
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

**PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

**Progetto di legge di iniziativa dei consiglieri regionali delle Marche:**

**DISCIPLINA SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITA' POLITICA E REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITA' DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI PARTICOLARI PRESSO LA REGIONE MARCHE**


Questa proposta nasce dall'esigenza di introdurre una regolamentazione del fenomeno dei gruppi di pressione, ovvero delle collettività organizzate per rappresentare i propri legittimi interessi presso i centri decisionali politici istituzionali: si può trattare di categorie professionali, gruppi economici, organizzazioni sindacali, ma l'elemento rilevante e che li accomuna è la volontà di tali gruppi di esercitare un'influenza, appunto una pressione, a favore dell'interesse particolare che essi rappresentano, presso le istituzioni legislative, politiche ed amministrative che sono chiamate a individuare e perseguire l'interesse generale, normalmente attraverso lo strumento della legiferazione.

In quasi tutti i Paesi europei, questi gruppi di pressione, comunemente chiamati *lobbies*, sono stati oggetto di specifiche regolamentazioni; più precisamente, si è cercato di disciplinare la relazione tra i gruppi e i decisori pubblici. Negli Stati Uniti, la relazione tra *lobbies* e istituzioni governative è regolata già da più di sessant'anni, come si legge nella relazione introduttiva al progetto di legge. In Italia, invece, la materia è stata oggetto di scarsa attenzione e di discipline frammentate, tant'è che al momento il tema è anche all'attenzione del Parlamento, che sta esaminando numerose proposte di legge, con la speranza di riuscire ad arrivare a costruire una legge che sia davvero organica ed efficace.

Fino a questo momento, in Italia, le relazioni tra politica e gruppi di interesse risultano scarsamente limpide, per cui si avverte l'esigenza di garantire una maggiore trasparenza anche nei confronti dei cittadini che devono poter conoscere quali soggetti influiscano sull'azione politica.

Le *lobbies* sono uno strumento ineludibile di qualunque sistema pluralistico democratico, per la rappresentazione degli interessi presso i centri di potere, senza incidere sull'autonomia decisionale; proprio per evitare che l'azione di tali *lobbies* possa essere svolta in un'area grigia, priva di regole e trasparenza, e possa così ingenerare anche solo il sospetto nell'opinione pubblica del "malaffare" o peggio anche della corruzione, compito del legislatore non può che essere quello di governare il fenomeno dando regole certe, facendole emergere alla luce del sole, portandole fuori dai corridoi e dalle anticamere dei partiti e delle istituzioni. In attesa di una legge dello Stato che disciplini organicamente il fenomeno, è fortemente sentita l'esigenza di intervenire a livello regionale.

Il dibattito nazionale è acceso da diversi anni sul tema delle *lobby*, ma non ha ancora portato a una disciplina organica della materia. Tra i tentativi più recenti, va segnalato che durante il Governo Letta il tema era stato affrontato al fine di costruire una legge nazionale, ma il dibattito non era giunto a conclusione. Il governo presieduto da Enrico Letta aveva costituito un gruppo di lavoro per la redazione di un disegno di legge; il gruppo di lavoro aveva concluso il lavoro di elaborazione della proposta a giugno 2013 e il provvedimento era stato illustrato in Consiglio dei Ministri, ma aveva sollevato numerose

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

critiche e valutazioni poco favorevoli, tanto da parte del mondo dei lobbisti quanto da parte di alcuni politici. A seguito di tali malumori il Consiglio dei Ministri a luglio 2013 preferiva rinviare il provvedimento suggerendo per il testo ulteriori approfondimenti comparati. In particolare il disaccordo sostanziale, cui è riconducibile il naufragio del lavoro svolto dal gruppo di lavoro dell'esecutivo Letta, riguardava alcuni dei punti introdotti nella bozza, tra cui le autorità delegate alla tenuta del Registro dei lobbisti, l'entità delle sanzioni per comportamenti contrari alla legge, la frequenza della rendicontazione degli incontri tra politici e lobbisti.


