interessi e Parlamento*. Corriere della Sera, 44(329).

Feltrin, P. (2018, settembre). *Interessi in gioco. Organizzazione, rappresentanza, pressione: tre volti della «politica degli interessi»*. Futura Editrice. https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2018/09/Qrs-4_2011_SITO.pdf#page=225

Ferrante M. (1998) *Transizione di Regime e interessi imprenditoriali in Italia*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, 28, pp.81-118.

Ferrara, F. (1940). *Rinnovamento del diritto civile secondo i postulati fascisti* (p. 124).

Gallo, S., & Loreto, F. (2023). *Storia del lavoro nell'Italia contemporanea*. Il Mulino.

Gigante, V., Kocci, L., & Tanzarella, S. (2015). *La grande menzogna: Tutto quello che non vi hanno mai raccontato sulla Prima Guerra Mondiale*. Viareggio: Dissensi.

- Greenstone, J. D. (1977). *Labor in American politics*. University of Chicago Press.
- Gregorio, M. (2018). Parte totale. *Vincenzo Zangara e le dottrine del partito politico negli anni Trenta*. Nomos, (3), 1.
- Guarina, G. (2021). *Il lobbying tra Stati Uniti d'America e Italia: Ruolo dei gruppi di interessi nel sistema democratico*. Norma, quotidiano d'informazione giuridica. https://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/37335.pdf
- Herring, E. P. (1929). *Group representation before Congress*. Johns Hopkins University Press.
- Hobbes, T. (2018). *Gli ascaridi e gli zingari*. Aracne.
- Holyoke, T. T. (2021). *Ages of Organization: The emergence of national interest groups in American history*. *Political Science Quarterly*, 136, 715–740. <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2336>
<https://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddliter/29206.htm>
- Katzenstein, P. J. (1984). *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Key, V. O. Jr. (1942). *Politics, parties and pressure groups*. Crowell.
- Keynes, J. M. (1927). *The end of laissez-faire*. London: Hogarth Press.
- Lange, P., & Regini, M. (1987). *Regolazione sociale e politiche pubbliche: schemi analitici per lo studio del caso italiano*. *Stato e Mercato*, 19 (1), 97–121. <http://www.jstor.org/stable/24649441>
- LaPalombara, J. (1967). *Clientela e parentela: Studio sui gruppi d'interesse in Italia*. Edizioni di Comunità.
- Lazzaro, A. (2020). *La disciplina del lobbying nell'era digitale e nella prospettiva della trasparenza*. *Politica del diritto*, 1, 139–170. <https://doi.org/10.1437/96619>
- Levi, L. (1937). *Note per il concetto di rappresentanza politica*. In C. Arena et al. (Eds.), *La Camera dei fasci e delle corporazioni* (pp. 93–127). Sansoni.
- Lupo, S. (2004). *Partito e antipartito: Una storia politica della Prima Repubblica, 1946–78*. Donzelli.
- Madison, J. (1787). *The same subject continued: The union as a safeguard against domestic faction and insurrection*. *The Federalist*.
- Maier, C. S. (1979). *La rifondazione dell'Europa borghese: Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla Prima guerra mondiale* (p. 10). Bari: De Donato.

Maietta, A. (2023). *Il digital lobbying tra nuova metodologia ed esigenze di regolamentazione*. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1, 1–20. <https://doi.org/10.32049/RTSA.2023.1.01>

Mattina, L. (2010). *I gruppi di interesse*. Il Mulino.

Melis G. (1996), *L'Amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, pp.187-251

Meriggi, M., & Tedoldi, L. (2014). *Storia delle istituzioni politiche dall'antico regime all'era globale*. Carocci Editore, 11–283

Milkis, S. M. (1985). *Franklin D. Roosevelt and The Transcendence of Partisan Politics*. Political Science Quarterly, 100(3), 479–504. <https://doi.org/10.2307/2151069>

Morini, M. (2022). *Cosmopolis | rivista di filosofia e teoria politica*. Cosmopolis | rivista di filosofia e teoria politica. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVII122020&id=12>

Morlino, L. (1991). *Costruire la democrazia: Gruppi e partiti in Italia*. Il Mulino.

Morlino, L. (2010). *Autorità e legittimità tra consolidamento e crisi*. Commenti di Franco Mortati, C. (2000). *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (Rist. dell'ed. orig. 1931). Giuffrè.

Mozzarelli, C. (1988). *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*. Dott. A. Giuffrè Editore.

Oexle, O. G. (2009). *I gruppi sociali del medioevo e le origini della sociologia contemporanea*. Firenze University Press.

Orlando, V. E. (1940). *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (Originariamente pubblicato nel 1887). In V. E. Orlando, *Diritto pubblico generale: Scritti vari* (p. 155). Milano: Giuffrè.

