

**LA DISCIPLINA DEI GRUPPI DI PRESSIONE A LIVELLO REGIONALE:
IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA (E, SENZA ORIGINALITÀ, QUELLO DEL MOLISE)**

di Pier Luigi Petrillo¹

1. Gruppi di pressione e ordinamento giuridico italiano: un rapporto “sregolato”

In Italia manca una regolamentazione nazionale del fenomeno lobbistico, sebbene molto forte (e a volte evidente) sia l'influenza esercitata dai gruppi di pressione.

Con il passaggio ad un sistema elettorale maggioritario il dibattito sulle *lobbies* è tornato ad essere attuale quasi che si trattasse di una tendenza nuova e non – come invece è – di un carattere strutturale del sistema politico italiano che trova la propria origine nella fitta rete di rapporti di “clientela” e di “parentela” tra gruppi di interesse, partiti politici e burocrazia. In realtà la questione supera i confini nazionali poiché il fenomeno dei gruppi di pressione che, organizzati secondo comuni obiettivi, premono sul decisore pubblico affinché compia una determinata azione, è questione strettamente legata allo sviluppo delle democrazie industriali. Il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, infatti, ha fatto crescere le aspettative della cittadinanza più attiva, spingendo i più ad organizzarsi per divenire portatori, presso i decisori pubblici, di interessi particolari.

La “risposta” degli ordinamenti nazionali a tale fenomeno non è uniforme: in alcuni di questi l'accesso dei gruppi di pressione ai luoghi decisionali è oggetto di specifica legislazione, in cui sono indicati obblighi e diritti; in altri, contano molto le procedure consuetudinarie o i codici di condotta e di deontologia professionale; in altri ancora, manca ogni normazione come se la questione non si ponesse. La “risposta” muta, quindi, a seconda degli aspetti che il legislatore intende privilegiare: la *trasparenza*, da un lato, e la *partecipazione*, dall'altro.

Le analisi comparate evidenziano come nei sistemi in cui il Parlamento è “forte” – nel senso che gioca un ruolo chiave nei processi politici – esiste una regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle *lobbies*; all'opposto, al Parlamento debole corrispondono interessi oscuri². Non a caso, in ambito comunitario con il rafforzamento del ruolo decisionale del Parlamento si è posta la questione di come regolamentare i rapporti tra l'istituzione e i gruppi di pressione³.

In Italia, alla scarsa propensione del legislatore ad intervenire in argomento, fa eco la scarsa propensione dei giuristi ad analizzare il tema⁴ e questo per diversi motivi: il ruolo pressoché monopolistico dei partiti politici nell'intermediazione tra società e Stato, la natura del tessuto economico-sociale caratterizzato da piccole e medie imprese, il basso livello di cittadinanza attiva e, certamente, il “mito” dell'interesse pubblico di derivazione francese (specialmente nell'azione amministrativa) che solo negli ultimi vent'anni sembra in via di superamento. L'effetto è che <dopo la caduta verticale dei partiti come soggetti di intermediazione degli interessi, il processo decisionale pubblico, nella composizione degli interessi contrapposti, risulta coperto da un velo impenetrabile>⁵.

¹ Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato. E-mail ppettrillo@luiss.it

² Cfr. PASQUINO G., *Introduzione*, in P. Trupia, *La democrazia degli interessi*, Il Sole 24 Ore, Milano 1989, p. 16: l'A. riassume, così, in una formula: <Interessi forti in Parlamento forte con governo forte: questa è la ricetta>.

³ Cfr. PETRILLO P.L., *Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2006, pp. 583 ss. da cui riprendo alcune considerazioni.

⁴ Con una eccezione preziosa: COLAVITTI G., *Rappresentanza e interessi organizzati*, Giuffrè 2005.

⁵ BALDASSARRE A., *Introduzione*, in G. Mazzei, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, Roma 2003, p. 11.

Eppure non mancano proposte di legge volte a regolamentare il rapporto tra istituzioni rappresentative e di governo, e portatori di interessi particolari.

Dal 1948 al marzo 2006 (termine della XIV legislatura) sono stati presentati circa 25 disegni in materia. Nessuno di questi è stato mai approvato; solo 6 sono stati esaminati dalle Commissioni competenti (in genere la Commissione Lavoro e, nella XIV legislatura, la Commissione Affari costituzionali); nessuno è stato mai discusso in Assemblea.

