

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – c.so Trento 15 – 10126 - Torino
Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 - E-mail: mapp@corep.it
7^a edizione: 2005-2006

Tesi di Master

**LA REGOLAMENTAZIONE DEI GRUPPI D'INTERESSE PRESSO
GLI ORGANI LEGISLATIVI:
ALCUNE CONSIDERAZIONI COMPARATE**

dott.ssa Veronica Colombo

Sottoposta a:

dott.ssa Mara Veronese, dott.ssa Nicoletta Tartari
Assemblea Legislativa delle Regione Emilia Romagna
Servizio Legislativo e qualità della legislazione
p.le Aldo Moro 50, Bologna.
Tel. 051/6395904

Tutor interno:
prof. Luigi Bobbio

Torino, gennaio 2007

INDICE

SINTESI.....	2
INTRODUZIONE.....	4
1. Definizione del problema	
1.1 Forme di consultazione finora utilizzate dall'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna per coinvolgere i portatori d'interesse.....	5
1.2 Valutazioni e proposte di cambiamento.....	7
2. Metodi di consultazione esistenti presso alcune istituzioni	
2.1 Parlamento europeo.....	8
2.2 Commissione Europea.....	9
2.3 Parlamento nazionale.....	13
3. Forme di consultazione presso le Regioni Italiane	
3.1 Regione Toscana.....	15
3.2 Veneto, Umbria, Piemonte e Provincia di Trento.....	17
CONCLUSIONI.....	22
<i>APPENDICE:</i>	
<i>griglia di comparazione della regolamentazione dei gruppi di interesse presso Istituzioni esaminate (predisposta per lo svolgimento di una udienza conoscitiva presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna).....</i>	<i>24</i>
<i>Bibliografia.....</i>	<i>25</i>

SINTESI

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna si trova, dopo l'approvazione del nuovo Statuto (L.R. 13/2005), ad assumere un nuovo ruolo soprattutto per quanto riguarda la partecipazione all'intero processo decisionale pubblico.

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna ha previsto, infatti, una serie di norme volte a garantire l'effettivo coinvolgimento dei singoli e delle formazioni sociali alla vita delle istituzioni ed al processo di formazione delle decisioni politiche.

Per questo motivo, l'Assemblea legislativa vuole predisporre strumenti atti a rendere paritaria la partecipazione per tutte le associazioni e le organizzazioni della regione prestando attenzione anche ai gruppi più deboli.

Fondamentale in questo senso è l'articolo 19 il quale impegna la Regione a rendere effettivo il diritto delle associazioni private a partecipare al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi e contribuendo a rimuovere le cause che di fatto, ostacolano tale diritto. A questo scopo vengono individuati due strumenti operativi:

1. l'**Albo generale** di tutte le associazioni che richiedono di partecipare all'attività della Regione;
2. il **Protocollo di consultazione** delle associazioni iscritte all'Albo che dovrà diventare parte integrante del Regolamento assembleare.

Il Protocollo individuerà le modalità con cui l'Assemblea legislativa svolgerà le attività di consultazione e informazione, e in particolare servirà ad ogni Commissione per decidere su:

- modalità di informazione alle associazioni/lobbies interessate
- modalità di recepimento delle loro osservazioni e proposte
- eventuale convocazione di udienze conoscitive.

Occorre ricordare che l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna utilizza il sistema delle *udienze conoscitive* (previste anche dal precedente Statuto, art.17), prassi ormai consolidata anche se non si è sempre rilevata molto soddisfacente.

Le *udienze conoscitive* sono previste all'art. 39 dello Statuto e nella bozza del nuovo Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, in corso di elaborazione.

Sempre in questo contesto sono stati presentati due progetti di legge, uno d'iniziativa del Consigliere Mazza (maggioranza), l'altro del Consigliere Ridolfi (minoranza). Entrambi si pongono come obiettivo la parità e il pluralismo nella rappresentazione degli interessi sociali, economici e ambientali puntando ad una più efficace partecipazione delle associazioni e organizzazioni della società regionale alle fasi del procedimento legislativo e normativo della Regione Emilia-Romagna.

In particolare il progetto di legge del Consigliere Mazza vuole determinare le condizioni per raggiungere gli obiettivi indicati nell'art. 19 dello Statuto prevedendo alcune modalità per la costruzione dell'Albo generale delle associazioni; il progetto di legge non interviene sul Protocollo di consultazione.

Questione fondamentale per il committente è quindi sia la costruzione dell'Albo che quella del Protocollo di consultazione che sarà parte integrante del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

Quello che mi è stato richiesto dal Servizio legislativo e qualità della legislazione è un'analisi delle possibili alternative per la regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse nel procedimento legislativo affinché la Commissione per l'attuazione dello Statuto possa successivamente compiere le scelte più opportune, soprattutto in vista della costruzione del Protocollo di consultazione.

Lo studio si è concentrato sui sistemi di regolamento e audizione dei gruppi di interesse esistenti, presso il Parlamento europeo e presso le altre Regioni italiane ed è stato utile per l'elaborazione di una griglia di confronto di questi diversi approcci. Per ogni aspetto della griglia si proporranno le possibili alternative.

Questo primo documento sarà utile per la convocazione di una prima udienza conoscitiva, in quanto si ha l'interesse a coinvolgere le associazioni anche nel processo di definizione dell'Albo e del Protocollo¹.

Nella prima parte del report mi sono occupata di analizzare la situazione esistente nella Regione Emilia-Romagna, evidenziando quali sono gli istituti per la consultazione degli interessi nello svolgimento del procedimento legislativo, in riferimento soprattutto al sistema delle udienze conoscitive. Ho cercato di riportare le carenze di questo metodo e di evidenziare la necessità odierna dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna di garantire un dialogo permanente con tutti i gruppi d'interesse, regolando l'attività c.d. "lobbistica".

Nella seconda parte ho studiato le altre esperienze di consultazione/regolamentazione dei gruppi di interessi esistenti in altre istituzioni, soprattutto in riferimento al Parlamento europeo, alla Commissione europea e al Parlamento nazionale. Grazie a queste informazioni è stato possibile individuare quali sono gli elementi di maggiore criticità nel regolamentare questa forma di partecipazione.

Nella terza parte ricostruisco un quadro generale dei vari metodi di consultazione utilizzati in alcune Regioni italiane con riferimento soprattutto alla Regione Toscana, unica ad aver adottato una legge in materia.

¹ Griglia di comparazione della regolamentazione dei gruppi di interesse presso le istituzioni esaminate (predisposta per lo svolgimento di una udienza conoscitiva presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna) riportata in appendice.

INTRODUZIONE

In tema di consultazione, lo Statuto della Regione Emilia-Romagna si pone l'obiettivo di assicurare il coinvolgimento del maggior numero di portatori d'interesse.

A riguardo è fondamentale in questo senso è l'art. 19 il quale impegna la Regione a "rendere effettivo il diritto delle associazioni private a partecipare al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi e contribuendo a rimuovere le cause che di fatto, ostacolano tale diritto". A questo scopo vengono individuati due strumenti: l'Albo generale delle associazioni e il Protocollo di consultazione, che dovranno essere disciplinati, rispettivamente, da un'apposita legge regionale e dal Regolamento dell'Assemblea, in corso di elaborazione.

Su questo tema sono stati presentati due progetti di legge, uno d'iniziativa del Consigliere Mazza (maggioranza), l'altro del Consigliere Ridolfi (minoranza). Entrambi si pongono come obiettivo la parità e il pluralismo nella rappresentanza degli interessi sociali, economici e ambientali puntando ad un più facile coinvolgimento delle associazioni e organizzazioni della società regionale alle fasi del procedimento legislativo e normativo della Regione Emilia-Romagna.

L'Assemblea legislativa sta quindi affrontando il vasto tema della partecipazione e vuole condividere questo percorso decisionale con le diverse forme di aggregazione degli interessi. Per questo si ritiene utile offrire a decisori e interessati una panoramica generale delle esperienze e delle procedure di consultazione poste in essere a livello regionale, statale e comunitario, che possa costituire uno strumento di lavoro per chi dovrà individuare soluzioni regolative funzionali al contesto della Regione Emilia-Romagna.

A questo scopo ho elaborato una griglia di comparazione della regolamentazione dei gruppi di interesse presso le istituzioni esaminate. Questo primo documento verrà utilizzato per lo svolgimento di una udienza conoscitiva presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, in quanto si ha l'interesse a coinvolgere le associazioni anche nel processo di definizione dell'Albo e del Protocollo.

Per ogni aspetto della griglia si proporranno le possibili alternative affinché la Commissione per l'attuazione dello Statuto possa successivamente compiere le scelte più opportune, soprattutto in vista della costruzione del Protocollo di consultazione.

CAPITOLO 1: DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1 Forme di consultazione finora utilizzate dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna per coinvolgere i portatori d'interesse

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha sempre prestato grande attenzione alle esigenze della società coinvolgendo largamente le associazioni presenti sul territorio alla definizione ed alla attuazione delle politiche pubbliche.

Il nuovo Statuto regionale ha ulteriormente rafforzato questa visione: la partecipazione popolare alla vita pubblica diviene un principio fondamentale irrevocabile, che permea di sé l'intera attività dell'ente regionale².