Si dà anche conto del fatto che durante il Governo Monti, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha formalmente istituito, nel febbraio del 2012, un registro a costo zero per l'accreditamento dei lobbisti al Ministero, riaprendo anche il dibattito su come la questione richieda un'urgente e concreta soluzione e attuando un primo passo per colmare il vuoto normativo.

Attualmente il tema del lobbismo è di nuovo in discussione al Parlamento nazionale, innanzitutto, dalla prima Commissione della Camera, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, con la proposta di legge "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi", che nasce dall'esigenza dichiarata di disciplinare il tema delle relazioni istituzionali, anche alla luce delle "numerose inchieste giornalistiche e le pubblicazioni recenti che riguardano i rapporti fra gli interessi economici privati e i rappresentanti delle istituzioni e che hanno gettato numerose ombre sia sui metodi dei primi sia sui comportamenti dei secondi".

Ma è soprattutto al Senato che il dibattito è particolarmente vivo, grazie a una pluralità di proposte di legge, che sono attualmente all'esame della prima Commissione Affari costituzionali.

Tra gli aspetti peculiari e pressoché comuni alle varie proposte si segnalano: l'istituzione di un registro dei rappresentanti di interessi particolari; la redazione di un codice deontologico che dovrà essere sottoscritto dai vari rappresentanti; l'istituzione di una commissione o di un comitato ad hoc deputato al controllo dell'attività di *lobbying*; l'obbligo di redigere una relazione annuale per i soggetti iscritti nel registro; sono previsti i diritti e gli obblighi dei portatori di interessi e una serie di obblighi o di adempimenti a carico dei decisori pubblici; sono previste sanzioni per i rappresentanti di interessi che violano alcune disposizioni ed è anche previsto un regime di pubblicità delle sanzioni irrogate.

La scelta della Regione Marche nasce, come veniamo a sapere dalla relazione introduttiva, all'interno dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, dal che desumiamo che si tratti di una proposta condivisa dalle diverse forze rappresentate in Assemblea. Sempre dalla relazione comprendiamo che sono due le finalità che l'intervento intende realizzare: innanzitutto, un'esigenza di trasparenza: si intende rendere conoscibili da parte del cittadino i fattori che incidono sulla formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali dell'Assemblea legislativa e del Governo regionale; in secondo luogo, si vorrebbe soddisfare l'esigenza di partecipazione sentita dai

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

rappresentanti di interesse: con questa legge si vorrebbe dare loro uno strumento affinché possano intervenire nel processo decisionale "alla luce del sole".

Con queste disposizioni viene disciplinato il diritto di svolgere attività di rappresentanza di interessi particolari; allo stesso tempo, le Istituzioni regionali vengono rese più informate, recettive ed attente alle richieste che provengono dalla società civile di cui le lobby sono espressione.


In questa prospettiva il modello che si è dichiaratamente scelto di seguire per costruire la futura disciplina regionale è quello utilizzato dalle Istituzioni europee, strutturato sulla base di alcuni principi: un sistema di registrazione su base volontaria; l'adozione di un codice di condotta comune per tutti i lobbisti; la previsione di un sistema di controllo e di sanzioni.

Procedendo nell'analisi della proposta di legge e della relazione di accompagnamento, comprendiamo quali sono gli aspetti per i quali questa proposta cerca di caratterizzarsi rispetto alle normative dettate da altre Regioni italiane, avvicinandosi alla disciplina comunitaria: in nessuna delle normative regionali vigenti si prevede la possibilità di iscrizione al registro regionale di soggetti diversi da associazioni di categoria o fondazioni. In pratica, si esclude l'accesso ai centri decisionali regionali a professionisti terzi rispetto ai portatori di interessi particolari che offrono a questi ultimi servizi professionali retribuiti, ovvero si limita l'accesso alle sedi decisionali ai lobbisti professionisti. Ciò dipende soprattutto dalla scelta fatta in alcune normative di richiedere che le organizzazioni interne degli enti che intendono iscriversi nei registri siano regolate dal principio democratico, il che porta inevitabilmente all'esclusione automatica dal registro delle società private, la cui organizzazione interna non è necessariamente democratica, ma che si occupano specificamente di rappresentanza di interessi e di lobbying.

