

Alberto Bitonti, Giuseppe Montalbano, Andrea Pritoni, Giulia Vincentini

## Chi detta l'agenda? Le dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse sul Recovery Fund

(doi: 10.1483/102157)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 3, dicembre 2021

**Ente di afferenza:**

*Università di Trieste (units)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# Chi detta l'agenda? Le dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse sul *Recovery Fund*

Alberto Bitonti, Giuseppe Montalbano, Andrea Pritoni  
e Giulia Vicentini

Who Sets the Agenda? Interest Groups' Public Statements on the Recovery Fund

The so-called «Recovery Fund» represented a perhaps unrepeatable opportunity for Italian interest groups to see their own requests transformed into public policies. This article focuses on how the most important organized interests mobilized and contributed to the public debate on the Recovery Fund by attempting to answer three main research questions: which interests have received greater media visibility with respect to the RF? Which issues those same interest groups brought to the attention of public opinion? With what consequences (if any) to the main contents of the plan itself? We focus on the 20 most important Italian interest groups, reconstructing their lobbying activity and public frames through the coding of their media interventions and press coverage from September 2020 to the end of April 2021.

*Keywords:* Interest groups; Media lobbying; Agenda-setting; Recovery Plan; Next Generation EU.

## 1. Introduzione

«Il *Recovery Fund* rappresenta un'occasione da non perdere per l'Italia». Nel corso dell'ultimo anno, i protagonisti della scena politica italiana che non hanno pronunciato una frase come questa (o similari) si contano letteralmente sulle dita di una mano. Parlamentari, ministri, segretari di partito, alti burocrati, giornalisti, opinionisti, accademici: l'importanza epocale di *Next Generation EU* è stata sottolineata pressoché ovunque e da chiunque. Non stupisce, d'altronde: come evidenziato con maggiore dovizia di particolari altrove in questa *special issue*, la risposta che le istituzioni comunitarie hanno messo in campo per contrastare le drammatiche conseguenze – economiche e sociali, ma non solo – della pandemia da COVID-19

rappresenta probabilmente un *unicum* nella storia dell'Unione europea. Tale consapevolezza è stata condivisa anche dal variegato universo dei gruppi di interesse italiani, che proprio nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno scorto un'opportunità forse irripetibile per cercare di far sentire la propria voce, sia in relazione alla necessità di venire coinvolti nel processo di formulazione e attuazione delle misure disegnate, sia e soprattutto in riferimento all'individuazione delle varie priorità da perseguire. Tanto per associazioni imprenditoriali, gruppi istituzionali e grandi sindacati confederali, quanto per gruppi di interesse pubblico e associazioni professionali, il *Recovery Fund* ha rappresentato insomma uno dei temi forti – se non, addirittura, il tema forte – su cui concentrare buona parte della propria mobilitazione politica e il conseguente esercizio di pressione nei confronti del legislatore.

Questo contributo intende dunque concentrarsi proprio su tale esercizio di pressione, sia dal punto di vista delle modalità che degli esiti dello stesso. In riferimento alle modalità, ci interrogheremo sulla mole e sul tipo di dichiarazioni e interventi promossi dai principali protagonisti del sistema degli interessi nazionale: quali (tipi di) gruppi hanno condotto una pervicace e sistematica campagna mediatica al fine di imporre i propri temi all'attenzione dell'opinione pubblica (e, così facendo, del legislatore)? Quali hanno posto maggiore attenzione alla governance del Piano? Quali, infine, hanno prodotto osservazioni più specifiche e puntuali sui vari temi e chi, al contrario, è intervenuto in termini assolutamente generici e vaghi?

Per ciò che concerne gli esiti, le domande di ricerca sono due, tra loro strettamente interconnesse: innanzitutto, ci preme verificare quali (tipi di) attori hanno goduto di maggiore visibilità mediatica sul tema, dominando così il dibattito pubblico in relazione al PNRR. In secondo luogo, proprio sulla base della considerazione – più volte confermata dalla letteratura più recente (Binderkrantz 2012; Binderkrantz *et al.* 2017a; Aizenberg e Hanegraaff 2020) – che la capacità di sfruttare il sistema mediatico quale cassa di risonanza per le proprie rivendicazioni sia strumento fondamentale ai fini dell'influenza di policy, soprattutto in fase di agenda (Binderkrantz e Rasmussen 2015), cercheremo di individuare quali interessi sono stati in grado di incidere sul contenuto del PNRR e quali, al contrario, hanno giocato un ruolo sostanzialmente marginale. Nel farlo, ci concentreremo sulla corrispondenza tra le priorità segnalate dai (vari) gruppi di interesse e la distribuzione delle spese allocate all'interno del Piano.

Per rispondere ai sopraccitati interrogativi, facciamo affidamento su di un materiale empirico decisamente vasto, raccolto tramite mo-

dalità di ricerca sia quantitative che qualitative. In primo luogo, abbiamo codificato circa 1.800 dichiarazioni pubbliche fornite dai 20 principali gruppi di interesse italiani tra l'inizio di settembre 2020 e la fine di aprile 2021. Si tratta di un dataset imponente, che prende in considerazione differenti canali comunicativi (tradizionali e non), e che con ogni probabilità rappresenta il principale valore aggiunto di questo contributo. In secondo luogo, abbiamo condotto un supplemento di indagine, di natura maggiormente qualitativa, attraverso sette interviste semi-strutturate a dirigenti delle associazioni analizzate. Congiuntamente, dataset quantitativo e interviste qualitative ci consentono di tracciare una prima ricognizione di come e quanto i principali gruppi di interesse italiani hanno cercato di orientare il dibattito pubblico sul PNRR e, per il tramite di ciò, sono riusciti (o meno) a giocare il ruolo di *agenda-setters* in riferimento a quello che – con ogni probabilità – rappresenta il principale processo decisionale di questo decennio.

Tre limiti al nostro lavoro di ricerca, tuttavia, vanno sin da subito evidenziati. Innanzitutto, e quasi banalmente, occorre ribadire la assoluta eccezionalità del caso di studio qui analizzato: il processo che ha condotto alla predisposizione del PNRR non ha probabilmente eguali nella storia repubblicana<sup>1</sup>. Non se ne possono, dunque, trarre generalizzazioni o inferenze che vadano al di là del caso stesso. In seconda battuta, non si può ignorare che dichiarazioni e decisioni si accavallano nel medesimo lasso di tempo, rendendo assai complicata l'individuazione di una chiara relazione sequenziale tra cause ed effetti. In ultimo, il focus sull'allocazione delle risorse tra le varie componenti del Piano sconta necessariamente il fatto che alcuni capitoli di spesa siano di più facile ed immediata esecuzione di altri: per quanto la nostra scelta metodologica ci appaia come inevitabile, visti i dati raccolti e lo stato attuale delle decisioni di policy osservate/osservabili, anche questo aspetto va tenuto in considerazione nel ricostruire una qualche catena causale tra azioni dei gruppi e scelte del governo.

Il presente articolo è strutturato come segue: nel secondo paragrafo si tratteggia una ricognizione della letteratura alla quale il nostro lavoro intende contribuire, laddove il terzo paragrafo presenta il complessivo disegno della ricerca e il quarto si sofferma sulla visibilità mediatica dei gruppi di interesse in riferimento al PNRR. Il quinto

<sup>1</sup> Per portata degli investimenti e velocità delle decisioni, nonché per l'allineamento delle forze politiche all'interno di una larga coalizione di governo. Tale aspetto potrebbe indurre a rivedere le tradizionali distinzioni, ed equilibri, tra attori interni ed esterni al *policy-making*.

paragrafo illustra le principali risultanze empiriche scaturite dall'analisi quali-quantitativa delle dichiarazioni pubbliche prodotte dagli attori investigati, con particolare attenzione sia al tema della governance del Piano, sia al grado di sovrapposizione tra le priorità segnalate dai gruppi e i suoi contenuti di policy. Infine, il paragrafo conclusivo si incarica di discutere in maniera sistematica le evidenze empiriche dell'analisi condotta.

## 2. Gruppi di interesse e lobbying indiretto: tra visibilità mediatica e influenza di policy

La letteratura sui gruppi di interesse dedica da tempo grande attenzione alle strategie di lobbying indiretto, vale a dire tutte quelle azioni che mirano a promuovere un certo tema o una certa posizione nel dibattito pubblico, al fine di influenzare – indirettamente, appunto – le scelte dei decisori pubblici (Graziano 2002; Kollman 1998). A differenza del lobbying diretto, che punta sul contatto con i decisori pubblici al fine di rappresentare un certo interesse, il lobbying indiretto si propone di influenzare il dibattito pubblico generale, agendo in particolare sui cittadini-elettori e sui media per arrivare ad esercitare una pressione indiretta sui decisori istituzionali (De Bruycker e Beyers 2019; Junk 2016; Tresch e Fischer 2015).

Sebbene inizialmente si presupponesse una preferenza per il lobbying diretto da parte dei gruppi che godono di maggiore accesso istituzionale e per il lobbying indiretto da parte dei gruppi privi di quel medesimo accesso – tanto da spingere molti studiosi a usare l'espressione *outside lobbying* per riferirsi al lobbying indiretto quale «arma dei più deboli» e appunto degli *outsider* (Thrall 2006; Tresch 2021) – la ricerca più recente ha parzialmente temperato questa presupposizione, evidenziando come possano effettivamente registrarsi differenti livelli di *insiderness* (Binderkrantz *et al.* 2017b; Fraussen *et al.* 2015) e come diverse variabili incidano sulla scelta strategica dei gruppi verso azioni di lobbying diretto o indiretto. È inoltre opportuno rimarcare, a tal proposito, come tale scelta strategica non venga compiuta dai gruppi una volta per tutte, e che anzi essa si articoli solitamente come una combinazione di lobbying diretto e indiretto, con proporzioni variabili in base al contesto, alle caratteristiche del gruppo, alla *issue* in questione, alla fase del ciclo di policy in cui si agisce, etc. (Dür e Mateo 2013; Pritoni 2021).