Anche il precedente Statuto (L. 336/1990) prevedeva il diritto alla partecipazione e l'art. 5 recitava: "La Regione riconosce il diritto dei cittadini, delle formazioni sociali intermedie, degli enti e delle associazioni che esprimono interessi e istanze di rilevanza sociale, a partecipare alla formazione e all'attuazione delle scelte programmatiche, legislative e amministrative e ne promuove l'esercizio con legge, in conformità ai principi del presente Statuto".

L'art. 19 del nuovo Statuto (L.R. 13/2005) riafferma tale diritto, individuando l'Assemblea legislativa come luogo privilegiato dell'incontro e della partecipazione; infatti, anche se al primo comma il riferimento va ancora alla Regione nel suo complesso ("La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione..."), negli altri due commi viene menzionata esclusivamente l'Assemblea legislativa, senza alcun riferimento alla Giunta.

Il precedente Statuto³ prevedeva la possibilità per le Commissioni di "consultare le rappresentanze della società civile e acquisire apporti di enti ed associazioni" ed, inoltre, includeva la possibilità di indire *udienze conoscitive* per leggi e atti amministrativi rilevanti.

A rafforzare questa norma c'è anche il vigente Regolamento interno del Consiglio Regionale⁴, che disciplina ulteriormente questo argomento conferendo alle Commissioni consiliari il potere di stabilire i modi della consultazione delle rappresentanze della società civile, nel rispetto di alcune garanzie di tempi (art. 25). Inoltre l'art. 26 ribadisce che le stesse Commissioni possono procedere a pubbliche *udienze conoscitive* per leggi e atti amministrativi ritenuti rilevanti, e detta ai commi 3 e 4 la procedura di svolgimento delle udienze.

Nel nuovo Statuto le *udienze conoscitive* sono previste all'art. 39, che ricalca l'art.17 del precedente Statuto ma estende la possibilità di svolgere tali udienze in merito alle nomine di competenza della Giunta, del Presidente o dell'Assemblea.

Gli articoli 25 e 26 del Regolamento del 1992 vengono ripresi dalla bozza del nuovo Regolamento interno dell'Assemblea legislativa; da sottolineare l'introduzione di due nuove forme di consultazione:

- le *audizioni*, art 42, che prevedono, a differenza delle udienze conoscitive, un numero ristretto di interlocutori, anche singoli esperti, e sono indette per leggi, provvedimenti o questioni di particolare interesse, in ordine alle

² In questo senso offre ai cittadini la possibilità di partecipare alle fasi del processo fissando sia il principio di massima trasparenza e circolazione delle informazioni (art.14) sia i diritti di partecipazione (art.15). Inoltre prevede alcuni strumenti di partecipazione popolare come il diritto di petizione (art. 16), l'istruttoria pubblica (art. 17), l'iniziativa legislativa popolare (art. 18) e l'iniziativa referendaria, abrogativa e consultiva, (artt. 20 e 21).

³ Art. 17.

⁴ Delibera consiliare n.1244 del 1992.

nomine di competenza di organi della Regione, nonché, ascoltando il Presidente della Regione o gli Assessori, per la “verifica” di atti di indirizzo politico, leggi statali, regionali e atti amministrativi di rispettiva competenza;

- gli *incontri specifici* (comma 5, art. 40) per casi particolari o in preparazione dell'attività consultiva, in cui il Presidente della Commissione o altri componenti incontrano singoli cittadini o singole associazioni, su loro richiesta o su iniziativa dell'Ufficio di Presidenza della Commissione o del relatore di un progetto di legge.

La forma più tradizionale, all'interno dei lavori in Commissione, di partecipazione degli interessi collettivi al procedimento legislativo è l'*udienza conoscitiva*. Le udienze conoscitive vengono convocate per procedimenti legislativi ritenuti dalla Commissione di particolare interesse e rilevanza; il Presidente della stessa, in accordo con i suoi vicepresidenti, stabilisce il calendario delle udienze. Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti da invitare si fa riferimento all'art. 25 del Regolamento che concede ampia autonomia alle Commissioni. La prassi prevede che vengano convocate, tra le associazioni presenti sul territorio, quelle interessate al progetto di legge in esame, scelte all'interno degli indirizzari di ogni Commissione.

Il funzionamento è abbastanza semplice: le udienze conoscitive si aprono con una breve illustrazione dell'argomento in esame fatta dal presidente della commissione o da altro consigliere da essa incaricato; anche la Giunta ha facoltà di esporre le proprie considerazioni. Seguono poi gli interventi degli invitati e le domande loro rivolte, in forma concisa, da parte dei membri della commissione. L'elenco dei soggetti presenti negli indirizzari utilizzati usualmente dalle Commissioni è particolarmente corposo, dato che contiene 1711 nominativi, che vanno dalle Prefetture alle “associazioni sul tartufo”, dalle aziende sanitarie alle scuole, pubbliche e private.

Tutti gli invitati hanno la facoltà di inviare ricerche, documenti e materiale in genere alle commissioni ed anche emendamenti e proposte di modifica al testo di legge, che saranno poi valutati e votati. Al termine degli incontri la Commissione si riunisce e, alla luce di quanto è emerso dall'udienza e dai precedenti lavori, assume le decisioni in merito al progetto di legge.

1.2 Valutazioni e proposte di cambiamento

Come emerge anche da studi specifici sull'argomento⁵, il sistema delle udienze conoscitive è ormai consolidato all'interno della Regione Emilia-Romagna: permette alle associazioni di avere un luogo dove esprimere le loro posizioni ed ai consiglieri di avere a disposizione più elementi su cui basare la propria decisione. Allo stesso tempo, la prassi delle udienze conoscitive si è ritualizzata: molti sono gli invitati e, a volte, non tutti realmente interessati al progetto di legge; inoltre, molti sono gli interventi e i problemi sollevati, mentre il tempo a disposizione è sempre limitato.

La grande attenzione della Regione Emilia-Romagna per le istanze della società civile ha messo in luce come questo sistema, ad oggi, non risponda adeguatamente alle esigenze della società. Proprio per la sensibilità del legislatore all'ascolto ci si è chiesto se questo sistema non potesse essere migliorato, se non potesse tenere maggiormente in considerazione i portatori di interessi collettivi (*stakeholders*), se non potesse creare un ancor più intenso momento di confronto.

Agli elementi carenti riscontrati nel sistema delle udienze conoscitive, che vanno ricercati nel modo di individuazione dei partecipanti, nel metodo utilizzato per fornire informazioni e nel modo di gestire gli incontri, va aggiunta anche una certa tendenza di "attività lobbistica" che, pur in forme diverse, interviene sul procedimento legislativo e normativo.

Si è riscontrato che nei momenti di formale consultazione da parte delle Commissioni consiliari la presenza di soggetti esterni è di fatto limitata alle associazioni più tradizionali del modello produttivo e sociale della regione. Nella prassi consolidata è normale constatare l'assenza delle minori associazioni ambientaliste o dei consumatori e anche di quelle che possono rappresentare tematiche nuove e trasversali.

Da rilevare anche la difficoltà delle associazioni più deboli e basate sul volontariato a essere presente negli orari in cui si svolgono le udienze conoscitive regionali. All'opposto le organizzazioni più strutturate ed economicamente più forti sono in grado di partecipare con loro rappresentanti, dipendenti o consulenti, e di attivare con iniziative proprie contatti diretti con i consiglieri regionali.

In questo contesto è inserito l'art. 19 del nuovo Statuto che intende anche rimuovere le cause che di fatto ostacolano il diritto di partecipazione delle associazioni più deboli con l'istituzione di un Albo generale delle associazioni che richiedono di partecipare all'attività regionale, articolato per Commissioni, e di un Protocollo di consultazione che sarà parte integrante del Regolamento dell'Assemblea.

Finora questi strumenti non sono ancora stati costruiti, ma c'è una forte volontà dell'Assemblea legislativa di determinare le condizioni per raggiungere gli obiettivi indicati nell'art. 19, soprattutto in vista dell'elaborazione dell'Albo generale che dovrebbe garantire la legittimazione delle varie associazioni e la trasparenza delle loro azioni e, allo stesso tempo, tutelare l'autonomia decisionale dell'Assemblea legislativa.

In questo senso vanno considerati i due progetti di legge di iniziativa assembleare sopra ricordati.

⁵ Elisa Bianchini "Il legislatore che ascolta. Un nuovo modello per le udienze conoscitive: il caso delle politiche abitative", tesi Mapp 2004/2005.

CAPITOLO 2: METODI DI CONSULTAZIONE ESISTENTI IN ALTRE ISTITUZIONI

2.1 Parlamento europeo

Il Parlamento europeo (PE) intrattiene contatti con un'ampia gamma di parti interessate. I gruppi d'interesse rappresentano gruppi privati, pubblici o non governativi, che costituiscono una risorsa in grado di fornire al Parlamento conoscenze e competenze specifiche all'interno di numerosi settori economici, sociali, scientifici. I numerosi contatti con i gruppi d'interesse hanno indotto il Parlamento ad adottare un codice di condotta ed essi destinato.

Per questo motivo il PE dispone di un sistema di accreditamento per tutti coloro, appartenenti ad organizzazioni pubbliche o private, che frequentano sovente tale istituzione per avere contatti con i deputati, fornire loro informazioni nell'interesse proprio e di terzi. Tale sistema consiste nel registro delle persone che desiderano accedere al PE, disciplinato dal Regolamento interno e dall'annesso allegato IX.