Panitch, L., Giuffrè, R., & Regini, M. (1982). Leo Panitch e Marino Regini discutono su «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», a cura di Suzanne Berger [Review of «L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale», by S. Berger]. *Stato e Mercato*, 5, 321–339. <http://www.jstor.org/stable/24649391>

Panunzio, S. (1934). *La rappresentanza di classe* (Originariamente pubblicato nel 1919). In S. Panunzio, *Riforma costituzionale* (p. 82). Firenze: La Nuova Italia Editrice.

Panunzio, S. (1939). Contributo all'esame dei problemi relativi alla istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. In *La Camera dei fasci e delle corporazioni* (p. 177).

Petrillo, P. L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

Petrillo, P. L. (2020). *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*. In Liber Amicorum Costanzo.GiurCost.
https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/petrillo_scrittiCostanzo.pdf

Pritoni, A. (2018). *Lobby d'Italia: Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Carocci.

Pritoni, A., Capano, G., & Lizzi, R. (2014). *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione: Oltre il clientelismo e il collateralismo*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 9, 323–344. <https://doi.org/10.1483/78442>

Quagliariello, G. (2024). *La politica nell'età dei social media*. Fondazione Magna Carta.

Rocco, A. (1922). *Il principio economico della nazione*. In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici* (Vol. II, p. 719).

Rocco, A. (1927). *Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro: Relazione al disegno di legge letta alla Camera dei deputati il 18 novembre 1925*. In *La trasformazione dello Stato* (p. 335). Roma: La Voce Editrice.

Rocco, A. (1928). *Riforma della rappresentanza politica – relazione alla Camera del 27 febbraio 1928*. In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici* (Vol. III, p. 932).

Rocco, A. (1938). *La trasformazione dello Stato – Introduzione* (Originariamente pubblicato nel 1927). In A. Rocco, *Scritti e discorsi politici. I: La formazione dello Stato fascista*. Milano: Giuffrè

Romano, S. (1909) Discorso per l'inaugurazione dell'anno Accademico nella R. Università Di Pisa, letto il 4 Novembre 1909

Romano, S. (1909). *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Pisa: Tipografia V. Annucci.
Rositi e Loredana Sciolla. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 571–598.
<https://doi.org/10.1423/33592>

Salisbury, R. H. (1975). *Research on Political Participation*. American Journal of Political Science, 19(2), 323–341. <https://doi.org/10.2307/2110440>

Sandulli, A. M. (1989). *Manuale di diritto amministrativo*. Napoli: Jovene.

Schmitter, P. C. (1992). *Corporativismo/corporatismo* - Enciclopedia - Treccani.
[https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/#google_vignette](https://www.treccani.it/enciclopedia/corporativismo-corporatismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/#google_vignette)

Schmitter, P. C. (1992). *The consolidation of democracy and representation of social groups*. American Behavioral Scientist, 35(4–5), 422–449. <https://doi.org/10.1177/000276429203500406>

Scoppola, P. (2021). *La repubblica dei partiti*. Il Mulino.

Scotti, I. (s.d.). *Il fascismo e la Camera dei deputati*: I. - La Costituente fascista (1922-1928).

Simmel, Das Geld in der modernen Kultur (1896), in G. Simmel, *Schriften zur Soziologie. Eine Auswahl*, Frankfurt am Main 1983, pp. 78-94, 82 sgg

Skocpol, T. (2004). *Diminished democracy*. OUP.

Sordi, B. (2020). *Diritto pubblico e diritto privato: Una genealogia storica* (p. 160). Bologna: il Mulino.

Stolzi, I. (2022). *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*. *Giornale di storia costituzionale*, 231–256.

Truman, D. (1971). *The governmental process. Political Interests and Public Opinion*. Praeger Pub Text.

Wenocur, S. (1989). Review of *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*, by M. N. Zald & J. D. McCarthy, *Social Service Review*, 63(2), 324–327. <http://www.jstor.org/stable/30012023>

Ringraziamenti

Questo lavoro rappresenta per me una tappa fondamentale della mia vita: la coronazione di due anni di percorso magistrale e la conclusione della mia esperienza universitaria.

Desidero esprimere la mia sincera gratitudine al Professor Gaetano Quagliariello e al Professor Andrea Spiri per il supporto e la comprensione dimostrati durante la stesura dell'elaborato, che hanno reso possibile la realizzazione di questo progetto.

Un ringraziamento speciale va anche a Licia Soncini e a tutta Nomos Centro Studi Parlamentari S.p.A., per l'opportunità di crescita professionale e personale che mi è stata offerta all'interno di un contesto stimolante e ricco di spunti.

Un grazie affettuoso, infine, alla mia famiglia, ad Anto, ai miei amici, e al team healthcare, per avermi supportata e sopportata in un periodo complesso, ma anche estremamente gratificante.

Un grande grazie,

Greta