Al di là della strategia dei singoli gruppi nei vari casi, è necessario ricordare che la visibilità mediatica e ancora di più l'influenza

sull'opinione pubblica che si mira a raggiungere tramite un'azione di lobbying indiretto possono essere a loro volta un obiettivo assai difficile da perseguire, tanto quanto l'accesso e l'influenza nelle azioni di lobbying diretto. Pur trovandosi in un contesto comunicativo maggiormente disintermediato (per lo meno, rispetto al passato) – nel quale i vari gruppi possono ad esempio usare i social media per promuovere un determinato messaggio, interloquendo direttamente col pubblico ed i propri sostenitori – diverse ricerche empiriche e statistiche demoscopiche ci ricordano che i media tradizionali (stampa, TV, radio) esercitano ancora un ruolo primario nel dare visibilità pubblica a determinati temi e soggetti, in un circolo mediatico-politico ibrido che si alimenta della stessa interazione tra media tradizionali e web/social media (Chadwick 2013; Langer e Gruber 2021).

Per questo, l'arena mediatica costituisce un campo di osservazione oltremodo rilevante per gli studiosi dei gruppi di interesse, essendo i media il secondo grande terreno di gioco (quasi al pari delle istituzioni pubbliche) nel quale i gruppi si misurano e mettono in pratica la propria azione di lobbying, soprattutto in riferimento alla fase dell'*agenda-setting* (Aizenberg e Hanegraaff 2020; Binderkrantz 2012; Binderkrantz e Rasmussen 2015; Lizzi e Pritoni 2014). A tal proposito, il dibattito nella letteratura è tuttora aperto, con alcuni studi che sottolineano come per conquistare l'arena mediatica rivestano fondamentale importanza le stesse risorse che spiegano l'accesso alle arene istituzionali, con un ruolo primario dei gruppi di interesse economico (imprenditoriali e sindacali) (Andsager 2000; Binderkrantz *et al.* 2017a; De Bruycker e Beyers 2015; Thrall 2006) e altri che, al contrario, rilevano un accesso privilegiato ai media da parte dei gruppi di interesse pubblico<sup>2</sup> (Binderkrantz *et al.* 2015; Degregorio 2009; Tresch e Fischer 2015).

Naturalmente, una variabile da considerare è anche quella del parallelismo politico che, soprattutto in contesti come quello italiano (Hallin e Mancini 2004), si registra tra determinate testate giornalistiche (o redazioni radio-televisive) e specifiche aree politiche o addirittura partitiche; un parallelismo che, secondo diverse ricerche, spingerebbe le testate di centro-destra a dare più spazio ai gruppi

<sup>2</sup> Usiamo qui la dicitura «gruppo di interesse pubblico» per riferirci convenzionalmente ai gruppi che difendono interessi diffusi e non riferiti ad una *constituency* determinata (ambientalisti, associazioni di consumatori, ecc.), in linea con l'esigenza classificatoria spiegata per esempio da Binderkrantz (2012, p. 119), tralasciando quindi le considerazioni teoretiche relative al concetto stesso di interesse pubblico, assai più problematico (Bitonti 2020).

imprenditoriali e le testate di centro-sinistra a dare più spazio a sindacati e gruppi di interesse pubblico (Binderkrantz *et al.* 2017a).

Un ultimo filone della letteratura che è qui utile richiamare per contestualizzare la nostra analisi è quello relativo all'influenza dei vari gruppi sulle effettive decisioni pubbliche. Una volta messa in campo una certa strategia di lobbying indiretto, e una volta che si è ottenuta una certa visibilità mediatica, resta da vedere infatti quanto determinati gruppi riescano ad esercitare un'effettiva influenza sui processi di policy, contribuendo a far entrare specifiche *issues* nell'agenda decisionale o a vedere le proprie preferenze diventare politiche pubbliche. A tal proposito, la nostra analisi si concentra sull'osservazione delle concrete scelte compiute dai decisori pubblici nelle due formulazioni del PNRR<sup>3</sup>, provando a mettere in relazione queste ultime proprio con gli sforzi di lobbying indiretto prodotti dai gruppi attraverso le proprie dichiarazioni pubbliche.

Che cosa ci dice la letteratura, su questo? I risultati non sono univoci: alcuni studi, infatti, segnalano che l'elemento predittivo più accurato rispetto all'influenza di policy consiste nelle risorse organizzative a disposizione dei gruppi (Eising e Spohr 2017; Gilens e Page 2014), con un vantaggio evidente da parte dei gruppi imprenditoriali. Altri sostengono, invece, che è necessario soffermarsi sulla *issue* in oggetto, guardando alla salienza pubblica e alla complessità tecnica della questione (Culpepper 2010; Gormley 1998; Kollman 1998; Stevens e De Bruycker 2020), con i gruppi imprenditoriali favoriti nelle questioni a bassa salienza pubblica e alta complessità tecnica (Pagliari e Young 2016; Woll 2013) e i gruppi di interesse pubblico favoriti nella situazione opposta. Altri ancora combinano diverse dimensioni, guardando per esempio alla salienza pubblica della questione associata alla dimensione delle coalizioni in campo (Klüver 2011), alla conflittualità del processo politico (Dür e Mateo 2014) o al tipo di informazioni che vengono fornite ai decisori pubblici (Flöthe 2019).

In un quadro teorico ed empirico così variegato, studiare un caso rilevante come quello della discussione pubblica e delle scelte sul PNRR nel contesto italiano è sicuramente un compito avvincente, anche al fine di sottolineare le specifiche dinamiche di interazione emerse tra il lobbying indiretto dei gruppi di interesse, il dibattito pubblico a livello mediatico e le scelte finali dei decisori pubblici nelle due versioni del Piano.

<sup>3</sup> Quella messa a punto dal secondo governo Conte a gennaio 2021 e quella che il governo Draghi ha inviato alle istituzioni europee all'inizio di maggio 2021.

### 3. Il disegno della ricerca

L'analisi empirica presentata in questo articolo è frutto di un lungo e meticoloso lavoro congiunto di raccolta dati da parte degli autori, attraverso un *mix* di metodi qualitativi e quantitativi. Il primo passo è consistito in un'analisi quantitativa tesa a valutare l'accesso mediatico dei diversi gruppi di interesse italiani – prima in generale e poi più specificamente a proposito del PNRR – svolta attraverso una ricerca per parole chiave sull'archivio online del quotidiano «la Repubblica», che presenta una maggiore funzionalità ed accessibilità rispetto agli archivi degli altri quotidiani italiani maggiori<sup>4</sup> (Vicentini e Pritoni 2021). Partendo dalla lista delle 150 associazioni di rappresentanza italiane a maggiore visibilità mediatica individuate recentemente da Lizzi e Pritoni (2017), si è proceduto in primo luogo a verificare il numero di articoli (su tutte le pagine del quotidiano: nazionali, locali ed inserti) riportanti il nome di ciascun gruppo nel periodo di riferimento che va dal 1° settembre 2020 fino al 30 aprile 2021. Successivamente, la stessa ricerca è stata svolta per gli articoli che oltre al nome del gruppo riportassero anche la parola *Recovery Fund/Plan* e/o *Next Generation EU* e/o PNRR. I principali risultati di tale indagine sono riportati nel paragrafo successivo. Trattandosi di un'analisi puramente quantitativa, il fatto che nello stesso articolo si citino il gruppo di interesse e il *Recovery Fund* non implica necessariamente che il gruppo si esprima in merito ad esso. Questo aspetto riguarda piuttosto la successiva *content analysis* qualitativa e il relativo lavoro di *coding*<sup>5</sup>, che rappresenta il focus principale della nostra indagine empirica.

La *content analysis* non riguarda tutti i suddetti 150 gruppi di interesse, ma un sottoinsieme di questi, selezionati sulla base di due criteri principali: la visibilità mediatica dell'associazione e/o la partecipazione alle consultazioni effettuate dal presidente del consiglio incaricato Mario Draghi il 10 febbraio 2021. Così individuate, le 20 associazioni prese in analisi rappresentano una panoramica piuttosto

<sup>4</sup> In aggiunta alla funzionalità dell'archivio, occorre sottolineare che «la Repubblica» ci appare oggi un quotidiano sufficientemente equidistante dal punto di vista degli interessi da rappresentare: a una tradizione maggiormente legata al centrosinistra e, dunque, ai sindacati dei lavoratori e ai gruppi di interesse pubblico, fa da contraltare il recente passaggio di proprietà e, conseguentemente, di linea editoriale, molto più simpatetica nei confronti degli interessi imprenditoriali che non in passato.

<sup>5</sup> A causa del limitato spazio disponibile, non è stato possibile includere esempi di coding in Appendice. Per ovviare a tale inconveniente, gli esempi di coding saranno messi a disposizione, su richiesta, contattando gli autori stessi.

sto completa e sistematica dei diversi interessi presenti nel nostro paese, comprendendo sindacati (CGIL, CISL, UGL, UIL), associazioni imprenditoriali (ABI, Alleanza delle Cooperative, ANCE, ANIA, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, Unioncamere), gruppi istituzionali (ANCI), occupazionali (Coldiretti) e di interesse pubblico (Emergency, Greenpeace Italia, Legambiente, WWF Italia).