In un quadro così deprimente, caratterizzato anche da parlamentari e giornalisti parlamentari che, al di fuori di ogni regola e trasparenza, operano come lobbisti, la Regione Toscana e, senza troppa fantasia, la Regione Molise, hanno introdotto norme minime volte a disciplinare il rapporto tra gruppi di pressione e Istituzioni.

2. L'eccezione si chiama Toscana: la legge regionale 18 gennaio 2002 n. 5.

Nel panorama italiano la Regione Toscana ha, infatti, dettato una prima regolamentazione del fenomeno lobbistico a livello di Consiglio regionale, imitata, come vedremo, dal Molise.

Si tratta della legge 18 gennaio 2002 n.5 recante <Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana>.

Il Presidente del Consiglio regionale Toscano, l'on. Riccardo Nencini, fin dal discorso di insediamento, nel maggio 2000, aveva annunciato la volontà di approvare una normativa in materia di *lobbies*, forte dell'esperienza di parlamentare europeo. Per il Presidente Nencini l'obiettivo della legge doveva essere quello di garantire l'uguaglianza dell'accesso ai decisori politici da parte di tutti gli interessi organizzati, estendendo la partecipazione concreta ai lavori consiliari anche alle associazioni minori, con una ridotta visibilità, ma diffusamente presenti nella tradizione toscana⁶.

La legge regionale è stata, così, approvata a larghissima maggioranza, con il solo voto contrario del consigliere dei Comunisti italiani, non favorevole al riconoscimento dei gruppi di pressione.

Il 9 aprile 2002, infine, è stato deliberato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 2, c. 2, della l.r. n. 5/2002, il disciplinare di attuazione della normativa⁷.

2.1. Le finalità della legge regionale

L'art. 1 della legge regionale riconosce tre distinti, ambiziosi, obiettivi alla normativa: assicurare la trasparenza dell'attività politica e amministrativa, garantire l'accesso e la partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti, favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato.

La regolamentazione così introdotta è quindi da inserire, teoricamente, in un "modello" di normazione che potremmo definire di "regolamentazione-partecipazione": il Consiglio regionale, infatti, riconosce i gruppi di pressione e ne valorizza il ruolo di portatori di interessi che, <ove siano compatibili con gli interessi della collettività>⁸, sono "recepti".

2.2 La definizione dei gruppi di interesse e il loro accreditamento

La legge regionale non dà una definizione di gruppi di interesse né di pressione o *lobbies*.

L'art. 2 distingue due tipologie di gruppi:

- 1) quelli che rappresentano categorie economiche, sociali, del terzo settore e sono maggiormente rappresentative a livello regionale e provinciale;
- 2) e altri gruppi comunque attivi sul territorio toscano.

⁶ Cfr. NENCINI R., *La legge sulle lobbies*, in www.consiglio.regione.toscana.it/presidente/iniziative/lobbies.htm [3 giugno 2002].

⁷ Deliberazione n. 29 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale toscano del 9 aprile 2002.

⁸ Art. 1, c.2, l. r. 5/2002.

Per entrambi è obbligatoria l'iscrizione presso il <Registro dei gruppi di interesse accreditati>, ma mentre per i primi è automatica, d'ufficio, per i secondi è necessario indirizzare al Consiglio una domanda sulla base di un modello-tipo disponibile sul sito della Regione⁹. In particolare, dispone l'art. 6 del Disciplinare di attuazione della legge, sono automaticamente accreditati i gruppi ammessi, direttamente o indirettamente, al tavolo di concertazione in fase di programmazione economica.

L'art. 2, c. 5, della legge limita la possibilità di iscrizione al Registro ai soli gruppi <la cui organizzazione interna sia regolata dal principio democratico>, <perseguano interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico> e <siano costituiti da almeno sei mesi alla data della richiesta di iscrizione>. Questo è un primo punto critico poiché una tale formulazione rende praticamente impossibile per una società specializzata nella "pressione" (*lobbying firm*, direbbero gli americani) di essere iscritta nel registro; il legislatore, con spirito (forse troppo) realistico, sembra così ritenere che siano interessate a "fare lobby" presso il Consiglio, solo associazioni e comitati civici ma non anche, ad esempio, multinazionali. O forse ammette (davvero realisticamente) che queste ultime possono ben ricorrere ad altre forme di pressione e si rivolgono ad altri centri di potere.