Il registro funziona in modo abbastanza semplice: i Questori rilasciano permessi speciali validi un anno. Sui permessi figurano il nome della ditta per la quale l'accreditato lavora o il nome dell'organizzazione che egli rappresenta.

I titolari dei permessi sono stabilmente presenti presso gli uffici del Parlamento Europeo e lavorano a stretto contatto con i deputati, ma non godono di alcun privilegio in termini di accesso alle riunioni del Parlamento o dei suoi organi, né sono previsti incontri ufficiali in sede di Commissioni parlamentari.

Gli accreditati devono rispettare un Codice di condotta la cui violazione implica la revoca dell'accREDITAMENTO. In questo codice è previsto che le persone registrate devono dichiarare gli interessi che rappresentano nei loro rapporti con i deputati, devono astenersi da qualsiasi azione volta ad ottenere informazioni in modo disonesto, devono conformarsi alle norme di comportamento previste per i deputati al fine di garantire la trasparenza della loro azione, non possono in alcun modo diffondere documenti ottenuti presso il Parlamento e non possono vantare alcun rapporto ufficiale con il Parlamento nelle loro relazioni con terzi.

Sul sito web viene pubblicato il registro, un elenco in ordine alfabetico che riporta il nome dei titolari dei lasciapassare e delle rispettive organizzazioni di appartenenza. Il registro non fornisce altre indicazioni in merito all'interesse che il lobbista in questione rappresenta, quali il settore di intervento o i deputati contattati.

2.2 Commissione europea

L'impegno della Commissione ad ampliare le opportunità delle parti sociali di partecipare attivamente all'elaborazione delle politiche dell'Unione Europea rappresenta uno degli "Obiettivi strategici 2005-2009".

In questo senso la Commissione ritiene che un alto grado di trasparenza costituisca parte integrante della legittimità di ogni amministrazione moderna e alla luce di ciò ha varato nel 2005 "l'Iniziativa europea per la Trasparenza".

Quest'iniziativa si basa su una serie di misure riguardanti la trasparenza già introdotte dalla Commissione, in particolare quelle promosse nell'ambito delle riforme generali attuate a partire dal 1999 e nel Libro bianco sulla governance europea.

I principali risultati ottenuti in questo settore riguardano:

- la legislazione in materia di accesso ai documenti che definisce il quadro generale per l'accesso ai documenti non pubblicati dalle istituzioni e degli organi dell'UE attraverso un registro di documenti o su richiesta individuale;
- la creazione di basi-dati che forniscono informazioni su organi consultivi e gruppi di consulenti che lavorano per la Commissione;
- l'ampia consultazione delle parti interessate e una valutazione d'impatto approfondita prima della presentazione delle proposte legislative. Ciò garantisce che si tenga debitamente conto delle esigenze di tutte le parti interessate;
- il "codice di buona condotta amministrativa" della Commissione, che rappresenta il parametro di riferimento di quest'ultima per un servizio di qualità nelle sue relazioni con il pubblico.

In questo contesto la Commissione sottolinea l'esigenza di confrontarsi con un quadro più strutturato per le attività dei rappresentanti dei gruppi d'interesse (lobbisti). Il principio guida della Commissione per i contatti con i rappresentanti dei gruppi d'interesse è l'apertura.

Negli ultimi anni la Commissione ha rafforzato e ulteriormente sviluppato la sua politica riguardante la partecipazione delle organizzazioni della società civile e delle altre parti interessate alle politiche della UE, in particolare con l'adozione del Libro bianco "La governance europea"⁶ e dei "Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione"⁷.

I requisiti minimi della Commissione in materia di consultazione contribuiscono a garantire una interazione trasparente tra i rappresentanti dei gruppi di interesse e la Commissione; per integrare il proprio sistema di controllo sull'applicazione di tali requisiti è stato introdotto un feedback esterno.

La Commissione per muoversi al meglio su questa strada ha voluto precisare ulteriormente cosa si intende per "lobbismo" e quali elementi ritiene essenziali per disciplinare i rapporti tra le istituzioni UE e i lobbisti.

Per lobbismo si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee e vengono definiti "lobbisti" le persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come le ONG, le associazioni di categoria, i centri di studi, le lobby aziendali.

⁶ COM(2001) 428 del 25/07/2001.

⁷ Comunicazione COM(2002) 704 del 11/12/2002.

La Commissione ritiene che il lobbismo rappresenti una componente legittima dei sistemi democratici: a prescindere dai soggetti che lo pongono in essere (organizzazioni della società civile, gruppi d'interesse, singoli cittadini o società), contribuisce a richiamare l'attenzione delle istituzioni europee su problemi importanti e, in alcuni casi, può garantire anche un sostegno finanziario.

Nello stesso tempo la Commissione ritiene opportuno evitare che venga esercitata una pressione indebita sulle istituzioni europee attraverso un uso scorretto delle pratiche lobbistiche, per questo motivo è necessario illustrare chiaramente all'opinione pubblica l'apporto che i gruppi d'interesse e di pressione danno alle istituzioni europee, descrivendo chiaramente la missione e le modalità di finanziamento di tali gruppi e precisando le categorie che essi rappresentano.

Per prassi, la consultazione di diversi soggetti, pubblici e della società civile, avviene in varie forme: i libri bianchi e verdi, le comunicazioni, i comitati consultivi, i business test panels, le consultazioni ad hoc e le consultazioni on-line. Per comprendere come la Commissione valuti la portata di queste azioni, vanno segnalate le indicazioni di massima e proposte di azione contenute in alcuni libri, quali il Libro bianco sulla governance citato e il Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza"⁸.

Nel Libro bianco sulla governance, la Commissione, rilevato che la consultazione non può essere efficacemente promossa da norme di legge che apporterebbero eccessiva rigidità e conseguenti rischi di ritardi, si propone di promuovere un codice di condotta con criteri standard minimi, allo scopo di ridurre il rischio che i politici ascoltino argomentazioni unilaterali e per migliorare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile. Nei settori ove la consultazione è più consolidata, si mira a sviluppare accordi di partenariato.

La già citata comunicazione della Commissione COM (2002) 704, stabilisce i principi generali in tema di consultazione già messi in evidenza nel Libro bianco sulla governance europea, e ne fissa i requisiti minimi.

I principi generali sono:

1. partecipazione

La Commissione s'impegna a garantire la massima partecipazione, il che vuol dire che provvederà ad avviare le consultazioni sulla base più ampia possibile, ciò vale soprattutto nell'ambito delle proposte legislative;

2. apertura e responsabilizzazione

La Commissione ritiene che i processi di consultazione devono essere trasparenti, sia nei confronti delle parti direttamente coinvolte che dell'opinione pubblica, dunque devono risultare chiare le problematiche esaminate, i meccanismi stessi della consultazione, quali sono le parti consultate e quali fattori hanno influenzato le scelte in sede di definizione delle politiche. Per quanto riguarda i gruppi d'interesse si devono determinare con chiarezza sia gli interessi che rappresentano che il grado di rappresentatività.

Le parti interessate che desiderano commentare una proposta devono quindi essere disposte a fornire alla Commissione questo genere di informazione. Queste dovrebbero essere rese disponibili attraverso la base-dati CONECCS.

3. efficacia

La Commissione ritiene che presupposto dell'efficacia della consultazione sia il suo tempestivo avvio fin dalle fasi iniziali. Le parti interessate devono essere coinvolte nell'elaborazione di una politica in una fase in cui abbiano ancora la possibilità di incidere sulla formulazione degli obiettivi. Inoltre, presupposto

⁸ COM(2006) del 03/05/2006

dell'efficacia è il rispetto del principio di proporzionalità, in base al quale metodo e ampiezza della consultazione devono essere proporzionati all'impatto della proposta.

4. **coerenza**

La Commissione si adopera per garantire, nel corso delle consultazioni, la coerenza e la trasparenza dell'operato dei propri servizi ed esorta i gruppi d'interesse ad elaborare propri dispositivi di controllo del processo, che permettano loro di trarre insegnamenti dalle consultazioni e di offrire un contributo per un sistema trasparente, aperto e responsabile.

I requisiti minimi riguardano:

- la **chiarezza** sull'oggetto delle consultazioni. Ogni comunicazione relativa a una consultazione deve essere chiara, concisa e deve contenere tutte le informazioni atte ad agevolare le prese di posizione degli interlocutori. Le informazioni nei documenti di presentazione devono comprendere un riepilogo del contesto e delle finalità delle consultazioni, i dettagli relativi alle varie audizioni e riunioni riguardanti l'oggetto della consultazione e gli estremi dei servizi e delle persone da contattare.
- l'individuazione dei **destinatari** delle consultazioni. Nel definire le varie categorie da consultare la Commissione deve accertarsi che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere il loro punto di vista. Nell'individuare quali parti sia opportuno consultare la Commissione dovrebbe tener in considerazione alcuni aspetti: l'incidenza di una data politica sui settori d'intervento, l'esigenza di un'esperienza specifica, ovvero di competenze o conoscenze tecniche, le osservazioni e le proposte formulate dai partecipanti a consultazioni precedenti e l'esigenza di badare ad un giusto equilibrio tra i rappresentanti dei vari organismi sociali, economici.
- la necessità di **pubblicazione**. La Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e adattare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico.
- l'esigenza di **limiti di tempo per partecipare**. La Commissione dovrebbe lasciare un tempo sufficiente ai partecipanti alle consultazioni per prepararsi e pianificare i loro contributi.
- **ricevuta e feedback**. La Commissione accusa ricevuta dei contributi inoltrati. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sul web. In funzione del numero di commenti pervenuti e delle risorse disponibili, la ricevuta può essere notificata sotto forma di risposta individuale o collettiva, per posta elettronica o mediante ricevuta.