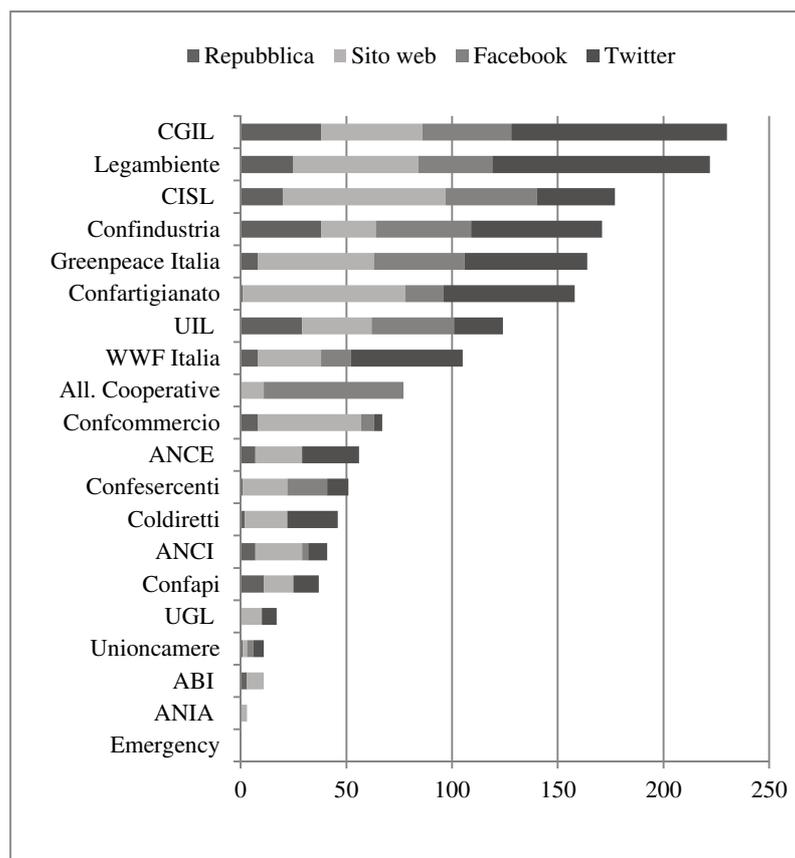
Per individuare le dichiarazioni pubbliche sul PNRR di ciascuna di queste associazioni sono state prese in considerazione quattro diverse fonti: archivio online del quotidiano «la Repubblica»<sup>6</sup>, pagina Facebook, account Twitter e sito web ufficiale del gruppo (vedi figura 1). Tale disegno della ricerca, orientato al monitoraggio di plurime fonti mediali, ci è parso il più adeguato per tenere conto di tutta la comunicazione prodotta dai vari attori<sup>7</sup>. Ove possibile, per meglio individuare il livello di influenza nella fase di *agenda-setting*, i dirigenti di tali associazioni sono anche stati sottoposti ad interviste semi-strutturate (si veda, a tal proposito, l'elenco fornito in Appendice).

Il dataset riporta in primo luogo la distinzione tra le dichiarazioni relative al contenuto del PNRR e quelle relative alla sua governance. Inoltre, si è anche valutato se l'intervento facesse riferimento al Piano in termini generici, oppure affrontando temi specifici. In quest'ultimo caso, la codifica si è concentrata sulle sei missioni, a loro volta scomposte nelle 16 specifiche componenti.

<sup>6</sup> Come per la visibilità mediatica, anche in questo caso siamo partiti dalla ricerca congiunta per parole chiave del nome del gruppo + *Recovery Fund/Plan* e/o *Next Generation EUE*/o PNRR. Ci si è però soffermati unicamente sugli articoli in cui venisse effettivamente riportata una dichiarazione del gruppo in merito al *Recovery Fund*, escludendo inoltre tutti gli articoli pubblicati sulle pagine locali del quotidiano, dal momento che il nostro focus si limita al dibattito nazionale sul PNRR.

<sup>7</sup> In più, la comparazione tra fonti mediali consente di riscontrare eventuali (parziali) discordanze contenutistiche a seconda del canale informativo utilizzato. Si tratta di un esercizio cui non ci dedichiamo in questo lavoro perché tutto il materiale empirico raccolto – in questa sede – ha l'obiettivo di segnalare priorità, più che di esprimere preferenze rispetto a determinati temi. In questo secondo caso, infatti, le sfumature possibili sarebbero molte di più, e sarebbe dunque più plausibile ravvisare (eventuali) differenze posizionali a seconda del canale investigato.

FIG. 1. *Dataset: numero di dichiarazioni pubbliche inerenti il PNRR differenziate sulla base del medium di pubblicazione (01.09.2020 – 30.04.2021).*



Fonte: Elaborazione degli autori.

Il processo di codifica si è sostanziato in diverse fasi volte a garantire la massima affidabilità e coerenza del dataset finale. Dopo una serie di confronti preliminari sull'adeguatezza del *codebook* e delle diverse variabili considerate, i quattro autori hanno proceduto individualmente ad una prima codifica di prova, selezionando liberamente due dichiarazioni per ciascun gruppo. Tali codifiche sono state poi condivise e discusse congiuntamente per mettere in eviden-

za eventuali problemi e dubbi. Una volta definito un *modus operandi* comune, nelle settimane successive ciascun autore ha proceduto individualmente alla raccolta dei dati e alla codifica completa di una singola fonte (per tutti e 20 i gruppi in analisi) nel periodo considerato (01.09.2020 – 30.04.2021). Al termine del lavoro individuale, si è proceduto ad un *cross-check* due a due: ciascun autore ha ricodificato il 10% delle dichiarazioni individuate dall'altro. Il *cross-check* ha evidenziato un grado di accordo tra gli autori superiore al 90% (Kappa di Cohen > 0,81) per tutti e quattro i dataset. Dopo aver discusso e corretto le (poche) incongruenze, i quattro diversi documenti sono stati unificati, ottenendo così un dataset affidabile contenente un totale di quasi 1.800 dichiarazioni pubbliche.

#### 4. I gruppi di interesse e il PNRR: la visibilità mediatica

Come si è detto, la visione del lobbying indiretto come arma dei deboli e degli *outsider* è ormai considerata un vero e proprio «mito» (Thrall 2006): in molti casi, infatti, sono proprio i gruppi più forti e con maggiore accesso istituzionale a godere dello stesso vantaggio competitivo anche nell'arena mediatica (Binderkrantz *et al.* 2015) e a sfruttare azioni di lobbying indiretto per sostenere e rafforzare le proprie azioni di lobbying diretto portate avanti nelle sedi istituzionali.

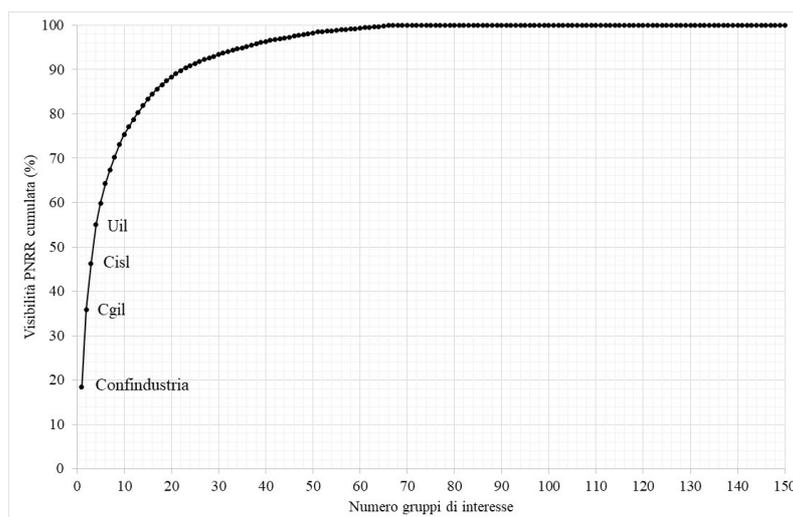
Proprio questo è il quadro che sembra emergere dall'osservazione dei dati relativi alla visibilità mediatica dei gruppi di interesse italiani sul quotidiano «la Repubblica» nel periodo in analisi: i gruppi generalmente considerati *insider* (gruppi imprenditoriali e grandi sindacati confederali), infatti, godono insieme di più del 70% della visibilità generale riservata dal quotidiano all'insieme dei vari gruppi di interesse. Tra le due tesi evidenziate in letteratura a proposito dell'accesso all'arena mediatica, questi dati sembrano quindi dare ragione a coloro che evidenziano una forte sovrapposizione tra accesso mediatico e accesso istituzionale (Andsager 2000; Binderkrantz *et al.* 2017a; De Bruycker e Beyers 2015; Thrall 2006). Tale posizione è a fortiori confermata anche qualora dai dati sulla visibilità mediatica in generale si passi a quelli sulla visibilità mediatica legata al PNRR: sul totale delle citazioni ricevute da tutti i 150 gruppi di interesse analizzati a proposito del Piano, infatti, i sindacati rimangono i più citati, con una percentuale pressoché identica (45,2%) a quella relativa alla visibilità generale (45,3%). I gruppi imprenditoriali si con-

fermano secondi, ma con una quota di visibilità maggiore (35,0%) rispetto a quella generale (25,2%). Tale incremento (di quasi dieci punti percentuali) avviene a discapito di altri gruppi che invece diminuiscono il proprio spazio di visibilità, con i gruppi di interesse pubblico che mantengono la terza posizione ma si fermano all'8,1% (dal 12,6%), e con i gruppi identitari che pure passano dal 5,7% all'1,0% (ma è ragionevole che sia così, vista la minore rilevanza dei temi identitari rispetto ai contenuti del Piano stesso). Interessante rilevare anche come gli unici ad aumentare la propria visibilità mediatica, insieme ai gruppi imprenditoriali, siano i gruppi istituzionali, che passano da un 4,8% di visibilità generale a un 6,2% di visibilità legata al PNRR.