È proprio su questo aspetto che il Registro per la Trasparenza istituito presso il Parlamento europeo appare più esaustivo, racchiudendo, oltre a un notevole numero di lobbisti interni e associazioni di categoria che si occupano di lobbismo, anche numerose società di consulenza specializzate e di studi legali che svolgono attività di lobbying presso le istituzioni dell'Unione europea.

Questa proposta di legge regionale si pone quindi l'obiettivo di superare quelli che appaiono come dei limiti presenti nelle normative con cui altre Regioni, come si vedrà meglio tra breve, regolano le attività di partecipazione di soggetti portatori di interessi terzi al processo legislativo o di governo.

Prima di passare all'esame specifico dei singoli articoli, vale la pena di sottolineare quelli che sono i punti più interessanti della proposta: innanzitutto, va segnalata la scelta di definire non solo obblighi e doveri dei rappresentanti di interessi iscritti al registro, ma anche dei decisori pubblici, sempre in un'ottica di trasparenza dei processi decisionali, prevedendo la menzione da parte del proponente, già in fase di iniziativa legislativa, dell'attività di rappresentanza di interesse in cui è stato coinvolto; in particolare, il proponente deve dare conto nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge dei rappresentanti di interesse con cui ha interagito.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

Altro aspetto che tenta di rendere maggiormente trasparente il processo di decision making è l'obbligo per il rappresentante di interesse di presentare ogni anno un report delle attività di lobbying svolte, i soggetti "pressati" e le risorse economiche e umane impiegate nell'attività.


### Esame dell'articolato

Nell'**articolo 1** sono indicate le finalità della proposta di legge: pubblicità, partecipazione e trasparenza sono le tre parole chiave della norma e di tutta la legge. L'idea è di garantire la partecipazione dei rappresentanti di interessi particolari e di rendere tale partecipazione il più possibile trasparente agli occhi dei cittadini, che hanno il diritto di conoscere l'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali; la partecipazione sarà utile anche per i decisori pubblici ai quali deve essere assicurata una più ampia base informativa sulla quale fondare le proprie decisioni.

**L'articolo 2** introduce tutte le definizioni. Innanzitutto, si fa una distinzione tra i "portatori di interessi particolari", che sono i centri di interesse leciti di rilevanza non generale anche di natura non economica, e i "rappresentanti di interessi particolari", che sono i soggetti che rappresentano, presso la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa, gli interessi dei portatori di interessi particolari.

Più intuitivo è comprendere che cosa si intenda per "decisori pubblici", ossia i centri di decisione individuabili in seno alla Giunta regionale e all'Assemblea legislativa: il Presidente della Giunta regionale, gli Assessori, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale, ma anche il presidente dell'Assemblea legislativa, i componenti dell'Ufficio di presidenza, i presidenti delle commissioni assembleari, i consiglieri regionali, i dirigenti e i vertici degli enti e/o società e/o aziende regionali. Intuitiva è anche la definizione di "processi decisionali pubblici". Più utile è, invece, la definizione di "attività di rappresentanza di interessi", in cui vengono indicate tutte le attività che possono essere svolte dai rappresentanti di interessi particolari: "proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici".

Con **l'articolo 3** viene istituito e disciplinato il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari. Nella norma viene innanzitutto precisato che, per ottenere l'accreditamento mediante iscrizione nel Registro presso Giunta e Assemblea, i richiedenti non devono avere condanne penali, interdizioni dai pubblici uffici o dichiarazioni di fallimento. Viene poi stabilito quali categorie sono accreditate di diritto. Quanto ai "rappresentanti di interessi particolari" la norma stabilisce che questi possono anche essere organizzati in enti aventi personalità giuridica, in associazioni o fondazioni, anche non riconosciute, ovvero in comitati con finalità temporanee. L'articolo 3 stabilisce anche che il registro è organizzato in settori, mentre per le modalità più specifiche si fa rinvio ad apposito regolamento che dovrà essere adottato dalla Giunta regionale e dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa. Sono altresì previsti controlli successivi all'iscrizione

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

per verificare il possesso effettivo dei requisiti necessari, il cui esito può portare alla cancellazione dal registro.