L'applicazione dei requisiti minimi non è obbligatoria per le consultazioni formali degli stati membri, per le consultazioni richieste nel quadro degli accordi internazionali e per le consultazioni specifiche previste dai trattati. Inoltre va precisato che sia i requisiti minimi che i principi generali non sono giuridicamente vincolanti.

La Commissione, diversamente dal Parlamento europeo, non dispone di un sistema di accreditamento né di un registro obbligatorio per i gruppi d'interesse e le organizzazioni con cui ha rapporti.

Esiste una base-dati dei gruppi di interesse europei e degli organismi consultivi della Commissione: il CONECCS, consultabile sul sito web dell'istituzione.

Il CONECCS è una base dati a partecipazione volontaria riguardante le organizzazioni della società civile europee. Il concetto di “organizzazioni della società civile” è molto ampio e comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali, le ONG, le associazioni professionali, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose.⁹

Per registrarsi i gruppi d'interesse devono possedere alcuni requisiti: essere una organizzazione senza scopo di lucro e strutturata a livello europeo, possedere le competenze in uno o più campi d'azione della Commissione e metterle a disposizione dell'istituzione, avere uno statuto ufficiale e essere disposta a fornire tutte le informazioni complementari di cui la Commissione avrà eventualmente bisogno.

I gruppi d'interesse sono registrati per tipologia e secondo le materie di competenza della Commissione, attualmente sono circa settecento.

Questa base-dati non prevede incentivi per la registrazione delle organizzazioni né disincentivi per la mancata registrazione. E' utilizzata come fonte di informazione sia dai servizi della Commissione che dal pubblico ed in pratica è uno strumento utilizzato per selezionare l'insieme degli interlocutori che rappresentano in misura appropriata la copertura geografica e settoriale.

Da precisare che non rappresenta nessuna forma di riconoscimento da parte della Commissione.

Oltre al CONECCS non sono state poste in essere altre strutture dato che – come sopra richiamato - la Commissione, per garantire la trasparenza, punta sull'autoregolamentazione; diverse società di consulenza hanno recepito questo orientamento e hanno adottato codici di condotta basati sui requisiti minimi per la consultazione, ai quali hanno aggiunto meccanismi sanzionatori interni.

⁹ Questa definizione è stata inserita dalla Commissione nel Libro bianco sulla governance, in conformità al parere del Comitato economico e sociale riguardante “Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea”, GU C 329 del 17.11.1999.

2.3 Parlamento nazionale

Il Parlamento nazionale non possiede una regolamentazione specifica sull'attività dei gruppi di interesse o dei loro rappresentanti.

Tuttavia la prassi e i regolamenti di Camera e Senato hanno proceduto ad una parziale formalizzazione della consultazione delle parti sociali all'iter legislativo.

Il risultato è stato ottenuto utilizzando i cosiddetti strumenti conoscitivi in commissione e, in particolare, indagini conoscitive ed audizioni c.d. "legislative".

Le indagini conoscitive sono state introdotte nei regolamenti di Camera e Senato dalla riforma regolamentare del 1971 recependo una prassi diffusa per lo meno dalla metà degli anni 60.

In questi anni nelle sedi delle Commissioni permanenti alla Camera si erano svolti incontri con soggetti esterni: in particolare esponenti dell'industria privata, ma anche di quella pubblica. Nel corso delle legislature seguirono altri di questi incontri informali e le indagini conoscitive si fecero sempre più numerose¹⁰, fino a quando al Senato, su proposta della Giunta per il regolamento, nel 1969 vennero introdotti gli artt. 25 bis e ter che consentivano alla commissioni di ottenere informazioni anche da soggetti estranei agli apparati del Governo e della Pubblica Amministrazione.

Le indagini conoscitive consistono in un procedimento mediante il quale le commissioni parlamentari, nelle materie di loro competenza, acquisiscono, da qualsiasi soggetto sia in grado di fornirli, notizie, informazioni e documenti. I regolamenti dei due rami del Parlamento hanno disegnato l'istituto in maniera sostanzialmente unitaria. Gli elementi di differenziazione sono pochi: il regolamento della Camera prevede l'approvazione di un documento finale, non obbligatorio al Senato, dove non possono essere espresse opinioni politiche sulle informazioni fornite dagli invitati. Diverso è anche il regime di pubblicità dei lavori: resoconto stenografico obbligatorio alla Camera, solo eventuale per il Senato.

Possono essere svolte indagini congiunte tra Camera e Senato.

Il mezzo principale e più immediato, anche se non l'unico, di acquisire delle informazioni nel corso di indagine conoscitive è costituito dalle audizioni in commissione.

Recentemente viene anche utilizzata la possibilità di procedere a sopralluoghi e visite operative, anche all'estero. Le audizioni tenute nel corso di indagini conoscitive sono del tutto simili, sul piano dello svolgimento procedurale, alle audizioni di ministri e funzionari della pubblica amministrazione, disciplinate dagli artt. 47 e 48 r.S. e 143 e 144 r. C.

Per lo svolgimento delle indagini conoscitive sono previsti dei programmi di lavoro predisposti dalle commissioni e comunicati al Presidente del Senato, il quale ne cura l'attuazione per quanto attiene l'intervento dei Ministeri e l'autorizzazione di consulenze tecniche e di sopralluoghi.

Da sottolineare che spesso in un'indagine conoscitiva si inseriscono anche "incontri informali", ai quali partecipano il relatore e l'Ufficio di Presidenza, che servono a sentire soggetti non compresi nel programma ufficiale. A prescindere dal grado di formalità dell'incontro, la casistica sinora maturata si è dimostrata molto varia: rappresentanti e dirigenti di organizzazioni sindacali, gruppi industriali e imprese private, organizzazioni di categoria, associazioni di utenti e

¹⁰ A. PALAZZO. "Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle Regioni", in *Il Ruolo delle assemblee elettive*, Vol. I, Giappichelli 2001.

consumatori, esponenti del mondo scientifico e universitario individuati senza un criterio determinato.

Per quanto riguarda la partecipazione dei soggetti chiamati ad intervenire l'esperienza parlamentare non registra alcun episodio di rifiuto. In Senato, la prassi più recente, derivante da un'interpretazione estensiva dell'art. 47, ha portato allo svolgimento di attività conoscitive non formalizzate: audizioni "informali" o "udienze conoscitive", nelle quali sono interpellati un numero più ristretto di soggetti, indicati frequentemente dai Senatori componenti la Commissione. Lo stesso *modus operandi* è condotto alla Camera dei Deputati. Questa attività non formalizzata ha un vantaggio in termini di tempo, data la complessità procedurale delle indagini conoscitive.

Da sottolineare che al Senato, nel corso della XIII legislatura, era stato presentato un progetto di legge da parte di un senatore di maggioranza per la regolamentazione dell'attività dei gruppi d'interesse che non ha avuto corso. Non hanno finora avuto corso anche i tre progetti di legge (due di iniziativa di deputati di minoranza, uno di iniziativa di un deputato di maggioranza) in materia presentati nel corso della XV legislatura.

CAPITOLO 3. FORME DI CONSULTAZIONE PRESSO LE REGIONI ITALIANE

L'analisi sulle forme di consultazione presso le Regioni italiane qui prese in considerazione si è avvalsa dei contributi forniti dai funzionari e collaboratori contattati presso i rispettivi Consigli.

3.1 Regione Toscana

Presso il Consiglio Regionale della Toscana esistono due canali paralleli di consultazione dei gruppi di interesse all'attività decisionale: il canale tradizionale delle consultazioni delle parti sociali da parte delle commissioni consiliari (regolato dallo statuto e dal regolamento interno) e le disposizioni della l.r. 5/2002 "Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana".

La Toscana infatti, è l'unica Regione ad avere adottato una norma per la regolamentazione dell'attività dei gruppi d'interesse con la citata l.r. 5/2002.

Questa legge ha una duplice finalità: garantire l'accesso e la partecipazione di un numero sempre maggiore di soggetti, riconoscendo il ruolo e la funzione dei gruppi di interesse presenti nella società toscana e aiutare i Consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato. A questo scopo è istituito un registro dei gruppi d'interesse, organizzato per settori secondo le materie di competenza delle Commissioni consiliari ordinarie, gestito dal Servizio di assistenza all'Ufficio di Presidenza.

I gruppi che chiedono di iscriversi al registro devono possedere alcuni requisiti:

- essere organizzati in associazioni o fondazioni o in comitati con finalità temporanee;
- devono presentare domanda, atto costitutivo, statuto e deliberazione degli organi statuari relativi alla rappresentanza esterna del gruppo;
- devono indicare il settore o i settori per i quali si richiede l'accreditamento¹¹, in rapporto con le finalità sociali, e i soggetti incaricati a rappresentare il gruppo presso il Consiglio regionale.