Possono comunque iscriversi i gruppi organizzati in associazioni o fondazioni, ancorché non riconosciute, ovvero in comitati con finalità temporanee¹⁰. Ai fini dell'iscrizione i gruppi d'interesse devono produrre, oltre alla domanda e all'atto costitutivo, lo statuto e la deliberazione degli organi statutari relativa alla rappresentanza esterna del gruppo¹¹.

Ove da controlli successivi all'iscrizione nel registro risulti che uno o più gruppi d'interesse non possiedano i requisiti previsti dalla presente legge, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale provvede alla comunicazione dell'esito del controllo ai soggetti controllati ed alla eventuale cancellazione degli stessi dal registro.

Le richieste di iscrizione sono presentate entro il 31 marzo ed il 31 ottobre di ogni anno. L'iscrizione è disposta entro il trimestre successivo alla scadenza del termine.

Il Registro è diviso per settori secondo le materie di competenza delle Commissioni consiliari ordinarie¹². Al marzo 2006 i settori sono 5 e cioè attività istituzionali, agricoltura, attività produttive, sanità, cultura e turismo, territorio e ambiente.

Nell'isciversi, i gruppi interessati debbono indicare il settore o i settori per i quali si richiede l'accreditamento, in rapporto con le proprie finalità sociali, nonché i soggetti incaricati a rappresentare il gruppo presso il Consiglio regionale a seguito dell'accreditamento¹³.

A fine marzo 2006 risultano iscritti 102 gruppi di interesse (con un incremento del 9% rispetto al 2005), anche profondamente diversi tra loro, per finalità e organizzazione interna: si va dall'Associazione Amici dei Musei fiorentini, al Comitato per lo sport regionale, all'Associazione conciatori della Toscana, ad Associazione culturali di quartiere (come la Tethys), fino alle grandi associazioni di categoria come Confcommercio, Lega Coop, Cgil, Cisl, Cna, Coldiretti¹⁴.

2.3 Modalità di tutela dell'interesse

I gruppi iscritti nel Registro possono rappresentare e perseguire presso il Consiglio regionale (non, quindi, la Giunta) interessi pertinenti le loro finalità.

⁹ Art. 2, c.1, l. r. 5/2002.

¹⁰ Art. 2, c. 3, l. r. 5/2002.

¹¹ Art. 2, c. 4, l. r. 5/2002.

¹² Art. 2, c. 1, Disciplinare attuazione l. r. 5/2002, deliberazione n. 29/2002 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

¹³ Art. 3, c. 2, ibidem.

¹⁴ Fonte: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/Politica/gruppi-di-interesse/default.asp> [10 maggio 2006].

Ai sensi dell'art. 3, c. 2, della legge regionale toscana, le richieste rappresentate dai soggetti accreditati possono riguardare atti proposti o da proporre all'esame del Consiglio. Nel primo caso, i rappresentanti dei gruppi di interesse possono chiedere di essere ascoltati dalle commissioni consiliari incaricate dell'istruttoria degli atti; nel secondo caso, le richieste formali dei gruppi d'interesse e la relativa documentazione sono trasmesse indistintamente a tutti i gruppi politici del Consiglio regionale, fatto salvo il principio di autonomia e di libertà nel determinare, nel rispetto della normativa vigente e del principio della trasparenza, le proprie modalità di relazione.

Le proposte relative ad atti già all'esame delle Commissioni sono presentate al Servizio competente per la gestione dell'*iter* degli atti consiliari, che ne cura entro i successivi 5 giorni l'inoltro alle Commissioni competenti; altrimenti sono trasmesse a tutti i gruppi consiliari¹⁵.

Per le proposte relative ad atti già all'esame delle Commissioni, i gruppi accreditati hanno altresì il diritto – sulla falsa riga di quanto accade con le *hearings* statunitensi – di chiedere di essere ascoltati dalle Commissioni.

I rappresentanti dei gruppi accreditati possono accedere ai locali del Consiglio; possono seguire per via telematica le sedute delle commissioni consiliari di loro specifico interesse, secondo le modalità disciplinate dal regolamento interno del Consiglio¹⁶.

