



Osservazioni sul disegno di legge S1780 in materia di rappresentanza di interessi

La coalizione #Lobbying4Change, formata da **52 organizzazioni e movimenti non profit** coordinati da The Good Lobby, è impegnata nella promozione di processi decisionali pubblici più trasparenti e inclusivi e nel rafforzamento della capacità del terzo settore nell'ambito dei public affairs.

Con il prossimo avvio dell'esame al Senato del disegno di legge S1780 in materia di rappresentanza di interessi, la coalizione intende portare all'attenzione della Commissione alcune valutazioni maturate nel corso dell'iter alla Camera.

Riteniamo che la regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi costituisca un elemento essenziale per il **buon funzionamento dei sistemi democratici** contemporanei, in quanto consente ai decisori pubblici di disporre di informazioni, dati e competenze utili ai processi decisionali e, al contempo, garantisce ai portatori di interessi e ai rappresentanti della società civile la possibilità di partecipare in modo trasparente e responsabile alla formazione delle politiche pubbliche.

Affinché tale funzione sia pienamente realizzata, è necessario che tale attività si svolga all'interno di un quadro normativo chiaro, coerente e fondato sul **principio di trasparenza** e soprattutto **parità di trattamento** tra tutti i soggetti coinvolti.

Il testo approvato in prima lettura rappresenta un passaggio rilevante nel percorso di regolamentazione di un ambito strategico per il funzionamento delle istituzioni democratiche. Tuttavia, riteniamo che esso presenti ancora **criticità significative** che rischiano di comprometterne l'efficacia, la coerenza interna e la credibilità pubblica.

In particolare, desta forte preoccupazione l'**esclusione dagli obblighi di trasparenza** di alcune grandi organizzazioni datoriali e sindacali, che svolgono un ruolo centrale e strutturato nelle relazioni istituzionali. Tale deroga introduce un regime asimmetrico tra soggetti che operano di fatto negli stessi processi decisionali, indebolendo il principio di universalità della disciplina e compromettendo la parità di trattamento tra gli operatori.

Nel corso dell'esame alla Camera, era emersa un'apertura alla revisione di questa impostazione da parte del Presidente Nazario Pagano, nella prospettiva di rafforzare l'impianto complessivo della riforma e rimuovere un'esonazione difficilmente giustificabile. Tale orientamento, tuttavia, non si è tradotto in una modifica del testo, a causa della mancata convergenza tra le forze politiche su questo emendamento. Ne è derivata la conferma di una deroga che indebolisce un passaggio essenziale della riforma e che rende oggi ancora più rilevante il ruolo del Senato nel recuperare coerenza, credibilità e solidità dell'impianto normativo.

Il risultato è un testo che, pur rappresentando un passo avanti rispetto all'assenza di una disciplina organica, risulta meno ambizioso, meno coerente e meno incisivo rispetto agli obiettivi originari



della riforma, che rischia di non garantire un adeguato livello di fiducia pubblica nel sistema di regolamentazione.

In questo contesto, il passaggio al Senato rappresenta un'occasione decisiva per **intervenire in modo costruttivo** sulle criticità emerse, rafforzando l'impianto complessivo della disciplina e ristabilendo un quadro normativo chiaro e fondato sul principio di trasparenza e sull'effettiva parità di trattamento tra tutti i soggetti coinvolti

Alla luce di queste considerazioni generali, riteniamo utile richiamare in modo puntuale alcune criticità e lacune emerse nel testo, che meritano un'attenta valutazione nel prosieguo dell'iter parlamentare.

Criticità

In particolare, le criticità da noi rilevate riguardano le seguenti modifiche introdotte:

- **Art.3: ambito di applicazione e principio di universalità**

Particolare attenzione merita l'ipotesi di escludere dall'ambito di applicazione della disciplina le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro.

Tale impostazione introduce una differenziazione tra soggetti che, di fatto, svolgono attività analoghe di interlocuzione istituzionale, determinando un regime asimmetrico e una potenziale incoerenza interna al testo normativo.

La definizione di attività di rappresentanza contenuta nella proposta di legge è orientata a ricomprendere tutti i soggetti che incidono sui processi decisionali pubblici. L'introduzione di deroghe strutturali rischia di indebolire il principio di universalità e di compromettere l'efficacia complessiva della riforma.

- **Art.5: tempestività e qualità della trasparenza**

La modifica relativa alla rendicontazione trimestrale degli incontri, in luogo della precedente cadenza settimanale, riduce significativamente la tempestività dell'informazione e la capacità di monitoraggio da parte dei cittadini, dei media e degli stakeholder.

Una trasparenza differita nel tempo perde parte della propria funzione democratica e preventiva. Un sistema efficace dovrebbe garantire un flusso informativo continuo, aggiornato e facilmente accessibile. Il principio di trasparenza, infatti, non può esaurirsi nella mera consultazione delle informazioni, ma deve includere la loro disponibilità in formato strutturato e riusabile. La possibilità di accedere ai dati del Registro in forme aperte e interoperabili costituisce infatti una condizione essenziale per consentire attività di monitoraggio civico, analisi indipendenti e valutazioni nel tempo sull'effettivo funzionamento del sistema.

- **Art.6: autonomia del Registro e procedure di pubblicazione**



Suscita criticità la previsione di una comunicazione preventiva ai decisori pubblici prima della pubblicazione delle informazioni sugli incontri, in quanto introduce un elemento di condizionamento potenzialmente idoneo a incidere sull'autonomia del sistema di trasparenza.