Possono essere iscritti al registro solo i gruppi la cui organizzazione interna sia regolata dal principio democratico e che perseguano interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

Da sottolineare che le categorie economiche, sociali e del terzo settore maggiormente rappresentative a livello regionale sono accreditate d'ufficio.

L'ufficio di Presidenza provvede alla cura del registro e stabilisce le modalità per la periodica verifica della persistenza dei requisiti e, in caso di cessazione degli stessi, dispone, con propria deliberazione, alla cancellazione dal registro. I gruppi finora accreditati sono 105, di cui 20 d'ufficio.

In seguito all'accreditamento i gruppi hanno la possibilità di essere ascoltati dalle commissioni consiliari qualora intervengono su atti già proposti al Consiglio e possono autonomamente presentare proposte al consiglio; tali proposte vengono trasmesse a tutti i gruppi politici consiliari.

¹¹ Per settori si intendono le materie di competenza delle Commissioni: Affari istituzionali, Agricoltura, Attività produttive, Sanità, Attività culturali e turismo, Territorio e Ambiente.

Tutti i gruppi d'interesse possono assistere per via telematica alle sedute delle commissioni di loro interesse, hanno accesso libero agli uffici per informazioni e chiarimenti di carattere tecnico nonché per i documenti inerenti l'iter degli atti di loro interesse.

La l.r. 5/2002 sanziona l'esercizio di forme di pressione che incidano sulla libertà di voto dei Consiglieri.

A quattro anni dalla legge, l'aspetto maggiormente attuato consiste nella possibilità per i gruppi di seguire on-line i lavori delle Commissioni. Fino ad oggi non vi sono state proposte di legge di iniziativa di gruppi di interesse, questi continuano a preferire canali di comunicazione già consolidati: rapporti diretti – epistolari, telefonici e dal vivo - con consiglieri e tecnici, per cercare di far valere il loro punto di vista su questioni o atti.

I gruppi, accreditati o meno, possono chiedere di essere invitati alle consultazioni in generale o per determinati provvedimenti, oppure chiedere di essere ascoltati dalla Commissione in audizioni o incontri.

L'altro canale di consultazione dei gruppi d'interesse è regolato dallo Statuto, all'art. 72, e dal Regolamento interno del Consiglio Regionale, artt. 35 e 36.

Lo Statuto promuove la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali attraverso varie forme: iniziative verso l'amministrazione, apporto alle iniziative regionali, interventi nelle fasi finali della consultazione, contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali, e individua i partiti politici come strumenti fondamentali della partecipazione.

Il Regolamento disciplina sia le indagini conoscitive che le consultazioni di enti locali - singoli o associati -, di comunità di cittadini, di organismi ed uffici pubblici e privati, di associazioni di categoria e di esperti.

L'applicazione di Statuto e Regolamento ha portato alla formazione di "liste-tipo" di soggetti normalmente consultati, ma le Commissioni possono variarle anche in accoglimento di nuovi soggetti. Per prassi esistente fino ad oggi, le consultazioni si svolgono su quasi tutti gli atti che passano dalle commissioni. Durante la consultazione non è prevista interlocuzione, i commissari si limitano ad ascoltare. Vengono anche organizzati, su richiesta di gruppi o soggetti, "audizioni" o "incontri" a scopo esplorativo su determinati problemi, anche senza un atto che debba essere deliberato.

Agli invitati viene inviato solo l'atto oggetto di consultazione; per le audizioni sono gli invitati a portare una documentazione a sostegno di valutazioni o richieste.

L'indagine conoscitiva termina con l'approvazione di un documento da parte della Commissione.

3.2 Veneto, Piemonte, Umbria e Provincia di Trento

Tutte le Regioni, attraverso gli Statuti e i Regolamenti interni del Consiglio Regionale, ribadiscono la centralità della partecipazione e la funzionalità, rispetto a questa, degli strumenti conoscitivi ed informativi.

Le varie disposizioni statutarie non differiscono in modo sostanziale laddove pongono l'obbligo di informazione del cittadino sull'attività istituzionale della Regione, ma diventano abbastanza eterogenee laddove si occupano del rapporto tra informazione, partecipazione, consultazione e modalità di realizzazione della stessa.

Le formule utilizzate a questo proposito sono varie, anche all'interno dello stesso statuto: da quelle che si limitano a porre un principio generale di partecipazione, a quelle che in vario modo prefigurano il coinvolgimento della società civile nei processi decisionali delle istituzioni regionali, fino a quelle che giungono ad affermare espressamente la necessità di assicurare la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa.

In tutte le Regioni sono consultati, secondo i casi, obbligatoriamente o facoltativamente, soggetti istituzionali, associazioni rappresentative degli interessi delle categorie coinvolte dalla regolazione, parti sociali, esperti, testimoni privilegiati.

In **Veneto**, Giunta e Consiglio sono obbligati a procedere alla consultazione degli interessati in virtù degli artt. 22, 35, 36 dello Statuto, dell'art. 21 del Regolamento del Consiglio Regionale e della l.r. n. 25/1974 sulla partecipazione ed in attuazione dello Statuto.

Gli interlocutori di norma consultati sono: enti locali, organizzazioni sindacali, sociali, economiche, professionali e altri enti e cittadini proposti dalla segreteria della Commissione referente.

La consultazione è obbligatoria in due casi, uno previsto dal comma 5 dell'art. 35 su richiesta degli enti locali e l'altro previsto dal comma 3 dell'art. 36 su richiesta di un quarto dei componenti della Commissione a seguito di domanda di cittadini, associazioni o enti. La forma di consultazione richiesta in questi due casi è l'audizione e, in questo caso, i risultati dell'effettuata audizione devono essere adeguatamente menzionati nella relazione al Consiglio. L'invito deve essere spedito almeno quindici giorni prima della data fissata.

Negli altri casi, vale a dire quando la consultazione è facoltativa, questa può essere attuata in varie forme: audizione diretta, invito ad esprimersi per iscritto sul progetto in esame con pareri e proposte entro un determinato termine, invio di apposito questionario con invito a restituirlo entro un termine indicato, conferenza regionale a carattere generale.

L'invito per le consultazioni è diramato dal Presidente della Regione per consultazioni indette dalla Giunta o dal Presidente del Consiglio Regionale per consultazioni indette dal Consiglio. Gli enti locali con personalità giuridica partecipano all'audizione a mezzo del loro organi rappresentativi o a mezzo di persone da questi formalmente delegate; le altre organizzazioni e le associazioni prive di personalità giuridica partecipano a mezzo delle persone alle quali, secondo gli accordi degli associati, è conferita la presidenza.

I convegni e le conferenze sono indetti dal Presidente della Regione previa conforme deliberazione della Giunta; anche il Consiglio può indirle qualora la consultazione verta su progetti all'esame delle Commissioni consiliari.

Le consultazioni vengono predisposte prevalentemente per progetti di legge e di regolamento regionali, ma nulla toglie che i si effettuino consultazioni anche su progetti di piani e programmi regionali e progetti di provvedimenti amministrativi di carattere generale.

Il materiale inviato agli invitati è, nella quasi totalità dei casi, la sola proposta presentata con relativa relazione. Lo svolgimento dell'audizione è nella maggioranza dei casi l'ascolto da parte dei Consiglieri dei partecipanti che di solito lasciano anche delle note scritte.

In **Piemonte** le consultazioni sono effettuate per prassi all'interno del processo decisionale della Giunta anche in assenza di obbligo. Le osservazioni degli interessati sono utilizzate ai fini della formulazione del provvedimento normativo e i risultati sono diffusi al pubblico.

Il nuovo Statuto¹² stimola le forme di consultazione prevedendo il coinvolgimento degli enti locali e delle varie forme di aggregazione come i sindacati, le istituzioni culturali, le associazioni e, quando richiesto dalla materia, elettori o categorie particolari¹³, compresi giovani che abbiano compiuto i sedici anni.

Il Regolamento interno del consiglio regionale prevede inoltre la possibilità di consultare esperti.

Le consultazioni e le indagine conoscitive vengono svolte in Commissione; particolare caratteristica della Regione Piemonte è la possibilità data al Consiglio, in particolari circostanze e su proposta della Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari, di riunirsi in assemblea aperta, a cui partecipano con diritto di parola rappresentati di enti locali, dei sindacati dei lavoratori, delle organizzazioni di categoria e delle formazioni sociali¹⁴.

Le Commissioni riferiscono al Consiglio con apposito documento gli esiti delle consultazioni, che debbono terminare quando la Commissione passi all'esame dell'articolato di un progetto di legge o alla stesura di documenti, relazioni e pareri.

Da sottolineare che il Consiglio, nei limiti delle proprie competenze, può anche indire conferenze su singoli temi di particolare interesse e sui medesimi può promuovere incontri con gli enti e le comunità locali nonché con gli organismi di azienda e della scuola, con le formazioni sociali e con tutti gli organismi pubblici operanti sul territorio della regione. E' sempre l'Ufficio di presidenza che individua e decide di volta in volta le forme e i modi attraverso i quali viene realizzato questo tipo di consultazione¹⁵.