Possono inoltre accedere agli uffici del Consiglio regionale per informazioni e chiarimenti di carattere tecnico relativi agli atti di loro interesse ovvero relativi all'organizzazione procedurale dei lavori del Consiglio stesso, nel rispetto dei principi di cui alla legge regionale in materia di accesso agli atti, con modalità e criteri di completezza e tempestività idonei a salvaguardare le finalità di trasparenza fissate dalla legge stessa¹⁷.

In ogni caso, dispone il quinto comma dell'art. 3 della legge, <rimane fermo quanto disposto dallo Statuto e dal regolamento relativamente alla partecipazione, al dovere di informazione, al potere delle commissioni in ordine alle consultazioni, ai soggetti da consultare e alle modalità delle consultazioni stesse>.

2.4 Attività di controllo e sanzioni

Secondo l'art. 4 della legge regionale, gli atti formali dei gruppi accreditati e i componenti dei loro rappresentanti debbono essere coerenti con il ruolo e le funzioni che lo Statuto attribuisce al Consiglio regionale e ai suoi membri. E' vietato, in particolare, <esercitare, nei confronti dei consiglieri regionali e delle rispettive organizzazioni, forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto>.

Spetta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, cui i consiglieri sono tenuti a comunicare fatti che possono presentare violazione delle norme di comportamento, valutare la sussistenza della violazione e comminare le sanzioni che, correlate alla gravità della stessa, possono andare dal richiamo formale, alla sospensione temporanea, alla revoca dell'iscrizione. Le deliberazioni relative all'irrogazione delle sanzioni di sospensioni e revoca dell'iscrizione sono pubblicate sul Bollettino ufficiale regionale¹⁸. Dal 2000 al 2006 non risultano comminate sanzioni di alcun tipo.

3. Una legge inattuata ma imitata: il caso Molise

A fine marzo 2006, lo si è detto, risultano iscritti 102 gruppi di interesse, molti dei quali hanno formulato la richiesta di accreditamento nei successivi tre mesi dall'entrata in vigore della legge.

¹⁵ Art. 8, c. 2, Disciplinare di attuazione l.r. 5/2002, cit. .

¹⁶ Art. 3, c. 2, l.r. 5/2002.

¹⁷ Art. 3, c. 4, l.r. 5/2002.

¹⁸ Art. 11, c. 3, Disciplinare di attuazione l. r. 5/2002 cit.

Eppure la legge rimane lettera morta. Nessun gruppo registrato ha, fino ad ora, sfruttato gli strumenti previsti; nessun documento inviato alle Commissioni, nessuna proposta per i gruppi; nessuno ha chiesto, ufficialmente, di essere audito, o di ottenere spiegazioni su atti del Consiglio.

Una legge sulla carta efficace per regolamentare la rappresentanza degli interessi, risulta essere, al momento, del tutto inutile.

Senza alcuna riflessione sui motivi di questo (momentaneo?) fallimento, il Consiglio regionale del Molise ha adottato la stessa identica legge, copiandone (è il caso di dirlo) ogni singola parola nella legge regionale 22 ottobre 2004 n. 24 recante, esattamente come quella toscana, "Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del consiglio regionale del Molise", come se i due territori fossero assimilabili per tradizione, cultura e, soprattutto, articolazione sociale ed economica.

Al di là di questo infelice fenomeno imitativo, rimane l'interrogativo sulle ragioni della mancata attuazione della normativa da parte degli stessi gruppi registrati.

C'è un dato di fatto che è *comunque* positivo: moltissime associazioni si sono iscritte, e, iscrivendosi, hanno reso pubblico il loro *status*, hanno accettato di divenire visibili a chiunque, navigando in internet o passando per gli uffici del Consiglio, prenda visione del Registro dei gruppi di interesse.

E ce ne è un altro che forse è la spiegazione del fallimento della legge: le disposizioni della l.r. 5/2002 si applicano al Consiglio, all'attività di persuasione svolta nei confronti dei Consiglieri, non anche dei componenti della Giunta e degli altri amministratori regionali.

4. Forma di governo e gruppi di pressione: una riflessione necessaria per una possibile (auspicabile?) legge nazionale

E', dunque, nell'aver ignorato l'evoluzione della forma di governo regionale, che va ritrovata la ragione del fallimento?

