
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14 e 15 aprile 2016 Giovanni Fantozzi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

PROGETTI DI LEGGE REGIONALE DI PARTICOLARE INTERESSE

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14 e 15 aprile 2016 Giovanni Fantozzi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

Progetto di legge della Regione Veneto, di iniziativa consiliare:


MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE 23 APRILE 2004, N. 11 “NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IN MATERIA DI PAESAGGIO” E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI

Quello in esame non è più un progetto di legge essendo stato definitivamente approvato dal Consiglio regionale del Veneto lo scorso 5 aprile. Tuttavia, per la data recentissima di discussione, per la particolarità della materia affrontata e per il clamore che ha suscitato anche a livello nazionale si è ritenuto utile di riportarlo in questa sede. Quasi tutti gli organi d’informazione che ne hanno ampiamente parlato nei giorni passati hanno definito questo provvedimento come “legge anti moschee” in relazione ai notevoli vincoli urbanistici che vengono introdotti per la costruzione dei nuovi edifici di culto, ma che di fatto sarebbero indirizzati soprattutto a rendere più difficoltosa la pratica del rito islamico. Anche altre Regioni hanno recentemente legiferato in materia di costruzione di nuovi edifici di culto come il Molise, la Calabria ed il Piemonte, ma per i suoi contenuti la legge della Regione Veneto è stata accostata a quella di analoga fattura della Regione Lombardia, recentemente bocciata dalla Corte costituzionale, su ricorso del Governo, perché ritenuta lesiva della libertà di culto. Il testo della legge lombarda *Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi Approvata nella seduta del 27 gennaio 2015*, conteneva norme molto rigide di carattere urbanistico per l’edificazione di edifici di culto da parte delle confessioni che non hanno ancora sottoscritto l’intesa con lo stato italiano prevista dall’articolo 8 della Costituzione, come appunto quella islamica. Per le religioni non riconosciute, e solo per loro, la legge lombarda infatti prevedeva un parere obbligatorio un parere preventivo della Giunta regionale sulle domande riguardanti i nuovi luoghi di culto.

La nuova legge della Regione Veneto n. 12 del 2016, che nasce da un pdl d’iniziativa di consiglieri della maggioranza (Conte, Bassi, Negro e Casali), opera facendo leva sullo strumento urbanistico ed intervenendo con alcune modifiche alla legge regionale n. 11 del 2004 sul governo del territorio, ricalcando in questo la strada seguita dalla Regione Lombardia.

Il nuovo articolo 31bis della legge n. 11 del 2004 afferma che la Regione e i comuni veneti, ciascuno nell’esercizio delle proprie competenze, individuano i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, delle confessioni religiose i cui rapporti con lo stato siano disciplinati ai sensi dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione e delle altre confessioni religiose. Di seguito, si specifica cosa debba intendersi per attrezzature di interesse comune per servizi religiosi: gli immobili destinati al culto, gli immobili destinati ai ministri del culto, al personale di servizio, quelli adibiti ad attività culturali, educative e ricreative, ed infine gli immobili destinati a sedi di associazioni società o comunità di persone le cui finalità diano da ricondurre alla religione o all’esercizio del culto.


L’articolo 31ter definisce i criteri per la realizzazione e la pianificazione delle attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi, stabilendo in particolare che lo strumento

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14 e 15 aprile 2016 Giovanni Fantozzi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

urbanistico comunale, al fine di assicurare un'adeguata qualità urbana, garantisca che nella realizzazione di attrezzature comuni per i servizi religiosi vi sia la presenza di idonee strade di collegamento, di opere di urbanizzazione primaria e parcheggi da eseguirsi tutte in forma onerosa a carico dei richiedenti. Viene inoltre indicata, in analogia con legge lombarda, la generica facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e delle leggi statali.

E' poi espressamente indicato l'obbligo per i richiedenti di sottoscrivere una convenzione con i Comuni che comprenda un impegno fideiussorio adeguato agli impegni assunti. Nella stessa convenzione può essere anche previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto. Un'altra norma confina la costruzione di nuovi edifici alle sole aree per servizi nei Comuni già dotati di Piani di assetto del territorio (PAT), e alle cosiddette F, destinate ad infrastrutture e impianti di interesse pubblico, per quei Comuni che non hanno un PAT.