Data l'assenza di un sistema di accreditamento delle associazioni, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio individua di volta in volta i soggetti a cui rivolgere l'invito alla partecipazione e definisce i criteri e le modalità per lo svolgimento dell'Assemblea.

Un soggetto espressamente individuato dalla Regione Piemonte come interlocutore nelle consultazioni, è la Consulta regionale dei Giovani, istituita con l.r. 16/1995, che contribuisce all'elaborazione degli atti e delle leggi regionali di programmazione e di pianificazione che possono incidere sulla condizione di vita e di lavoro dei giovani.

Alla Consulta possono iscriversi, con il nominativo di un loro rappresentante, le associazioni giovanili in possesso di determinati requisiti quali:

¹² Statuto artt. 2, 12, 72, 86.

¹³ Regolamento art. 102.

¹⁴ Regolamento art. 46.

¹⁵ Regolamento art. 100.

- la presenza attiva dell'associazione nel territorio regionale;
- statuto ed eleggibilità degli organismi e delle cariche;
- specificità giovanile chiaramente dichiarata nel titolo o nello statuto.

Lo Statuto dell'**Umbria** annovera la consultazione tra gli istituti di partecipazione previsti dall'art. 20. Lo Statuto e il Regolamento interno del Consiglio regionale¹⁶ prevedono che le Commissioni possono disporre indagini conoscitive e audizioni di soggetti istituzionali e sociali e rinvia alla legislazione regionale per stabilire ambiti, limiti e modalità della partecipazione e delle forme di consultazione. A riguardo bisogna citare anche la l.r. 7/1997 "Norme sulla partecipazione all'esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio regionale e sul referendum consultivo".

La citata legge prevede l'audizione diretta degli enti locali, dei sindacati e delle organizzazioni sociali, economiche e professionali. L'audizione non è l'unica forma di consultazione prevista, quest'ultima può avvenire anche attraverso:

- incontri consultivi pubblici;
- richiesta di pareri scritti anche attraverso l'invio di un questionario;
- sondaggi di opinione.

Gli incontri pubblici possono essere indetti anche nelle forme di convegno o conferenza studio, l'invito è diramato dal Presidente del Consiglio. Questi incontri possono essere disposti dalla Commissione per gli atti per i quali non è consentita la procedura d'urgenza del Consiglio o qualora tre commissari o un quinto dei consiglieri ne facciano richiesta al presidente della Commissione.

I pareri scritti vanno presentati entro il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'atto oggetto di interesse, anche i soggetti che partecipano all'audizione diretta possono inviare pareri scritti. Lo stesso Regolamento prevede che le commissioni riferiscano delle indagini conoscitive con una relazione scritta, avanzando eventuali proposte di risoluzione.

I contributi emersi dalla consultazione hanno natura politica; nel caso di atti amministrativi di indirizzo e programmazione non possono costituire elementi di motivazione giuridicamente rilevanti.

Nella **Provincia autonoma di Trento** le consultazioni sono regolate dal Regolamento interno del Consiglio agli artt. 57 e 150.

Dalla collocazione dell'articolo 57 nel titolo III, sul funzionamento in generale delle Commissioni, emerge la natura trasversale dell'istituto delle consultazioni, attivabile rispetto alle varie attività promosse dalla Commissione, purché nell'ambito delle materie di sua competenza, e quindi non solo rispetto al procedimento legislativo.

L'art. 150 disciplina le conferenze d'informazione, consistenti in riunioni del Consiglio provinciale, richieste da tre Presidenti di gruppi consiliari o dall'Ufficio di Presidenza, volte ad informare consiglieri su argomenti che ricadono tra le materie oggetto di potestà legislativa provinciale o di importanza politica generale, ascoltando esperti e altre persone competenti. Nel corso delle stesse non viene assunta alcuna deliberazione.

¹⁶ Statuto art. 53 comma 6; Regolamento art.24.

Per le consultazioni (art. 57), la scelta dei soggetti da invitare non è basata su criteri fissati preventivamente, ma frutto di un confronto tra i consiglieri, guidato dal proposito di sentire nel caso specifico i soggetti che possono portare elementi di conoscenza. I tentativi compiuti in passato di dettare linee direttrici sulle consultazioni da effettuare non hanno avuto alcun seguito.

L'elencazione dei soggetti che possono essere invitati alle consultazioni contenuta nell'art. 57 (vale a dire enti, aziende e società alla cui gestione finanziaria la Provincia contribuisce in via ordinaria, altri enti pubblici, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali, associazioni e gruppi di cittadini), viene intesa come meramente esemplificativa, per prassi l'unico criterio seguito dalle Commissioni è quello di svolgere consultazioni con soggetti collettivi, escludendo di norma singole persone.

Le consultazioni possono essere proposte dai commissari o anche dai soggetti esterni che desiderano incontrare la Commissione, su entrambi i tipi di iniziativa è sempre la Commissione che decide.

Quando si affronta l'esame di uno o più disegni di legge, è il Presidente che sottopone alla Commissione un progetto di consultazioni comprendendovi i soggetti che appaiono interessati alla proposta; la Commissione vaglia la proposta integrandola o alleggerendola. La maggioranza delle consultazioni proposte sono accolte e i rari casi di rigetto sono da ricondurre a richieste tardive, pervenute quando ormai la fase delle consultazioni era chiusa; in tali casi spesso si invitano i richiedenti a inviare documenti scritti che sono portati a conoscenza dei consiglieri in vista del prosieguo dei lavori in commissione.

Le consultazioni si collocano, infatti, nella discussione generale dei disegni di legge, fase intrinsecamente dedicata a sviscerare il provvedimento nel suo complesso, anche acquisendo informazioni e dati, dalla Giunta provinciale o da soggetti esterni, utili al dibattito politico che, normalmente, segue le consultazioni e poi prosegue, entrando più in dettaglio, con l'esame degli articoli e degli emendamenti presentati.

Le richieste esterne di consultazione, poco frequenti, riguardano per lo più provvedimenti legislativi all'esame della commissione o comunque tematiche su cui la stessa commissione ha deciso di svolgere un approfondimento, richieste generiche riferite, ad esempio, a tutti i dibattiti sono molto sporadiche.

La consultazione si articola in un'esposizione iniziale da parte dei soggetti invitati e poi in un confronto tra i consiglieri, i quali pongono dei quesiti e gli invitati rispondono e forniscono i chiarimenti richiesti. Per prassi il Presidente della Commissione non permette interventi di carattere politico che sono rinviati alla discussione tra i consiglieri.

Agli invitati viene inviato il testo del disegno di legge compresa la relazione accompagnatoria su cui si svolge la consultazione oppure la documentazione (mozione, ordine del giorno, spiegazione dell'intento della Commissione) riferita all'argomento che la Commissione vuole approfondire.

In generale, le Commissioni nell'invito precisano di gradire la presentazione di documenti riassuntivi delle posizioni degli ospiti per facilitare i lavori ed a riguardo è sempre più frequente la consegna alla Commissione, al momento dell'incontro, di osservazioni e di documentazione utile per la comprensione della materia; spesso i documenti predisposti dagli invitati, rispetto a disegni di legge, suggeriscono delle proposte di modifica.

Indubbiamente la sede naturale per lo svolgimento delle consultazioni è quella della Commissione competente, chiamata a istruire i provvedimenti che poi saranno esaminati dall'aula. Va rilevato che, soprattutto rispetto ai provvedimenti

legislativi più importanti o a tematiche delicate e di attualità, le richieste di consultazione, sia pure in numero più limitato rispetto a quelle rivolte alla Commissione, giungono alla Presidenza del Consiglio e ai Presidenti dei gruppi consiliari al fine di interloquire con tutti i consiglieri e i rappresentanti dell'esecutivo durante la fase di esame consiliare. In tali casi la modalità adottata è quella di organizzare incontri informali, ai quali possono liberamente partecipare i Presidenti dei gruppi consiliari e i consiglieri interessati.

CONCLUSIONI

Dall'analisi svolta risulta che i procedimenti di consultazione eseguiti nelle Regioni italiane, sia in presenza che in assenza di obblighi specifici a procedervi, siano caratterizzati da certa uniformità nella scelta delle forme.

Tutti gli Statuti regionali contengono norme di principio (e quindi spesso generiche) che riconoscono il valore della partecipazione e mirano alla sua promozione. Quasi tutti riconoscono il Consiglio regionale come *luogo della partecipazione*, spesso in sede di Commissione, ed infatti sono per lo più i Regolamenti interni dei Consigli che regolano forme e modi della partecipazione

L'unica Regione italiana ad avere adottato una legge ad hoc sulla regolamentazione dei gruppi d'interesse è la Toscana. Tuttavia questa legge ha avuto scarso impiego al di là della viva approvazione e del positivo riconoscimento delle associazioni realizzatosi nella fase iniziale.

Dalle testimonianze raccolte si ritiene che l'unica concreta attuazione della legge sia la possibilità per i gruppi di seguire on-line i lavori delle Commissioni. Fino ad oggi i gruppi di interesse non hanno usato la possibilità, che la legge riconosce, di presentare proposte di legge di loro iniziativa; pare continuino a preferire i canali di comunicazione già consolidati e cioè rapporti diretti (epistolari, telefonici e dal vivo con consiglieri e tecnici) per cercare di far valere il loro punto di vista su questioni o atti.