Come si sa, l'organizzazione del potere a livello regionale ha subito, negli ultimi dieci anni, profondi cambiamenti. I Consigli non determinano più la vita e la morte degli esecutivi: molto tempo è trascorso dall'assemblearismo degli anni '70, caratterizzato dal predominio delle Assemblee sulla Giunta, e da una legge elettorale proporzionale (la legge 17 febbraio 1968 n. 108) utilizzata come strumento per rendere omogenea sul territorio nazionale la forma di governo regionale¹⁹.

La riforma del sistema elettorale nel 1995 (attuata con la legge 23 febbraio 1995 n. 43) e, soprattutto, la legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, che ha modificato anche gli articoli 122 e 126 della Costituzione, prevedendo un netto rafforzamento dell'esecutivo sul Consiglio attraverso l'elezione diretta del suo Presidente ed il meccanismo dell' *aut simul stabunt aut simul cadent*, hanno attribuito un <vantaggio competitivo> alla realtà regionale nei confronti del governo centrale²⁰, trasformando radicalmente i rapporti di forza all'interno del Consiglio e tra questo e la Giunta, ed affermando logiche conflittuali tra soggetti politici diversi e nuovi, come la maggioranza e l'opposizione.

Il legislatore costituzionale ha confermato, in tal modo, la sua predilezione per un sistema politico competitivo, rilanciando, a livello regionale, quell'assetto istituzionale -derivato dal nazionale- che vede contrapposti, fin dal momento elettorale, due o più aspiranti Presidenti di Giunta (ovvero del Consiglio) e, con loro, due o più coalizioni di partiti (o singoli partiti). Ed infatti, in attesa della deliberazione dei nuovi Statuti, le norme transitorie predisposte dalla legge

¹⁹ In questo senso FUSARO C., *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini-Bologna 1997, 250.

²⁰ DECARO C., *La Best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rass. parl.*, 3, 2004, 677.

costituzionale n. 1 del 1999, stabiliscono l'elezione diretta del Presidente della Regione ed un sistema elettorale di tipo essenzialmente proporzionale (per l'80% dei seggi), con voto uninominale e premio di maggioranza per la/e lista/e del candidato Presidente risultato vincitore.

La ulteriore modifica del Titolo V della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ha imposto l'approvazione di nuovi Statuti regionali da parte dei Consigli. Dopo il rinnovo dei Consigli regionali con le elezioni del 3 e 4 aprile, sono stati approvati, in seconda deliberazione, e promulgati 9 nuovi Statuti regionali: Calabria, Puglia, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Umbria, Emilia-Romagna, Liguria²¹.

In alcuni dei nuovi Statuti e, specialmente, in quello dell'Emilia Romagna, si definiscono forme allargate dell'istruttoria legislativa, tali da permettere (e legittimare) l'intervento di qualunque soggetto portatore di interessi particolari registrati presso un albo pubblico (suddiviso per commissioni e per materie) previsto dallo Statuto stesso²².

Pur con queste note positive, in un contesto così definito, ci si chiede quanto possa essere efficace una disciplina delle *lobbies* solo presso il Consiglio. Anzi: quale possa essere lo spazio per le *lobbies* presso il Consiglio. O ancora (e meglio), quale sia lo spazio per il Consiglio. L'ultima domanda, è evidente, esula da questa trattazione (ma quanto è interessante!) e impone approfondimenti pure svolti dalla dottrina più autorevole, che evidenziano, tuttavia, lo stretto legame tra forma di governo e regolamentazione dei gruppi di pressione.

Certo è che la legge regionale toscana n. 5 del 2002 rappresenta un primo tentativo di regolamentare dei gruppi di interesse. Seppur il tentativo del legislatore regionale di portare nell'Assemblea rappresentativa il pluralismo sociale pare essere fallito, esso rimane, fornendo un utile modello di riferimento per il livello centrale e indicando, al tempo stesso, spunti di riflessione per la via italiana alla regolamentazione giuridica del rapporto, fondamentale e naturale, tra decisore pubblico e *lobbies*.

²¹ Sul punto si veda il volume a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino 2006.

²² Cfr. Artt. 15, c.3, e 19 St. Emilia-Romagna. La Corte costituzionale, investita della questione di legittimità di tale disposizione, ha precisato, con la sentenza n. 379 del 2004, che la previsione di una disciplina trasparente volta garantire la partecipazione nel procedimento legislativo di organismi associativi rappresentativi di interessi particolari (sociali o economici) non incide negativamente né limita l'indipendenza dell'Assemblea rappresentativa.