Nel complesso, queste evidenze suggeriscono insomma una posizione di preminenza dei gruppi di interesse economico (sindacali e imprenditoriali) nel dibattito sul PNRR, e un ruolo nettamente più marginale dei gruppi di interesse pubblico, di cui invece ci si aspetterebbe una rilevanza assai maggiore, vista soprattutto la forte impronta *green* che, secondo le linee guida della stessa Commissione europea, anima l'intero pacchetto *Next Generation EU*.

Se, in secondo luogo, andiamo ad analizzare i dati sulla visibilità mediatica legata al PNRR scomponendo l'analisi sui 150 singoli gruppi di interesse più citati (figura 2), non solo si conferma questa preminenza, ma emerge un elemento ancora più interessante, soprattutto se letto alla luce dell'atavico dibattito tra pluralisti (o neopluralisti) e (neo)corporativisti, cioè tra coloro che giudicano il sistema competitivo degli interessi (a livello istituzionale, ma anche a livello mediatico, come in questo caso) più aperto e plurale (pluralisti) o più chiuso e ristretto a pochi *insider* (neo-corporativisti). Più del 50% del totale della visibilità mediatica sul PNRR è appannaggio, infatti, di soli quattro gruppi (su 150!), vale a dire, in ordine decrescente, Confindustria, CGIL, CISL e UIL, con i primi due che da soli arrivano a più del 35% del totale. Si tratta, come è noto, dei principali *insiders* di lungo periodo dell'intero sistema degli interessi nazionale (Pritoni 2017): la più grande organizzazione imprenditoriale e i più importanti sindacati confederali. I gruppi di interesse pubblico (come Legambiente, WWF e Greenpeace), dunque, appaiono ancora una volta marginali nella discussione.

FIG. 2. *La visibilità mediatica dei gruppi di interesse in relazione al PNRR (01.09.2020 – 30.04.2021): concentrazione delle citazioni sul quotidiano «la Repubblica».*



Fonte: Elaborazione degli autori.

In definitiva, lungi dall'essere una celebrazione di vibrante pluralismo e di confronto aperto tra gli innumerevoli interessi del Paese, il dibattito pubblico sul PNRR – per lo meno per quanto concerne gli articoli pubblicati su «la Repubblica» – emerge qui come appannaggio di pochi e specifici grandi attori. Se l'ottenimento di visibilità mediatica è spesso pre-condizione necessaria all'esercizio di influenza sul processo di policy (Binderkrantz 2012), il prosieguo della nostra indagine empirica dovrebbe evidenziare forti differenze tra gruppi economici (associazioni imprenditoriali e grandi sindacati confederali, soprattutto), da un lato, e di interesse pubblico, dall'altro, coi primi in posizione di evidente vantaggio.

## 5. I gruppi di interesse e il PNRR: le dichiarazioni pubbliche

La prima questione che qui affrontiamo è quella legata alle dimensioni principali del PNRR cui i gruppi di interesse si sono rivolti nella lo-

ro azione di lobbying. Sono state quindi prese in esame le formule definitorie dei problemi e temi generali, classificando le dichiarazioni pubbliche a seconda che si rivolgessero: *a)* agli aspetti legati alla governance del Piano (modalità di consultazione e partecipazione delle organizzazioni al processo decisionale e linee guida per la gestione dei progetti di investimento del PNRR); *b)* a considerazioni generiche su obiettivi, potenzialità e limiti del Piano; *c)* alla definizione di temi e priorità specifici intorno alle quali strutturare il Piano stesso.

La tabella 1 mostra alcune caratteristiche generali della proiezione pubblica dei soggetti esaminati. In primo luogo, prevalgono di gran lunga dichiarazioni relative a temi specifici (il 74%), mentre fra le rimanenti emergono quelle sulla governance del Piano (17,7%). La scarsa presenza di affermazioni generiche (8,3%) conferma la generale tendenza da parte dei gruppi di interesse a specializzarsi in ben definiti ambiti di policy.

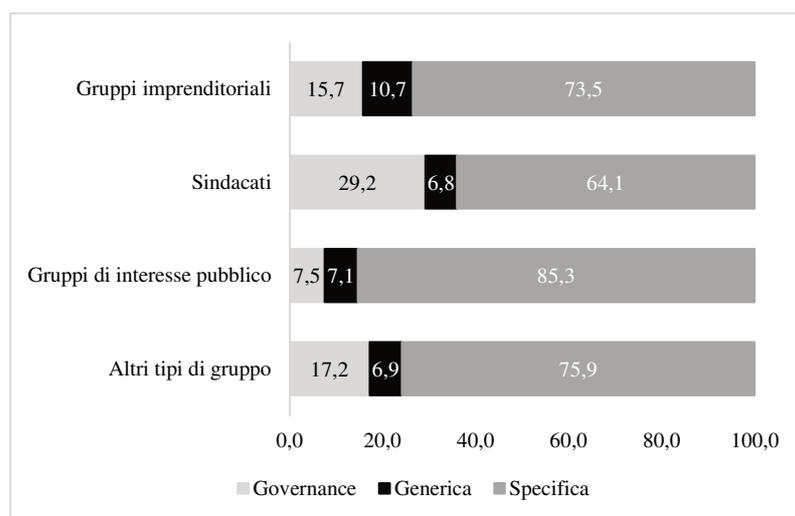
TAB. 1. *I più importanti gruppi di interesse e il dibattito sul PNRR: tipo di dichiarazione (01.09.2020 – 30.04.2021).*

<i>Gruppo di interesse</i>	<i>Dichiarazione governance</i>		<i>Dichiarazione generica</i>		<i>Dichiarazione specifica</i>	
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
ABI	1	9,1	2	18,2	8	72,7
Alleanza						
Cooperative	9	11,7	5	6,5	63	81,8
ANCE	6	10,7	1	1,8	49	87,5
ANCI	13	31,7	3	7,3	25	61,0
ANIA	1	33,3	0	0,0	2	66,7
CGIL	52	22,6	9	3,9	169	73,5
CISL	62	35,0	21	11,9	94	53,1
Coldiretti	2	4,3	3	6,5	41	89,1
Confapi	4	10,8	3	8,1	30	81,1
Confartigianato	10	6,3	7	4,4	141	89,2
Confcommercio	22	32,8	10	14,9	35	52,2
Confesercenti	4	7,8	8	15,7	39	76,5
Confindustria	44	25,7	31	18,1	96	56,1
Emergency	0	/	0	/	0	/
Greenpeace Italia	15	9,1	10	6,1	139	84,8
Legambiente	18	8,1	14	6,3	190	85,6
UGL	6	35,3	3	17,6	8	47,1
UIL	40	32,3	4	3,2	80	64,5
Unioncamere	0	0,0	2	18,2	9	81,8
WWF Italia	4	3,8	11	10,5	90	85,7
<i>Totale</i>	<i>313</i>	<i>17,7</i>	<i>147</i>	<i>8,3</i>	<i>1308</i>	<i>74,0</i>

Fonte: Elaborazione degli autori.

L'attivismo dei gruppi di interesse nel dibattito sul PNRR risulta assai variegato. Da una parte, fra i gruppi meno coinvolti nel dibattito pubblico troviamo le principali associazioni del panorama finanziario italiano (ABI e ANIA) e, fra le organizzazioni non governative, Emergency, rimasta del tutto silente sul *Recovery Fund*. Dall'altra, fra i gruppi che si sono espressi con maggiore frequenza troviamo i sindacati confederali (con la CGIL in prima fila) e le principali associazioni imprenditoriali (Confindustria e Confartigianato), in linea con la loro elevata visibilità mediatica (cfr. paragrafo precedente), con l'aggiunta delle tre maggiori associazioni ambientaliste (con Legambiente in testa).

FIG. 3. *Il dibattito sul PNRR (01.09.2020 – 30.04.2021): tipo di dichiarazione (%) per tipo di gruppo.*



Fonte: Elaborazione degli autori.

Se ci concentriamo sulle prese di posizione pubbliche inerenti alla governance del Piano, nonché sulla distinzione tra dichiarazioni generiche e specifiche, per tipologia di gruppo (figura 3), notiamo che le organizzazioni sindacali hanno insistito più delle altre nel chiedere al governo un coinvolgimento sistematico nel processo di costruzione e implementazione del Piano. Un dato che non stupisce,

visto il ruolo di *insider* che tali interessi organizzati hanno a lungo rivestito all'interno del sistema degli interessi italiano (Pritoni 2017).