Una norma transitoria, probabilmente la più controversa dell'intera legge, esclude dall'ambito di applicazione delle nuove disposizioni le attrezzature legate al culto, alle abitazioni dei religiosi, ad attività culturali, pastorali e sociali, ma non esclude, con evidente riferimento alle particolari condizioni di aggregazione del culto islamico, gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali. Solo per le attrezzature religiose esistenti, escluse dunque quelle islamiche, è prevista la possibilità di ampliamento nei limiti del 30 per cento del volume o della superficie esistente.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14 e 15 aprile 2016 Giovanni Fantozzi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

Progetto di legge della Regione Lombardia, di iniziativa consiliare:

DISCIPLINA PER LA TRASPARENZA DELL'ATTIVITA' DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI NEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI

Un tema che sta suscitando particolare interesse da parte del legislatore regionale, ma ora anche di quello nazionale, ed oggetto di frequenti tentativi legislativi di disciplinare la materia, peraltro molto articolata e complessa, è quello del rapporto tra sfera politico-istituzionale ed interessi organizzati. Sul piano nazionale risultano depositate in questa legislatura presso i due rami del parlamento una sessantina di progetti di legge che riguardano questo tema. In assenza di specifiche norme nazionali, alcune Regioni nel passato hanno provveduto a dotarsi di uno strumento legislativo per governare la materia: la Regione Toscana con la legge regionale n. 5 del 2002, la Regione Molise con la legge regionale n. 24 del 2004 ed infine l'Abruzzo con la legge regionale n. 61 del 2010. Uno degli ultimi tentativi di introdurre una regolamentazione regionale proviene da alcuni consiglieri regionali lombardi (Malvezzi, Capelli, Colucci, Piazza e Melazzini, appartenenti tutti ai gruppi di maggioranza). L'obiettivo dichiarato del loro pdl è quello di regolamentare l'attività svolta da rappresentanti di interessi nei confronti dei decisori pubblici della Regione, garantendo una più ampia partecipazione dei cittadini lombardi e una più completa base informativa per il decisore pubblico.

I proponenti segnalano nella relazione di accompagnamento come anche recenti fatti di cronaca siano rivelatori di zone di incertezza tra ciò che è consentito e ciò che non lo è nei rapporti tra il decisore politico ed il portatore di interessi particolari che intende orientare le scelte pubbliche a proprio favore. La mancata regolamentazione dell'attività di *lobbying* è causa di conseguenze negative non solo sul piano etico ma, come ha sottolineato l'OCSE nel 2010, anche su quello della competitività del sistema.

L'impianto del pdl, che si compone di nove articoli, individua cinque elementi ricorrenti in molti dei disegni legislativi già presentati in Parlamento: previsione di un accreditamento obbligatorio; nozione molto ampia di decisore pubblico, che comprende sia i rappresentanti politici, sia funzionari e dirigenti pubblici; obbligo di trasparenza anche in capo ai decisori pubblici relativamente alle interazioni con i rappresentanti di interessi; coinvolgimento dei rappresentanti di interessi nella fase di elaborazione normativa; tracciabilità degli scambi di informazioni tra decisori pubblici e rappresentanti di interessi.

Seguendo questo schema, il progetto di legge si propone innanzitutto di delimitare con precisione i soggetti attori e le modalità di rappresentanza degli interessi. All'articolo 2 si definisce come rappresentanza di interessi ogni attività finalizzata alla rappresentanza di interessi nell'ambito dei processi decisionali pubblici, svolta dai cosiddetti rappresentanti di interessi, mediante la presentazione e la illustrazione di proposte, documenti, richieste, suggerimenti, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale o scritta, anche in via telematica, richieste di incontri e audizioni, nonché ogni altra attività diretta a concorrere alla formazione della decisione pubblica. Per rappresentante di interessi (o *lobbysta*) si intende colui che rappresenta i portatori di interessi presso i decisori pubblici. I portatori di interessi sono invece tutti coloro (organizzazioni, enti società, fondazioni e comitati che conferiscono al rappresentante di interessi l'incarico di rappresentarli presso



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 14 e 15 aprile 2016

Giovanni Fantozzi – Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

il decisore pubblico. Nella nozione di quest'ultimo sono compresi il Presidente della Giunta regionale e gli assessori, i sottosegretari, i consiglieri regionali, i dirigenti regionali, gli amministratori degli enti del sistema regionale, nonché tutti coloro che, in ragione del proprio ufficio pubblico, concorrono ai processi decisionali pubblici.

L'articolo 3 istituisce l'Elenco dei rappresentanti di interessi, con l'obbligo di indicare per coloro che si iscrivono sia i propri dati personali, sia l'interesse particolare che si intende rappresentare. Con apposito regolamento la Giunta regionale disciplina le modalità di gestione dell'elenco ed è espressamente previsto che sia garantita la pubblicità e l'accessibilità di tale elenco. L'articolo 4 specifica i requisiti per l'accreditamento e le cause di incompatibilità (come un incarico pubblico) od ostative (come, ad esempio, l'aver subito una condanna penale o un'interdizione dai pubblici uffici).


Gli articoli 5 e 6 definiscono gli obblighi ed i diritti dei portatori di interessi accreditati: ogni anno il rappresentante di interessi è tenuto a presentare una relazione contenente l'elenco delle proprie attività di rappresentanza e l'elenco dei decisori pubblici rappresentati. Tra i diritti è invece contemplata la facoltà di presentare ai decisori pubblici richieste di incontro e di audizione, proposte, ricerche, ecc..