Dalle rilevazioni effettuate è emerso che tali canali continuano ad essere preferiti anche nelle altre Regioni.

Le generiche regole inserite negli Statuti e nei Regolamenti interni del Consiglio delegano, quasi sempre, alla Commissione competente l'individuazione dei soggetti a cui rivolgere l'invito alla partecipazione.

Gli interlocutori usualmente invitati sono: enti locali, sindacati, associazioni di categoria; manca ovunque l'esplicitazione dei criteri di individuazione di tali interlocutori nei singoli procedimenti, tale individuazione spesso è lasciata all'organismo che procede alla consultazione (es: Commissione competente), anche per garantire di sentire, sull'argomento in esame, i soggetti che possono portare specifici elementi di conoscenza. L'unico criterio seguito dalla totalità delle Regioni è quello di svolgere consultazioni con soggetti collettivi, escludendo singole persone fisiche. In alcune Regioni ci sono stati dei tentativi di dettare alcune linee direttrici in questo senso, ma non hanno avuto seguito. L'attivazione della consultazione nasce quasi sempre dall'iniziativa degli organi consiliari e, dall'analisi svolta, quasi mai, anche laddove è ammessa questa possibilità, è frutto di iniziativa della società civile. La forma di consultazione di norma scelta è riconducibile al modello dell'udienza conoscitiva anche se spesso viene utilizzato il termine audizione.

Dalla prassi analizzata risulta che:

- **l'oggetto del confronto** è quasi sempre un progetto di legge anche se nelle norme regolamentari sono previsti anche altri atti quali: progetti di piani e programmi regionali e progetti di provvedimenti amministrativi di carattere generale;
- il **materiale inviato** agli invitati è sempre il testo di legge con relativa relazione accompagnatoria;
- gli invitati possono presentare, di solito durante l'udienza, documenti riassuntivi circa la loro posizione sull'argomento oggetto di consultazione a

scopo di facilitare i lavori, ma ciò non è assolutamente obbligatorio (documenti che gli invitati lasciano in sede di consultazione);

- solo in alcuni casi è disciplinata la formalizzazione dei risultati delle procedure di consultazione, consistente per lo più in un documento di indirizzo privo di efficacia vincolante. In genere è previsto l'invio dei verbali delle consultazioni ai soggetti partecipanti.

La consultazione si articola in un'esposizione iniziale da parte dei soggetti invitati e non è prevista interlocuzione, di norma le Commissioni si limitano ad ascoltare. Solo nella Provincia di Trento si è riscontrata una prassi leggermente diversa: all'esposizione iniziale da parte degli ospiti fa seguito un confronto tra i Consiglieri, i quali pongono dei quesiti a cui gli invitati rispondono fornendo dei chiarimenti. In ogni caso si riscontra, per prassi, il divieto di interventi di carattere politico che sono rinviati alla discussione tra i consiglieri.

Anche presso la Regione Emilia-Romagna il sistema delle udienze conoscitive si articola in modo abbastanza simile.¹⁷ Assistendo a questi incontri ho rilevato che ci sono alcuni elementi facilmente migliorabili. Occorre che i partecipanti, come si è ribadito più volte, siano selezionati con cura e in questo caso può essere utile un registro dei gruppi d'interesse, organizzato per settori secondo le materie di competenza delle Commissioni consiliari ordinarie, come quello esistente in Toscana, la parte particolarmente carente, a mio avviso, è riscontrabile nella gestione del materiale inviato agli invitati che consiste sempre e solamente nel progetto di legge con relativa relazione.

Sarebbe più utile inviare una documentazione più completa dell'argomento oggetto di consultazione, in modo tale che gli invitati abbiano un quadro completo di riferimento.

Il documento elaborato durante questo studio, una griglia di comparazione della regolamentazione dei gruppi d'interesse presso le istituzioni esaminate, inserito in appendice, è stato studiato a questo scopo: fornire informazioni selezionate per dar luogo ad una discussione concentrata solo su alcuni "punti caldi" e, su questi, individuare le possibili soluzioni. Il decisore, in questo modo sarà in grado di scegliere tra le diverse alternative quella che accontenti più soggetti.

Inoltre ho riscontrato che gli invitati non hanno l'abitudine di presentare documenti riassuntivi circa la loro posizione sull'argomento oggetto di consultazione. La mia proposta è di rendere questa pratica obbligatoria. In questo modo si faciliterebbero i lavori e si avrebbe l'assoluta certezza dell'interesse degli invitati al progetto di legge in esame.

Occupandosi di regolamentazione dei gruppi d'interesse e partecipazione non può essere trascurata l'esperienza dell'ordinamento comunitario in materia. A differenza di quanto visto per le Regioni, la Commissione europea ha avvertito maggiormente l'esigenza di disciplinare i processi di consultazione della società civile mirando all'identificazione e alla pubblicazione dei soggetti che sono a stretto contatto con parlamentari e commissari piuttosto che alla stretta regolazione dei metodi di consultazione.

Le indicazioni emanate, infatti, sono spesso disposizioni di indirizzo e rientrano tra le regole dedicate alla trasparenza dell'azione degli organismi

¹⁷Procedimento riportato nel capitolo primo.

comunitari, non a caso contenute soprattutto nel Libro bianco “La governance europea” del 2001 e nel Libro verde “L’iniziativa europea per la trasparenza” del 2006.

I Libri menzionati rilevano, in sintesi, che la consultazione non può essere efficacemente promossa da norme di legge che apporterebbero eccessiva rigidità e conseguenti rischi di ritardi, perciò si tende ad individuare principi generali e requisiti minimi della consultazione, nonché a promuovere l’adozione spontanea di condotte trasparenti da parte dei “lobbisti” (codici di condotta con criteri qualitativi standard minimi).

In questo senso il Parlamento europeo ha adottato un sistema di accreditamento, sottoforma di un registro, per tutti coloro che intendono fornire informazioni ai deputati. Gli accreditati devono rispettare un codice di condotta ma il registro non fornisce indicazioni in merito all’interesse del lobbista, quali il settore o i deputati contattati.

La Commissione dispone di una base dati dei gruppi d’interesse europei e degli organismi consultivi consultabile via web.

Le istituzioni comunitarie ribadiscono continuamente la necessità della massima partecipazione possibile e, in questo senso, non intendono creare ostacoli burocratici per restringere il numero di coloro che potranno partecipare alle consultazioni e continuano a non ritenere efficace una registrazione obbligatoria dei gruppi d’interesse.

Si sostiene inoltre che un’impostazione giuridicamente vincolante vada evitata sia perché deve essere sempre netta la separazione tra le consultazioni che un’istituzione comunitaria avvia di propria iniziativa, prima di adottare una proposta, e il successivo processo decisionale istituzionalizzato e obbligatorio, sia per evitare che vengano a crearsi situazioni in cui, ad esempio, una proposta della Commissione possa essere impugnata dinanzi alla Corte di giustizia per una presunta insufficienza di consultazione delle parti interessate.

Alla luce di quanto emerso, e tenendo in considerazione le raccomandazioni della Commissione europea, si ritiene che questo tipo di consultazione debba rimanere un processo puramente informativo. Le proposte di miglioramento vanno soprattutto nella direzione di rendere la consultazione dei vari stakeholders non un centro decisionale alternativo, ma un momento di approfondimento al servizio del politico, in modo che questi abbia tutti gli elementi utili per poter prendere la miglior decisione possibile.

APPENDICE

Griglia di comparazione della regolamentazione dei gruppi di interesse presso le istituzioni esaminate predisposta per lo svolgimento di un'udienza conoscitiva presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia – Romagna.

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE E PARTECIPAZIONE ALLE SCELTE POLITICHE: ALCUNI CASI

In tema di partecipazione, lo Statuto della Regione Emilia-Romagna si pone l'obiettivo di assicurare il coinvolgimento del maggior numero di portatori di interessi nell'esercizio delle proprie funzioni.

Infatti l'art. 19 impegna la Regione "a rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto". A questo scopo vengono individuati due strumenti: l'Albo generale delle associazioni e il Protocollo di consultazione, che dovranno essere disciplinati, rispettivamente, da un'apposita legge regionale e dal Regolamento dell'Assemblea, in corso di elaborazione.

Su questo tema sono stati presentati inoltre due progetti di legge, uno d'iniziativa del Consigliere Mazza, l'altro del Consigliere Ridolfi. Entrambi si pongono come obiettivo la parità e il pluralismo nella rappresentazione degli interessi sociali, economici e ambientali puntando ad un più efficace coinvolgimento delle associazioni e organizzazioni della società regionale alle fasi del procedimento legislativo e normativo della Regione Emilia-Romagna.