Quali, invece, le questioni di policy emerse con più frequenza nelle dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse? Suddividendo i temi prioritari secondo le 16 componenti della bozza del governo Conte (Figure 4a e 4b), osserviamo che a spiccare sono le questioni relative alle energie rinnovabili e mobilità sostenibile (2.2), seguite dall'agricoltura sostenibile ed economia circolare (2.1) e dalle politiche per il lavoro (5.1). La centralità dei temi ambientali riflette l'attivismo delle organizzazioni ecologiste, unitamente all'attenzione di sindacati e gruppi imprenditoriali sui temi della transizione verde (Interviste 2 e 4). Non è un caso, quindi, che fra i temi più discussi dalle organizzazioni considerate emergano quelli legati alla cura del territorio e delle risorse idriche (componente 2.4) e alla riqualificazione edilizia ed efficientamento energetico (2.3), tema chiave per l'ANCE (Intervista 1). A questi si affiancano le priorità indicate in particolare da imprenditori e sindacati sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione e del settore privato (1.1 e 1.2), sulle politiche per il lavoro (tema prioritario per le organizzazioni sindacali) e sul rafforzamento delle competenze e diritto allo studio (4.1). Al contrario, i temi meno discussi dai gruppi in analisi si riferiscono all'alta velocità e manutenzione stradale (3.1), alle misure destinate al raccordo tra la ricerca e le imprese (4.2), agli interventi sulla socialità e il terzo settore (5.2) e a quelli sull'assistenza di prossimità e la telemedicina (6.1).

L'individuazione dei temi prioritari per i gruppi di interesse ci permette di analizzare quanta corrispondenza vi sia fra questi, da un lato, e la ripartizione del budget nelle diverse componenti del PNRR, dall'altro. I temi su cui le principali organizzazioni del Paese si sono spese di più a livello comunicativo sono anche quelli cui sono state destinate maggiori risorse? Nel complesso, tale corrispondenza appare per lo meno problematica, sia nella bozza di Piano del secondo governo Conte, sia nel testo definitivo del PNRR.

Nel caso della Bozza Conte (figura 4a), una qualche corrispondenza fra le priorità dei gruppi di interesse e l'allocatione delle risorse può registrarsi solo sulle componenti dedicate alla tutela del territorio (2.4) e alla formazione (4.1). Al contrario, il perimetro delle priorità tracciate dai gruppi sui temi ambientali (componenti 2.1 e 2.2) appare più ampio di quello derivato dalla ripartizione del budget.

FIG. 4a. *Priorità dei gruppi di interesse e allocazione del budget nel PNRR (Bozza Conte): corrispondenza?*

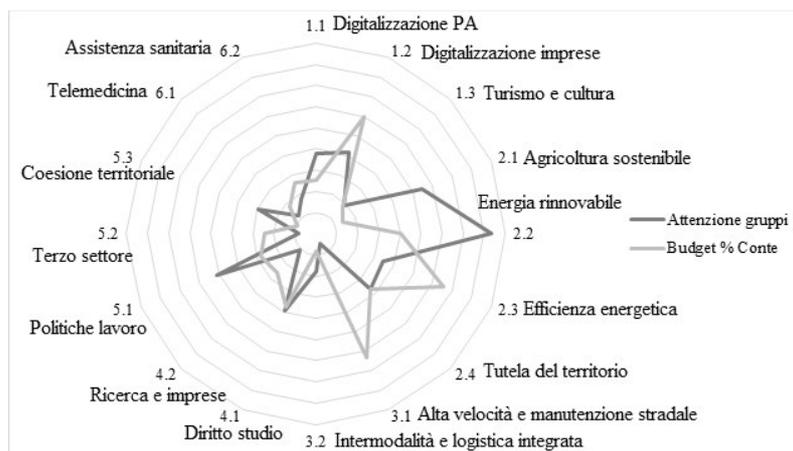
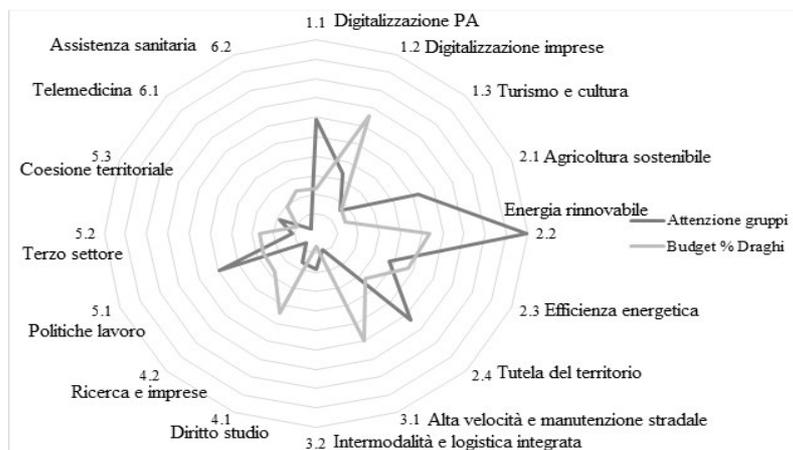


FIG. 4b. *Priorità dei gruppi di interesse e allocazione del budget nel PNRR (Piano Draghi): corrispondenza?*



Note: 1.1 – Digitalizzazione e modernizzazione della PA; 1.2 – Innovazione e digitalizzazione delle imprese; 1.3 – Attrattività del sistema turistico e culturale; 2.1 – Agricoltura sostenibile ed economia circolare; 2.2 – Energia rinnovabile e mobilità sostenibile; 2.3 – Efficienza energetica e riqualificazione edilizia; 2.4 – Tutela del territorio e delle risorse idriche; 3.1 – Alta velocità e manutenzione stradale; 3.2 – Intermodalità e logistica integrata; 4.1 – Potenziamento competenze e diritto allo studio; 4.2 – Ricerca e imprese; 5.1 – Politiche per il lavoro; 5.2 – Socialità e terzo settore; 5.3 – Coesione territoriale; 6.1 – Assistenza di prossimità e telemedicina; 6.2 – Assistenza sanitaria.

Fonte: Elaborazione degli autori.

In maniera simile, anche i temi del lavoro, al centro degli sforzi sindacali, non hanno ricevuto un ammontare di risorse corrispondente alla loro importanza nella sfera mediatica. Al contrario, il governo Conte ha dato priorità agli interventi per la riqualificazione edilizia e l'efficientamento energetico, con una quota pari al 47% delle risorse dedicate all'intera missione 2. A beneficiare della ripartizione prevista dalla Bozza Conte è stata la componente su innovazione e digitalizzazione per le imprese, tema su cui avevano insistito le associazioni imprenditoriali (Intervista 4). Infine, appare significativo il dato relativo alle misure sull'alta velocità e la manutenzione delle strade (3.1): un tema marginale per i gruppi di interesse e che ha invece rappresentato la terza singola componente più finanziata nel PNRR di gennaio.

Dinamiche simili sono riscontrabili nel Piano Draghi (figura 4b). Ancora una volta, il tema che coinvolge più degli altri i principali gruppi di interesse nazionali è quello delle energie rinnovabili e mobilità sostenibile (2.2). A seguire, troviamo i temi già battuti dai gruppi di interesse pubblico e dai sindacati, fra cui l'agricoltura sostenibile, l'economia circolare e la tutela del territorio, insieme alle priorità sull'innovazione nel settore pubblico (1.1) e alle politiche del lavoro (5.1). Si tratta, a ben vedere, delle stesse priorità (1.1, 2.1, 2.2, 2.4, 5.1) che però hanno trovato la minore corrispondenza con la ripartizione del budget nel testo finale del PNRR. Di contro, fra le componenti maggiormente finanziate troviamo quelle più marginali nel discorso pubblico dei gruppi di interesse fra gennaio e aprile 2021, quali, ancora, l'alta velocità (3.1), la formazione (4.1), l'assistenza sanitaria (6.2) e l'innovazione delle imprese (1.2).

Se, però, consideriamo le componenti più finanziate in rapporto ai temi prioritari per i diversi tipi di gruppo, va notato che sull'innovazione delle imprese avevano spinto con forza proprio le organizzazioni imprenditoriali. Allo stesso modo, tanto la riqualificazione edilizia quanto l'efficientamento energetico (2.3) sono stati al centro delle preoccupazioni dei rappresentanti del mondo imprenditoriale, in particolare per l'industria edilizia, ma anche degli ambientalisti. La misura al centro di questa componente ha riguardato il cosiddetto Superbonus 110% per l'efficientamento energetico degli edifici, «frutto di un'iniziativa proposta dall'ANCE fin dall'estate del 2019» (Intervista 1), inserito come elemento chiave della missione 2 già nella Bozza Conte. Sul Superbonus 110% era emersa un'ampia convergenza fra l'industria, la CGIL e Legambiente, anche se per gli ultimi due soggetti il provvedimento avrebbe dovuto essere riformulato per non penalizzare i gruppi sociali a basso reddito (Intervista

6). Sul versante della formazione e diritto allo studio, vi era stata d'altra parte un'attenzione rilevante sia da parte dei sindacati, e principalmente della CGIL, sia da parte del mondo imprenditoriale.

Quello dell'alta velocità e manutenzione stradale (3.1) è stato invece un capitolo marginale e che ha per lo più attirato le critiche delle organizzazioni ambientaliste, che avrebbero voluto maggiori risorse per il trasporto locale (Interviste 5 e 6).

Le energie rinnovabili e la mobilità sostenibile sono invece i due pilastri della componente che ha ricevuto più attenzione dalle organizzazioni esaminate (227 dichiarazioni totali), con una preponderanza dei gruppi ecologisti (il 75% delle dichiarazioni). Nonostante le risorse stanziare su questo capitolo, nel Piano finale, siano cresciute rispetto alla Bozza Conte, tutti i rappresentanti dei gruppi intervistati sono concordi nel ritenerle insoddisfacenti. Per Legambiente, ad esempio, l'approccio del governo rivela una «mancanza di strategia complessiva per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica» (Intervista 6). Un giudizio ancor più severo è stato dato da Greenpeace Italia, che denuncia esplicitamente l'influenza prominente avuta dalle partecipate di Stato nel settore energetico, dall'industria automobilistica e dalla Coldiretti nelle misure sulla transizione energetica (Intervista 5), in particolare sullo sviluppo dell'idrogeno blu, del gas naturale e del biometano (quest'ultimo un tema chiave per Coldiretti: Intervista 3). L'organizzazione ambientalista aveva più volte denunciato l'inclusione nel PNRR del progetto di impianto ENI di cattura e stoccaggio della CO<sub>2</sub> a Ravenna. Preoccupazioni che rimangono anche con il testo finale, visto che «le forti aperture alle tecnologie per l'idrogeno blu e per il gas contenuti nel PNRR fanno temere un futuro sviluppo di simili progetti promossi da ENI» (Intervista 5).