**L'articolo 4** disciplina gli obblighi degli iscritti nel Registro e le attività di verifica; in particolare, si prevede che il rappresentante di interessi particolari deve trasmettere annualmente una relazione concernente l'attività svolta con l'elenco dettagliato dell'attività di rappresentanza di interessi e l'indicazione dei decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte le predette attività; l'elenco delle risorse economiche ed umane effettivamente impiegate per lo svolgimento delle predette attività. Su tale relazione i presidenti di Giunta e Assemblea sono chiamati a svolgere una verifica e a inviare all'Assemblea il relativo rapporto che dovrà poi essere pubblicato sul sito internet nell'ambito della sezione dedicata al Registro e trasmesso all'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione (CIVIT).

**L'articolo 5** prevede una temporanea incompatibilità tra la professione di rappresentante di interessi e l'aver ricoperto incarichi pubblici.

**L'articolo 6** disciplina invece più nel dettaglio i diritti dei rappresentanti di interessi particolari iscritti nel Registro: tra gli aspetti peculiari della norma c'è la possibilità per i rappresentanti dei gruppi di interesse di essere ascoltati dalle Commissioni assembleari incaricate dell'istruttoria degli atti. Inoltre, i rappresentanti dei gruppi accreditati possono accedere ai locali del Consiglio regionale per seguire in via telematica le sedute delle Commissioni assembleari di loro interesse.

**L'articolo 7** disciplina gli obblighi dei decisori pubblici, che devono dare pubblicità all'attività di rappresentanza di interesse, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali, facendone menzione nella relazione illustrativa o nel preambolo degli atti normativi nonché nelle premesse agli atti amministrativi generali.


**L'articolo 8** introduce l'obbligo di pubblicare sul sito web dell'Assemblea legislativa e della Giunta l'ammontare dei finanziamenti che siano superiori ai 500 euro complessivi, che i soggetti privati ed i rappresentanti di interessi particolari erogano ai singoli consiglieri regionali.

**L'articolo 9** prevede una serie di sanzioni, in assenza di fatto che possa costituire un reato, che possono essere irrogate ai rappresentanti di interessi particolari che contravvengono ad alcune delle prescrizioni che la legge introduce.

Infine, **l'articolo 10** esclude l'applicazione della legge in oggetto all'attività di rappresentanza di interessi svolta da enti o da istituzioni pubbliche.

### **La situazione in altre Regioni**

Passando brevemente alla situazione in altre Regioni, va ricordato, innanzitutto, che capofila nella previsione di una regolamentazione in tema di lobbying è stata la Regione Toscana, con la legge 5 del 2002, "Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana".


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

Questa legge costituiva già un modello rispetto alla proposta della Regione Marche; un limite della legge può essere rappresentato, come è stato segnalato già sopra, dal fatto che l'articolo 2 della legge limita la possibilità di iscrizione al Registro ai soli gruppi la cui organizzazione interna sia regolata dal principio democratico. Questo appare effettivamente un punto critico poiché rende impossibile per una società specializzata nella "pressione" di iscriversi nel registro; il legislatore sembra quindi ritenere che non siano interessate ad esercitare pressioni presso il Consiglio, ad esempio, multinazionali.

Nel 2006 la Regione Molise ha adottato una legge molto simile a quella della Regione Toscana, ma sembra che tale legge abbia avuto scarsa attuazione.

Anche l'Abruzzo è intervenuto sul tema con la legge del 2010 "Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari", che ha avuto attuazione con l'approvazione del relativo Disciplinare da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, alla fine del 2012. Tale normativa appare tecnicamente assai più avanzata rispetto alle precedenti, dal momento che contiene una definizione adeguata di rappresentanza di interessi particolari, di gruppo di interesse e di singolo rappresentante. Inoltre, la norma regionale disciplina l'attività di rappresentanza sia presso il Consiglio Regionale che presso la Giunta Regionale d'Abruzzo, anche se il Disciplinare sembra riferirsi solo alla partecipazione dei soggetti alle attività delle Commissioni. Una pecca è che non tutti i gruppi dovranno passare per la fase istruttoria per essere accreditati. Trattandosi di una normativa abbastanza recente sarebbe interessante capire a che punto è la fase attuativa e quindi il grado di partecipazione dei soggetti rappresentanti di interessi alle attività del Consiglio.