La pubblicità delle informazioni dovrebbe avvenire in modo automatico, ferma restando la possibilità di attivare procedure di rettifica e contestazione ex post, fondate su criteri oggettivi e su valutazioni indipendenti.

In analogia prospettiva, l'estensione dei termini di opposizione da cinque a quindici giorni comporta un prolungamento della sospensione della pubblicazione, con effetti negativi sull'accessibilità tempestiva dei dati.

Accanto alle criticità sopra richiamate, permangono alcuni nodi rilevanti che, pur essendo stati oggetto di proposte migliorative nel corso dell'esame in Commissione, non hanno trovato accoglimento nel testo licenziato e meritano pertanto un'ulteriore valutazione nel prosieguo dell'iter parlamentare. Ad esempio accanto alla previsione, condivisibile, della pubblicazione automatica delle informazioni con possibilità di rettifica ex post, sarebbe opportuno garantire la piena tracciabilità delle modifiche e la storicizzazione dei dati.

- **Art.11: sistema sanzionatorio**

La riduzione del periodo di esclusione dal Registro attenua significativamente l'efficacia deterrente delle sanzioni. Un periodo di interdizione limitato a un solo anno, in particolare per professionisti e organizzazioni strutturate, rappresenta una misura relativamente lieve, in quanto se da un lato ne limita l'attività di rappresentanza dall'altro consente, nella pratica, di continuare a esercitare attività di lobbying attraverso forme indirette o informali, vanificando in parte l'obiettivo di responsabilizzazione perseguito dalla norma.

Ne deriva un indebolimento complessivo della funzione preventiva e correttiva del sistema sanzionatorio, che rischia di compromettere la credibilità del Registro quale strumento di garanzia pubblica.

Lacune

Oltre ai punti sopra richiamati, permangono alcuni profili rilevanti che, pur esaminati in sede di Commissione, non sono stati recepiti nel testo licenziato e che riteniamo meritevoli di ulteriore valutazione nel prosieguo dell'iter parlamentare.

- **Art.2: definizione dei decisori pubblici**

L'attuale definizione di decisori pubblici non include in modo esplicito i vertici amministrativi dei ministeri, nonostante il loro ruolo centrale nella preparazione degli atti normativi e nell'attuazione delle politiche pubbliche.



Tale esclusione determina una parziale copertura dei processi decisionali reali e crea aree di opacità. Si ritiene pertanto opportuno includere espressamente tali figure nel perimetro della disciplina.

- **Art.4: periodo di raffreddamento**

La disciplina del periodo di raffreddamento per gli ex titolari di incarichi pubblici rappresenta un presidio fondamentale per la prevenzione dei conflitti di interessi. L'assenza di una disciplina chiara, adeguatamente calibrata e coerente con le migliori pratiche europee, in materia di *revolving doors* può esporre il sistema a rischi di conflitto di interesse e compromettere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

- **Art.5: Pubblicazione degli incontri e reciprocità della trasparenza**

Ulteriore elemento critico è rappresentato dall'assenza di un principio di piena reciprocità negli obblighi di trasparenza, con la conseguenza che la rendicontazione degli incontri e la pubblicazione delle agende ricadono prevalentemente sui portatori di interessi, senza un corrispondente e strutturato obbligo in capo ai decisori pubblici.

Tale asimmetria rischia di produrre un sistema sbilanciato, nel quale gli oneri di trasparenza risultano concentrati su una sola parte del rapporto istituzionale, compromettendo l'equilibrio complessivo della disciplina e indebolendone la credibilità.

- **Art.8: composizione del Comitato di sorveglianza**

La composizione del Comitato di sorveglianza, pur fondata su criteri di competenza giuridica, potrebbe essere ulteriormente rafforzata mediante un ampliamento delle professionalità rappresentate, valorizzando competenze provenienti anche dalla società civile, dal mondo accademico e dall'ambito della trasparenza e dell'anticorruzione.

Ciò contribuirebbe a rafforzarne la legittimazione, l'autorevolezza e la capacità di interpretare fenomeni complessi.

- **Art.12: monitoraggio e revisione della normativa**

Il testo attualmente in esame non prevede meccanismi strutturati di valutazione periodica dell'impatto della legge.

Considerata la natura evolutiva delle pratiche di rappresentanza di interessi, appare opportuno prevedere strumenti di monitoraggio e revisione basati su evidenze empiriche, basate sui dati pubblici prodotti dal Registro e accessibili anche a soggetti terzi, integrate da consultazioni pubbliche e da relazioni periodiche al Parlamento, al fine di garantire l'aggiornamento e l'efficacia della disciplina nel tempo.

4 Lobbying Change

Alla luce di quanto finora esposto, la coalizione #Lobbying4Change ritiene che la regolamentazione della rappresentanza di interessi rappresenti un'opportunità rilevante per rafforzare la qualità della democrazia italiana, rendere più trasparenti i processi decisionali e valorizzare il contributo responsabile della società organizzata. Tuttavia, una disciplina efficace deve essere coerente, inclusiva, tempestiva, indipendente e credibile sotto il profilo sanzionatorio. Solo in presenza di tali condizioni è possibile evitare il rischio di una regolamentazione meramente formale e assicurare un impatto concreto sui comportamenti.

La coalizione rinnova la propria disponibilità a collaborare con tutte le forze parlamentari per il miglioramento del testo, nella prospettiva di una riforma condivisa, solida e coerente con le migliori pratiche europee.

Le 52 Organizzazioni di #Lobbying4Change



4 Lobbying Change