Nel complesso, quanto di tutto ciò sin qui ricordato configura una maggiore o minore corrispondenza tra priorità dei gruppi di interesse e contenuto di policy del PNRR? Per rispondere a tale quesito, occorre soffermarsi sulla tabella 2, in cui possiamo osservare il grado di corrispondenza tra le agende avanzate dagli interessi organizzati, differenziate per tipo di gruppo, e l'agenda di policy (operazionalizzata attraverso la suddivisione del budget complessivo nelle varie componenti) tanto nella Bozza Conte, quanto nel Piano Draghi.

TAB. 2. *Corrispondenza tra le priorità dei gruppi di interesse e l'allocazione del budget relativa a ciascuna componente (Bozza Conte e Piano Draghi).*

<i>Tipo di gruppo</i>	<i>Corrispondenza con la Bozza Conte</i>	<i>Corrispondenza con il Piano Draghi</i>
Gruppi imprenditoriali	88,4	85,3
Sindacati	82,5	75,5
Gruppi di interesse pubblico	61,5	69,3
Altri tipi di gruppo	66,1	67,6
<i>Totale (tutti i 20 gruppi di interesse)</i>	<i>85,9</i>	<i>84,7</i>

*Note:* Corrispondenza individuata tramite un Indice di (non) proporzionalità (0-100) tra distribuzioni percentuali, la cui formula è quella che segue:  $100 \cdot (\frac{1}{\sqrt{2}} \sum_{i=1}^n (x_i - y_i)^2)$ . Tale indice è pari a 0 quando non vi è alcuna proporzionalità e pari a 100 quando la proporzionalità è perfetta.

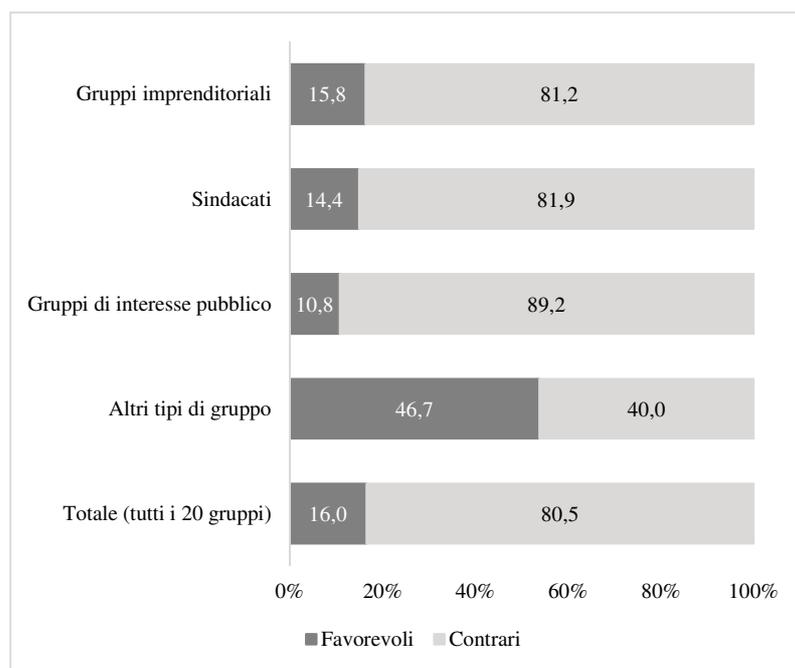
In relazione ad entrambe le formulazioni del PNRR, la corrispondenza proporzionale è maggiore per l'agenda promossa dai gruppi imprenditoriali<sup>8</sup>. Al contrario, le organizzazioni ambientaliste sono quelle i cui temi specifici hanno trovato minore corrispondenza con la quota di budget previsto. Non soltanto, dunque, imprenditori e sindacati si sono spartiti la gran parte della visibilità mediatica legata al *Recovery Fund* (cfr. paragrafo 4): anche in riferimento ai temi trattati, le agende portate avanti dagli attori per così dire tradizionali del sistema degli interessi risultano maggiormente centrali rispetto a quelle dei gruppi di interesse pubblico e altri tipi di gruppo, così confermando le aspettative teoriche (Aizenberg e Hanegraaff 2020;

<sup>8</sup> Un indice di non proporzionalità molto noto è quello proposto da Gallagher (1991), utilizzato per verificare il grado di (non) proporzionalità dei sistemi elettorali attraverso la comparazione tra la distribuzione percentuale dei voti e la distribuzione percentuale dei seggi ottenuti dalle varie liste di partito in una determinata elezione. In questo caso, valori inferiori a 90 configurano sistemi elettorali altamente disproportionali (Lijphart 1999). Tuttavia, se nel caso dei sistemi elettorali l'aspettativa è quella della piena proporzionalità, e dunque è ragionevole che discostarsene di oltre dieci punti percentuali configuri una deviazione significativa, molto meno agevole è il compito di individuare una soglia di proporzionalità/disproporzionalità nel caso della corrispondenza tra priorità di policy e allocazione delle risorse. Non essendo a conoscenza di studi di policy che abbiano utilizzato uno strumento simile, siamo dunque costretti a proporre una soglia autonomamente, consci che possa di conseguenza essere considerata arbitraria: ci pare dunque ragionevole più che raddoppiare il grado di «tolleranza» proprio degli studi elettorali, abbassando il confine tra proporzionalità e disproportionalità a 75.

Binderkrantz 2012). Sul punto, tuttavia, occorre ribadire una nota di cautela: i dati non ci consentono di evidenziare alcun necessario nesso causale. Detto altrimenti, non è possibile affermare che una certa distribuzione nell'allocazione del budget è dipesa dalla mobilitazione pubblica delle principali associazioni di rappresentanza italiane e non, ad esempio, che le dichiarazioni di queste ultime si siano concentrate su temi già individuati (e, così, resi prioritari) dagli attori politico-istituzionali. Si tratta di una semplice (variabile) corrispondenza di agende, che risulta certamente interessante, ma alla quale non si deve attribuire maggiore valore esplicativo di quanto non abbia.

Al netto di ciò, è interessante sottolineare come diversi gruppi abbiano posto in evidenza la centralità del capitolo dedicato alle cosiddette «riforme abilitanti», sollevando più di una perplessità. Per le organizzazioni imprenditoriali intervistate, la preoccupazione primaria è proprio la «sostenibilità amministrativa del PNRR» (Intervista 4), da realizzarsi in tempi brevi attraverso lo «snellimento sostanziale della burocrazia, in particolare sul codice degli appalti», e una «riforma della concorrenza che rimetta al centro la trasparenza e il libero mercato» (Intervista 1). Proprio su queste riforme si è espressa criticamente anche la CGIL, secondo cui «l'azione del governo risulta improntata a una vecchia e fallimentare logica che vede nel libero mercato la soluzione» (Intervista 2).

Se sui contenuti e sulle singole misure del PNRR i giudizi dei diversi gruppi non sono quasi mai tranchant, al contrario sulla governance del Piano il punto di vista è netto e ampiamente trasversale. Tanto le dichiarazioni rilasciate prima e dopo la presentazione del testo definitivo, quanto le risposte in sede di intervista, sono concordi nel lamentare una governance del Piano non trasparente e, nel complesso, assolutamente insoddisfacente (figura 5). Sul punto, le associazioni maggiormente critiche sono quelle ambientaliste (89,2% di dichiarazioni contrarie), all'interno di un quadro generale in cui, più o meno, quattro dichiarazioni pubbliche su cinque esprimono biasimo in relazione al (mancato) coinvolgimento degli interessi organizzati nella formulazione e successiva gestione di interventi e fondi. Le uniche eccezioni a tale tendenza sono rappresentate da ANCI e Coldiretti, le cui tradizionali posizioni di *insiders* hanno probabilmente consentito un'interlocuzione più continuativa (e, forse, più proficua) con gli estensori del PNRR.

FIG. 5. *Posizioni espresse sulla governance del PNRR (01.09.2020 – 30.04.2021): dichiarazione (%) per tipo di gruppo.*

Note: il totale delle due percentuali mostrate non fa 100 perché in alcuni casi è risultato impossibile attribuire una chiara posizione favorevole o contraria, da parte dei gruppi di interesse, alla governance del Piano.

Fonte: Elaborazione degli autori.

Più nel dettaglio, i momenti istituzionali di dialogo, come le audizioni parlamentari e quelle volute da Draghi in quanto premier incaricato, sono state «certamente importanti», ma «comunque insoddisfacenti a delineare un vero percorso di confronto» (Intervista 1). I sindacati, come abbiamo già ricordato, sono quelli che più di tutti hanno denunciato l'assenza di un «dialogo puntuale sui progetti» (Intervista 2) e la necessità di una cabina di regia *ad hoc* con le parti sociali (Intervista 7). Sulla mancanza di trasparenza relativa al dettaglio delle misure e interventi del PNRR si è inoltre soffermata Confartigianato, secondo cui «mentre in altri Paesi europei le organizzazioni si sono potute confrontare nel merito dei progetti, in Italia sono

rimasti nei cassetti e poi spediti direttamente a Bruxelles» (Intervista 4). Anche per Legambiente, la «mancanza di schede progettuali non ha consentito alle organizzazioni e alla cittadinanza di poter valutare effettivamente i contenuti del PNRR e il suo impatto, a cominciare da quello ambientale» (Intervista 6).