Un breve cenno, per concludere, a quanto accade in Regione Emilia-Romagna, dove esiste un Albo delle associazioni, suddiviso per singole commissioni, la cui istituzione è prevista prima di tutto dallo Statuto regionale, all'articolo 19. Lo stesso articolo prevede un protocollo di consultazione, che costituisce parte integrante del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa. L'istituzione dell'Albo è stata poi effettuata con una delibera dell'Assemblea legislativa. A prescindere dalla scelta della Regione Emilia-Romagna di non utilizzare lo strumento legislativo per la regolamentazione della materia, va rilevato che anche in questo caso l'iscrizione all'Albo è limitata alle associazioni. Infine, va precisato che in Emilia-Romagna l'iscrizione all'Albo ha una funzione limitata: rende obbligatoria la consultazione delle associazioni iscritte nel corso dell'iter legislativo invitandole alle udienze conoscitive.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 25 – 26 settembre 2014 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

**Progetto di legge di iniziativa dei consiglieri regionali della Lombardia:  
NORME IN MATERIA DI TASSA REGIONALE SULLA PROSTITUZIONE**

Con questa proposta di legge alcuni consiglieri regionali della Lombardia (per l'esattezza si tratta di consiglieri del gruppo della Lega Nord, quindi componenti della maggioranza) intervengono formalmente su un tema che è da tempo oggetto di discussioni più o meno giuridiche: l'introduzione di una tassa sull'attività della prostituzione.

Al di là del sapore ideologico, va rilevato il modo in cui nella relazione viene argomentata la necessità di un intervento in materia: l'esigenza di far fronte ai servizi sanitari di prevenzione e assistenza forniti dalla Regione che sono connessi con l'esercizio della prostituzione, counselling, visite periodiche generali, prevenzione di malattie infettive, rilascio certificati di buona salute, ecc...

Sotto il profilo costituzionale la legittimazione della Regione deriva, sempre secondo la ricostruzione che troviamo nella relazione di accompagnamento, dall'articolo 119 della Costituzione nella parte in cui garantisce autonomia di entrata alla Regione. I proponenti non dimenticano che la disposizione costituzionale prevede che il potere delle Regioni di stabilire e applicare tributi ed entrate propri, debba avvenire in armonia con la Costituzione e *secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*. Tale disposizione implica che, nelle materie di rispettiva competenza, le Regioni, anche in assenza della preventiva legislazione statale avente ad oggetto la determinazione dei principi di coordinamento del sistema tributario, sarebbero in grado di esplicitare il proprio potere impositivo in ambito tributario con riferimento ai tributi locali aventi presupposti diversi dai tributi statali. Per rafforzare tale ricostruzione, viene altresì richiamata una posizione della Corte Costituzionale che ha affermato che, in carenza della legislazione di coordinamento, il potere di autodeterminazione del prelievo da parte delle Regioni può esplicitarsi solo con riferimento a tributi aventi presupposti diversi da quelli statali esistenti, vale a dire che può esplicitarsi solo là dove lo Stato non abbia fatto valere la propria primazia tributaria.

In armonia con le argomentazioni ampiamente riportate nella relazione di accompagnamento e di cui sopra si riporta solo un breve stralcio, il progetto di legge regionale è volto ad istituire una tassa sull'attività di prostituzione destinata a finanziare i servizi forniti dalla Regione in materia sanitaria e che si ritiene vadano collegati all'esercizio dell'attività di meretricio nonché a reperire ulteriori risorse che si vorrebbe utilizzare per interventi a sostegno dei disoccupati e delle famiglie che versano in particolare stato di necessità nonché ancora per adottare provvedimenti quali la riduzione e/o la cancellazione di tributi quali, ad esempio, la tassa automobilistica regionale, ossia il bollo auto.

Sembra che di recente il dibattito, che riemerge con una certa periodicità, si sia riaperto anche in Senato, con la presentazione di un progetto di legge che mira a far pagare le tasse a chi svolge l'attività di prostituzione.