Al rappresentante di interessi accreditato è altresì riconosciuta la facoltà di accedere alle sedi istituzionali del Consiglio e della Giunta regionale, nonché di acquisire documenti relativi a processi decisionali su atti normativi e regolamentari.

All'articolo 7 sono invece descritti i doveri dei decisori pubblici. Soprattutto è fatto obbligo al decisore pubblico di menzionare nella relazione illustrativa degli atti normativi nonché nelle premesse degli atti normativi le attività di rappresentanza di interessi di cui è venuto a conoscenza nel corso del processo decisionale.

Nell'articolo 8 sono previste sanzioni a carico del rappresentante di interessi, comminate dal presidente della Regione, sentito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che vanno dalla censura, alla sospensione fino alla revoca dell'accreditamento.

A sottolineare la criticità di alcuni aspetti del pdl è stata Assolombarda che ha fatto pervenire ai proponenti del pdl alcune osservazioni, che appaiono ora allegate al pdl. In particolare, scrive Assolombarda, è "fondamentale differenziare il regime applicabile ai soggetti che istituzionalmente svolgono rappresentanza di interessi diffusi o generali e che costituiscono espressione della libertà associativa costituzionalmente tutelata, come nel caso delle Associazioni di categoria ed, in particolare, di quelle comparativamente più rappresentative". Queste associazioni "hanno infatti ruoli e fini diversi rispetto ad altri portatori di interessi come ad esempio le agenzie di lobby, che operano attraverso modelli organizzativi differenti volti al perseguimento di interessi specifici o particolari dei loro clienti, con l'obiettivo di rendere remunerativa l'azione di rappresentanza". Pertanto si richiede che al registro siano preferibilmente iscritti il portatore di interessi nel suo complesso piuttosto che i rappresentanti e che comunque sia specificato chiaramente che l'iscrizione al Registro è consentita solo in rappresentanza di organizzazioni di tipo giuridico o associativo. Nel Registro in ogni caso dovrebbero essere iscritte d'ufficio le associazioni di categoria che fanno parte delle camere di commercio, escludendole altresì dagli obblighi di rendicontazione delle proprie attività.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14 e 15 aprile 2016 Giovanni Fantozzi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

Progetto di legge della Regione Lazio, di iniziativa consiliare:

ISTITUZIONE DEL COMITATO PER IL MONITORAGGIO DELL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE POLITICHE REGIONALI

Il tema della valutazione delle politiche pubbliche è al centro di un pdl di iniziativa consiliare (consigliere Manzella, PD) della Regione Lazio, che si propone sostanzialmente due obiettivi: verificare la concreta attuazione degli interventi promossi dalle leggi e valutare gli effetti di tali interventi sui problemi che ne hanno motivato l'adozione.

Il consigliere proponente osserva che, seppure in ritardo rispetto ad altri paesi, si sta sviluppando a livello nazionale l'esigenza di "istituzionalizzare" la valutazione, anche in conseguenza dello stimolo esercitato dalla Commissione europea che impone ai paesi membri di valutare l'impatto delle iniziative condotte nell'ambito dei fondi strutturali,. A questo proposito viene espressamente citata la recente riforma della Carta costituzionale, che chiama il nuovo Senato ad intervenire nella valutazione delle politiche pubbliche e sulla verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

Sul piano concettuale il pdl attinge ampiamente all'esperienza del progetto Capire, promosso negli anni passati dalla conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali con l'obiettivo di migliorare la cultura della valutazione nell'ambito delle rispettive assemblee legislative.

Dal progetto Capire sono largamente mutuati anche gli strumenti della valutazione che vengono individuati: innanzitutto le clausole valutative, disposizioni introdotte nei testi di legge che attribuiscono ai soggetti incaricati della loro attuazione il compito di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni utili alla valutazione dell'effettiva attuazione delle norme adottate; le missioni valutative, quali attività conoscitive di approfondimento che hanno l'obiettivo di analizzare l'effettiva attuazione delle leggi e di valutare le politiche; la pubblicazione di note informative basate su rapporti di monitoraggio e valutazione, che sintetizzano i risultati di indagini e analisi finalizzate a verificare se e come una legge sia stata attuata; la verifica del rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni, previsti dalle clausole valutative e da altre norme di rendicontazione; ed infine la divulgazione degli esiti delle attività di controllo e di valutazione, sia all'interno, che all'esterno delle istituzioni.

Venendo all'articolato, l'articolo 2 istituisce presso il Consiglio regionale il Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali. Il Comitato è composto da otto consiglieri regionali in forma paritetica tra maggioranza e opposizione, nominati con decreto del presidente del Consiglio regionale.

L'articolo 3 descrive le funzioni del Comitato, mentre l'articolo 4 definisce le clausole valutative e le missioni valutative. Gli articoli 5 e 6 disciplinano i rapporti di collaborazione e di divulgazione delle attività. Sul piano operativo il Comitato si avvale nello svolgimento delle sue attività dell'istituto di studi giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo e del supporto tecnico-scientifico di Lazio Innova.