### 6. I gruppi di interesse italiani e il PNRR: chi ha vinto e chi ha perso?

«The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent». Ormai svariati decenni orsono, il grande studioso dei gruppi di interesse Elmer Eric Schattschneider (1960, p. 35) criticava, con una certa dose di ironia, gli slanci normativi degli studiosi pluralisti, per i quali il sistema degli interessi americano era connotato da una grande competizione e da un conseguente forte equilibrio tra interessi divergenti. Non era così, e decenni di ricerca empirica successiva, non soltanto in riferimento al contesto statunitense, lo avrebbero dimostrato.

Il quadro che abbiamo tratteggiato con questo nostro contributo non pare discostarsi molto da tale tendenza: il sistema degli interessi italiano – per lo meno in riferimento alla mobilitazione sul PNRR – è apparso decisamente squilibrato. Lo possiamo sostenere da (almeno) due punti di vista: *a*) in riferimento all'arena mediatica, dominata da sindacati e associazioni imprenditoriali a discapito di tutti gli altri tipi di gruppo; *b*) relativamente alle priorità di policy avanzate, con una maggiore corrispondenza tra agenda decisionale del governo (sia il secondo esecutivo a guida Conte, sia l'attuale a guida Draghi) e agende degli attori tradizionali (nuovamente, imprenditori e sindacati confederali), a fronte di un ruolo ben più marginale giocato dalle associazioni ambientaliste, pur in relazione ad un Piano che – almeno nelle intenzioni – avrebbe dovuto destinare grande attenzione (e molti fondi) alla transizione ecologica.

Da ciò, tuttavia, non deriva necessariamente che sul contenuto di policy del PNRR imprenditori e sindacati hanno esercitato una forte influenza. Le lamentele – diffuse e trasversali – sul mancato coinvolgimento in sede di individuazione di priorità, interventi e riforme ci raccontano infatti di un processo decisionale molto vicino a ciò che in passato è stato descritto nei termini della disintermediazione (Lizzi e Pritoni 2019) e, addirittura, della *unmediated democracy* (Culpepper 2014). Da un lato, le consultazioni istituzionali portate avanti attraverso la procedura delle audizioni parlamentari (lobbying

diretto) si sono rivelate, per lo meno nelle dichiarazioni dei dirigenti che siamo riusciti ad intervistare, poco più che ritualistiche. Dall'altro, proprio quei gruppi che più di tutti hanno puntato sul lobbying indiretto – le associazioni ambientaliste – risultano essere i veri vinti della «partita» (pubblica) sul *Recovery Fund*.

Ad ogni modo, non ce ne dobbiamo eccessivamente sorprendere. Come è noto (Bitonti e Harris 2017; Klüver *et al.* 2015; Pritoni 2021), il lobbying è probabilmente l'attività più contestuale che esista. I gruppi di interesse (e i loro lobbisti, sia interni che esterni) si adeguano al mutevole contesto politico, mediatico e istituzionale per insinuarsi negli interstizi che (talvolta) si producono e, così, cercare di ottenere risultati di policy. Il contesto legato alla scrittura del PNRR non si è dimostrato particolarmente favorevole all'azione dei gruppi, principalmente per tre ragioni: in primo luogo, per i tempi stretti che ne hanno scandito il processo decisionale. In pochi mesi, il governo italiano è stato infatti chiamato a mettere a punto un piano di riforme da alcune centinaia di miliardi di euro, dislocate lungo un arco temporale di cinque anni e riguardanti sostanzialmente tutti (o quasi) gli ambiti di policy. Se è vero che una delle caratteristiche principali dei gruppi di interesse è proprio quella resilienza più volte richiamata nel Piano stesso (Lizzi e Pritoni 2019), è dunque nel lungo periodo, più che nella sola fase di agenda, che il ruolo degli interessi organizzati potrà crescere di intensità e di rilevanza.

In secondo luogo, su quel medesimo Piano è sempre stato piuttosto marcato il controllo esercitato dalle istituzioni sovranazionali, così restringendo ulteriormente lo spazio di manovra a disposizione degli attori della società civile. Sia il secondo governo Conte, sia soprattutto l'esecutivo di Mario Draghi, hanno individuato quali interlocutori principali gli attori europei, più che quelli domestici.

Infine, proprio il cambio di governo ha rappresentato un ulteriore elemento di freno all'influenza esercitabile dai gruppi di interesse sulla definizione del PNRR. È noto, infatti, che i margini a disposizione di gruppi e lobbisti si ampliano in caso di governi dalla limitata capacità decisionale (Pritoni 2017), laddove si restringano altrimenti. Non v'è dubbio, sul punto, che il secondo governo Conte – per lo meno nei suoi ultimi mesi – tutto fosse meno che un esecutivo forte e coeso (Giovannini e Mosca 2021). Al contrario, Mario Draghi è stato chiamato a Palazzo Chigi espressamente per riscrivere il PNRR, sulla base di una *expertise* e di una autorevolezza che l'intero mondo politico (e socio-economico) gli riconosceva. Quello che è stato inviato alle istituzioni europee all'inizio di maggio è un Piano abbondantemente politico, scritto dalla politica, non dagli interessi organizzati.

Ci sono, ovviamente, alcuni elementi di cautela. In alcuni casi, infatti, l'azione dei gruppi di interesse è risultata decisiva per l'approvazione (o la mancata approvazione) di alcune misure. Ci riferiamo, ad esempio, alla questione dell'impianto di stoccaggio di CO<sub>2</sub> a Ravenna, avversata dagli ambientalisti e, in effetti, non inserita in alcuna versione del Piano, o al Superbonus 110% per l'efficientamento energetico degli edifici, su cui si è verificata ampia convergenza di interessi e posizioni da parte degli stessi ambientalisti, piccole e medie imprese e sindacati.

Un ulteriore elemento da richiamare, già in una qualche misura accennato, attiene al punto di vista – necessariamente parziale – che contraddistingue questo lavoro. Come detto, in questo contributo ci siamo soffermati sulla sola fase di agenda, in coerenza con l'impostazione complessiva della *special issue* e comunque cosci che è proprio in questa fase che i gruppi concentrano buona parte della propria azione di lobbying (Capano e Pritoni 2020); sarà però soprattutto l'implementazione del PNRR, nel corso dei prossimi anni, a fornire le più importanti occasioni di influenza a un buon numero di interessi organizzati. Si tratterà, infatti, di dare piena attuazione ad un numero impressionante di misure, molte delle quali necessiteranno inevitabilmente del coinvolgimento e della partecipazione degli interessi cui sono rivolte. In secondo luogo, la nostra ricognizione empirica si è esclusivamente concentrata sulla mobilitazione pubblica delle organizzazioni investigate, laddove i canali tradizionali del lobbying diretto – ci riferiamo, soprattutto, ad incontri formali ed informali tra *policy-makers* e rappresentanti dei gruppi – esulano dal nostro disegno di ricerca<sup>9</sup>.

Per la stragrande maggioranza dei gruppi di interesse italiani, le *chances* di influire sull'individuazione delle priorità inserite nel PNRR sono state piuttosto limitate. Solo pochi attori – tradizionali *insiders* del sistema – hanno giocato un qualche ruolo. Questo, tuttavia, non vuol dire che non si avranno altre e migliori opportunità in futuro. La sfida della resilienza è appena stata lanciata.

<sup>9</sup> Per tacere, ovviamente, del possibile impatto di variabili intervenienti che incidono su entrambe le forme di influenza, diretta ed indiretta, quali ad esempio risorse relazionali e di prossimità, così come di affinità ideologica e/o organizzativa, coi decisori, o la limitatezza del repertorio di proposte di policy effettivamente disponibili nel *design space* del PNRR.

## Appendice

### *Lista delle interviste semi-strutturate ai dirigenti dei gruppi di interesse*

- Intervista n. 1 – Vice-direttore generale. Direzione generale. Associazione Nazionale Costruttori Edili – 17 maggio 2021, Roma.
- Intervista n. 2 – Vice-segretaria generale. Segreteria nazionale. Confederazione Generale Italiana del Lavoro – 17 maggio 2021, Roma.
- Intervista n. 3 – Dirigente Responsabile per economia circolare, assicurazioni e contrattualistica di filiera. Area Economica. Confederazione nazionale Coldiretti – 31 maggio 2021, Roma.
- Intervista n. 4 – Direttore. Direzione Politiche Economiche. Confartigianato – 20 maggio 2021, Roma.
- Intervista n. 5 – Direttore esecutivo. Direzione nazionale. Greenpeace Italia – 20 maggio 2021, Roma.
- Intervista n. 6 – Componente della segreteria nazionale. Legambiente – 4 maggio 2021, Roma.
- Intervista n. 7 – Segretaria Confederale. Segreteria nazionale. Unione Italiana del Lavoro – 3 giugno 2021, Roma.

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aizenberg E. – Hanegraaff M. (2020), *Time is of the Essence: A Longitudinal Study on Business Presence in Political News in the United Kingdom and the Netherlands*, in «The International Journal of Press/Politics», vol. 25, n. 2, pp. 281-300.
- Andsager J.L. (2000), *How Interest Groups Attempt to Shape Public Opinion with Competing News Frames*, in «Journalism & Mass Communication Quarterly», vol. 77, n. 3, pp. 577-592.
- Binderkrantz A.S. (2012), *Interest Groups in the Media: Bias and Diversity over time*, in «European Journal of Political Research», vol. 51, n. 1, pp. 117-139.
- Binderkrantz A.S. – Christiansen P.M. – Pedersen H.H. (2015), *Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media*, in «Governance», vol. 28, n. 1, pp. 95-112.
- Binderkrantz A.S. – Rasmussen A. (2015), *Comparing the Domestic and the EU Lobbying Context: Perceived Agenda-setting Influence in the Multi-level System of the European Union*, in «Journal of European Public Policy», vol. 22, n. 4, pp. 552-569.
- Binderkrantz A.S. – Bonafont L.C. – Halpin D.R. (2017a), *Diversity in the News? A Study of Interest Groups in the Media in the UK, Spain and Denmark*, in «British Journal of Political Science», vol. 47, n. 2, pp. 313-328.
- Binderkrantz A.S. – Pedersen H.H. – Beyers J. (2017b), *What is Access? A Discussion of the Definition and Measurement of Interest Group Access*, in «European Political Science», vol. 16, n. 3, pp. 306-321.

- Bitonti A. (2020), *Where it All Starts: Lobbying, Democracy and the Public Interest*, in «Journal of Public Affairs», vol. 20, n. 2, e2001.
- Bitonti A. – Harris P. (a cura di) (2017), *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, London, Palgrave Macmillan.
- Capano G. – Pritoni A. (2020), *Policy Cycle*, in P. Harris – A. Bitonti – C.S. Fleisher – A.S. Binderkrantz (a cura di), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, Cham, Springer, pp. 1-7.
- Chadwick A. (2013), *The Hybrid Media System: Politics and Power*, New York, Oxford University Press.
- Culpepper P.D. (2010), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Culpepper P.D. (2014), *The Political Economy of Unmediated Democracy: Italian Austerity under Mario Monti*, in «West European Politics», vol. 37, n. 6, 1264-1281.
- De Bruycker I. – Beyers J. (2015), *Balanced or Biased? Interest Groups and Legislative Lobbying in the European News Media*, in «Political Communication», vol. 32, n. 3, pp. 453-474.
- De Bruycker I. – Beyers J. (2019), *Lobbying Strategies and Success: Inside and Outside Lobbying in European Union Legislative Politics*, in «European Political Science Review», vol. 11, n. 1, pp. 57-74.
- Degregorio C. (2009), *Calling Out the Troops: Interest Groups, Press Releases, and Policy Promotion Through Speech*, in «Politics & Policy», vol. 37, n. 3, pp. 463-484.
- Dür A. – Mateo G. (2013), *Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries*, in «European Journal of Political Research», vol. 52, n. 5, pp. 660-686.
- Dür A. – Mateo G. (2014), *Public Opinion and Interest Group Influence: How Citizen Groups Derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, in «Journal of European Public Policy», vol. 21, n. 8, pp. 1199-1217.
- Eising R. – Spohr F. (2017), *The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees*, in «German Politics», vol. 26, n. 2, pp. 314-333.
- Flöthe L. (2019), *Technocratic or Democratic Interest Representation? How Different Types of Information Affect Lobbying Success*, in «Interest Groups & Advocacy», vol. 8, n. 2, pp. 165-183.
- Fraussen B. – Beyers J. – Donas T. (2015), *The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderness: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils*, in «Political Studies», vol. 63, n. 3, pp. 569-588.
- Gallagher M. (1991), *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, in «Electoral Studies», vol. 10, n. 1, pp. 33-51.
- Gilens M. – Page B.I. (2014), *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*, in «Perspectives on Politics», vol. 12, n. 3, pp. 564-581.
- Giovannini A. – Mosca L. (eds.) (2021), *Politica in Italia. Edizione 2021*, Bologna, Il Mulino.

- Gormley W.T.J. (1998), *Interest Group Interventions in the Administrative Process: Conspirators and Co-Conspirators*, in P.S. Herrnsen – R.G. Shaiko – C. Wilcox (a cura di), *The Interest Group Connection. Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, Chatham (NJ), Chatham House, pp. 213-223.
- Graziano L. (2002), *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza.
- Hallin D.C. – Mancini P. (2004), *Modelli di giornalismo. Mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza.
- Junk W.M. (2016), *Two Logics of NGO Advocacy: Understanding Inside and Outside Lobbying on EU Environmental Policies*, in «Journal of European Public Policy», vol. 23, n. 2, pp. 236-254.
- Klüver H. (2011), *The Contextual Nature of Lobbying: Explaining Lobbying Success in the European Union*, in «European Union Politics», vol. 12, n. 4, pp. 483-506.
- Klüver H. – Braun C. – Beyers J. (2015), *Legislative Lobbying in Context: Towards a Conceptual Framework of Interest Group Lobbying in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», vol. 22, n. 4, pp. 447-461.
- Kollman K. (1998), *Outside Lobbying. Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Langer A.I. – Gruber J.B. (2021), *Political Agenda Setting in the Hybrid Media System: Why Legacy Media Still Matter a Great Deal*, in «The International Journal of Press/Politics», vol. 26, n. 2, pp. 313-340.
- Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lizzi R. – Pritoni A. (2014), *Sistema degli interessi e sistema mediatico in Italia attraverso un'indagine sulla stampa nazionale (1992-2013)*, in «Comunicazione Politica», vol. 15, n. 2, pp. 287-312.
- Lizzi R. – Pritoni A. (2017), *The Size and Shape of the Italian Interest System between the 1980s and the Present Day*, in «Italian Political Science Review», vol. 47, n. 3, pp. 291-312.
- Lizzi R. – Pritoni A. (2019), *Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making nell'Italia della disintermediazione*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 14 n. 2, pp. 157-180
- Pagliari S. – Young K. (2016), *The Interest Ecology of Financial Regulation: Interest Group Plurality in the Design of Financial Regulatory Policies*, in «Socio-Economic Review», vol. 14, n. 2, pp. 309-337.
- Pritoni A. (2017), *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Roma, Carocci.
- Pritoni A. (2021), *Politica e interessi. Il lobbying nelle democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino.
- Schattschneider E.E. (1960), *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Stevens F. – De Bruycker I. (2020), *Influence, Affluence and Media Salience: Economic Resources and Lobbying Influence in the European Union*, in «European Union Politics», vol. 21, n. 4, pp. 728-750.

- Thrall T.A. (2006), *The Myth of the Outside Strategy: Mass Media News Coverage of Interest Groups*, in «Political Communication», vol. 23, n. 4, pp. 407-420.
- Tresch A. (2021), *Outside Lobbying*, in P. Harris – A. Bitonti – C.S. Fleisher – A.S. Binderkrantz (a cura di), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, Cham, Springer.
- Tresch A. – Fischer M. (2015), *In Search of Political Influence: Outside Lobbying Behaviour and Media Coverage of Social Movements, Interest Groups and Political Parties in Six Western European Countries*, in «International Political Science Review», vol. 36, n. 4, pp. 355-372.
- Vicentini G. – Pritoni A. (2021), *Down from the 'Ivory Tower'? Not so much...Italian Political Scientists and the Constitutional Referendum Campaign*, in «European Political Science», Online first DOI 10.1057/s41304-021-00337-7.
- Woll C. (2013), *Lobbying under Pressure: The Effect of Salience on European Union Hedge Fund Regulation*, in «JCMS: Journal of Common Market Studies», vol. 51, n. 3, pp. 555-572.

ALBERTO BITONTI è docente e ricercatore post-doc nell'Università della Svizzera italiana di Lugano (Svizzera) e Professor of Politics presso IES Abroad Rome (Italia). Si occupa principalmente di lobbying e gruppi di interesse, comunicazione politica e innovazione. INDIRIZZO: Università della Svizzera italiana – Via Giuseppe Buffi, 13 – 6900 Lugano (Svizzera).

[e-mail: alberto.bitonti@usi.ch]

GIUSEPPE MONTALBANO è ricercatore post-doc nell'Università del Lussemburgo, Institute of Political Science. I suoi interessi di ricerca vertono sul ruolo dei gruppi di interesse, il lobbying, la politica finanziaria europea e gli approcci critici nell'economia politica internazionale. INDIRIZZO: Institute of Political Science – Université du Luxembourg, 11 – Porte des Sciences – L-4366 Esch-sur-Alzette.

[e-mail: giuseppe.montalbano@uni.lu]

ANDREA PRITONI è professore associato di Scienza Politica nel Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Collabora inoltre con l'Istituto di Ricerca Carlo Cattaneo di Bologna in qualità di coordinatore del comitato editoriale di *Politica in Italia*. Si occupa principalmente di gruppi di interesse, lobbying, sistema politico italiano e politiche universitarie. INDIRIZZO: Dipartimento di Culture, Politica e Società – Lungo Dora 100/a – 10153 Torino.

[e-mail: andrea.pritoni@unito.it]

GIULIA VICENTINI è collaboratrice di ricerca nel Dipartimento di Scienze Sociali, Politiche e Cognitive dell'Università di Siena. È stata assegnista di ricerca all'Università di Trento e Bologna e alla Scuola Normale Superiore. I suoi interessi di ricerca includono l'organizzazione interna dei partiti politici occidentali, la selezione di leader e candidati, le politiche universitarie e lo studio delle élite politiche ed accademiche. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Sociali, Politiche e Cognitive – Via Pier Andrea Mattioli, 10 – 53100 Siena.

[e-mail: giulia.vicentini19@gmail.com]