L'Assemblea legislativa sta quindi affrontando il vasto tema della partecipazione e vuole condividere questo percorso decisionale con le diverse forme di aggregazione degli interessi. Per questo **si ritiene utile offrire a decisori e interessati una panoramica generale delle esperienze e delle procedure di consultazione poste in essere a livello regionale, statale e comunitario, che possa costituire uno strumento di lavoro per chi dovrà individuare soluzioni regolative funzionali al contesto della Regione Emilia-Romagna.**

Fin da subito occorre chiarire cosa si intende per consultazione, dato che a questo concetto vengono ricondotti anche:

- i classici istituti di democrazia diretta: progetti di legge di iniziativa popolare, referendum abrogativi e consultivi, petizioni;
- le più recenti forme di informazione e coinvolgimento di singoli cittadini e associazioni riguardo alle scelte delle istituzioni su questioni particolarmente rilevanti (bilanci e pianificazione urbanistica partecipati);
- la concertazione (nata in ambito di politiche del lavoro, poi estesa a più generali temi di politica economica), nella quale i soggetti interessati si pongono a fianco dei soggetti politici istituzionali nel processo decisionale, per giungere ad una definizione condivisa delle politiche.

Quello dai progetti di legge regionale presentati è un procedimento diverso: si tratta del processo di consultazione mirata di gruppi di interesse, che attiva un flusso bidirezionale di dati e di informazioni, fornendo al decisore pubblico gli elementi più utili ad individuare la soluzione normativa più efficace.

Questo tipo di consultazione degli interessati è raccomandata dall'OCSE¹⁸ e viene promossa e in parte praticata dalle stesse Istituzioni comunitarie¹⁹.

Anche a livello nazionale e regionale le forme di consultazione praticate utilizzano diversi strumenti, variamente regolati.

Su questo tema i primi Statuti regionali prevedevano forme di consultazione e partecipazione che in alcuni casi hanno portato a specifici obblighi giuridici e in altri alla promozione di incontri e allo scambio di informazione sulla base di valutazioni di opportunità.

La riforma del Titolo V, ampliando le materie di competenza regionale, ha aumentato la necessità di trovare nuove procedure di consultazione degli interessati. Per questo i nuovi Statuti, quelli di "seconda generazione", contengono diverse previsioni in materia.

¹⁸ OCSE, Raccomandazione del Consiglio "Improving the Quality of Government Regulation" del 9 marzo 1995.

¹⁹ Libro bianco sulla Governance europea 2001.

Aspetti	FONTI	DESTINATARI	STRUMENTI	FUNZIONAMENTO	NOTE
Istituzioni					
Parlamento europeo	Art 9 Regol. Parl.; Allegato IX. Istituiscono e regolano il registro delle persone che desiderano avere accesso al Parlamento per avere contatti frequenti con i deputati.	Tutte le organizzazioni pubbliche e private.	Il registro consiste in un sistema di accreditamento per tutti coloro che intendono fornire informazioni ai deputati, nell'interesse proprio o di terzi. Gli accreditati devono rispettare un codice di condotta (la cui violazione implica la revoca dell'accREDITAMENTO). Sul sito web del Parlamento viene pubblicato il registro dei lobbisti accreditati.	I questori rilasciano permessi speciali validi un anno. I titolari sono stabilmente presenti presso gli uffici del Parlamento europeo e lavorano a stretto contatto con i deputati, ma non godono di alcun privilegio in termini di accesso alle riunioni del Parlamento o dei suoi organi, né sono previsti incontri ufficiali in sede di Commissioni parlamentari. Il codice di condotta prevede, tra l'altro: la dichiarazione degli interessi rappresentati, la conformità alle norme di comportamento previste per i deputati al fine di garantire la trasparenza della loro azione, il divieto di diffondere i documenti ottenuti presso il Parlamento. Il Parlamento Europeo procede usualmente all'audizione di esperti (di cui non sono esplicitati i criteri di individuazione, come anche in altre istituzioni) su singole tematiche di particolare impatto.	Il registro è un elenco in ordine alfabetico che riporta il nome dei titolari dei lasciapassare e delle rispettive organizzazioni di appartenenza. Non fornisce altre indicazioni in merito all'interesse che il lobbista in questione rappresenta, quali il settore o i deputati contattati ²⁰ .

²⁰ A livello nazionale, all'interno dell'UE, il Bundestag tedesco è attualmente l'unico Parlamento ad aver adottato norme formali specifiche sulla registrazione dei lobbisti. Ogni anno viene stilato un elenco pubblico di tutti i gruppi che desiderano esprimersi o difendere la propria posizione. I gruppi di interesse devono fornire le seguenti informazioni per la registrazione: nome e sede, composizione del comitato direttivo e del consiglio di amministrazione, sfera di interesse, numero di membri, nomi dei loro rappresentanti e indirizzo del loro ufficio. Non vi è alcun obbligo di fornire informazioni di tipo finanziario. Il registro è disponibile in via telematica. In linea di principio, i lobbisti che non sono registrati non possono essere ascoltati dalle commissioni parlamentari e non possono ricevere un permesso per accedere agli edifici del parlamento. Tuttavia, il *Bundestag* può anche invitare *ad hoc* organizzazioni che non figurano nel registro a presentare informazioni. Alcuni paesi terzi (USA e Canada) hanno istituito un registro obbligatorio per i lobbisti, ossia impongono alle società di pubbliche relazioni e ai gruppi di interesse di elencare i propri clienti, precisare gli argomenti dei quali si occupano e indicare l'importo corrisposto dai singoli clienti per l'esecuzione dei vari incarichi. I lobbisti devono inoltre fornire una relazione periodica e i dati vengono resi pubblici in via telematica.

Aspetti	FONTE	DESTINATARI	STRUMENTI	FUNZIONAMENTO	NOTE
Istituzioni					
Commissione europea	Indicazioni di massima e proposte di azione sono contenute in alcuni Libri: Libro bianco "Riformare la Commissione" COM(2000) 200 del 1/3/2000; Libro bianco "La governance europea" COM(2001) 428 del 25/07/2001; Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza" COM(2006) del 03/05/2006 (apre la consultazione sull'argomento che si è chiusa il 31/08/2006).	I Libri sono rivolti alle istituzioni europee, agli Stati membri e alla società civile. "La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali, le ong, le associazioni professionali, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose" (Libro bianco sulla governance, in conformità al parere del Comitato economico e sociale del 1999).	La Commissione non dispone di un sistema di accreditamento né di un registro obbligatorio per le organizzazioni con cui ha rapporti, ma è stata istituita una base-dati dei gruppi d'interesse europei e degli organismi consultivi della Commissione (il CONECCS), consultabile sul sito web della Commissione. I gruppi di interesse, registrati per tipologia e secondo le materie di competenza della Commissione sono circa 700. Requisiti: competenze nel campo d'azione della Commissione; strutturazione a livello europeo; assenza di scopo di lucro; statuto ufficiale; disponibilità a fornire tutte le informazioni richieste dalla Commissione.	Per prassi, la consultazione di diversi soggetti (pubblici e della società civile) avviene in varie forme: - Libri bianchi e verdi - Comunicazioni - Comitati consultivi - Business test panels - Consultazioni ad hoc - Consultazioni on-line Nei propositi dei Libri - rilevato che la consultazione non può efficacemente essere realizzata tramite norme di legge che apporterebbero eccessiva rigidità e conseguenti rischi di ritardi – si promuove un codice di condotta con criteri qualitativi (standard) minimi, allo scopo di ridurre il rischio che i politici ascoltino argomentazioni unilaterali e per migliorare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile; nei settori ove la consultazione è più consolidata, si mira a sviluppare accordi di partenariato. La Comunicazione della Commissione COM(2002) 704 ha stabilito dei principi generali (partecipazione; apertura e responsabilità; efficacia; coerenza) e dei requisiti minimi della consultazione:	La base CONECCS non prevede incentivi per la registrazione delle organizzazioni della società civile né disincentivi per la mancata registrazione. E' utilizzata soprattutto come fonte di informazione sia dai servizi della Commissione che dal pubblico. Il CONECCS è, in pratica, uno strumento utilizzato dalla Commissione per selezionare l'insieme degli interlocutori che rappresentano in misura appropriata la copertura geografica e settoriale. Non rappresenta una forma di riconoscimento da parte della Commissione. Azioni future: sistema di registrazione volontaria gestito dalla Commissione (si continua a non ritenere efficace la registrazione obbligatoria), con incentivi per incoraggiare i lobbisti a registrarsi, come per es. la segnalazione automatica delle consultazioni su temi di noto interesse per i lobbisti. Oltre al Coneccs, non sono stati posti in essere altre strutture, dato che, per garantire la trasparenza, la Commissione

				<ol style="list-style-type: none"> 1. chiarezza del contenuto del processo di consultazione 2. destinatari delle consultazioni 3. pubblicazione 4. limiti di tempo per partecipare 5. ricevuta e feedback. <p>Tali requisiti non sono tuttavia obbligatori</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. per le consultazioni formali degli Stati membri; 2. per le consultazioni dell'ambito del "dialogo sociale"; 3. per le consultazioni richieste nel quadro degli accordi internazionali. 	<p>punta sull'autoregolamentazione: diverse società di consulenza hanno recepito questo orientamento e dunque hanno adottato codici di condotta basati sui requisiti minimi per la consultazione proposti dalla Commissione, ai quali hanno aggiunto meccanismi sanzionatori interni.</p>
--	--	--	--	---	---

Aspetti	<i>FONTE</i>	<i>DESTINATARI</i>	<i>STRUMENTI</i>	<i>FUNZIONAMENTO</i>	<i>NOTE</i>
Istituzioni					
Senato	Regolamento artt. 47 e 48: acquisizione elementi informativi e indagini conoscitive delle Commissioni.	L'art. 47 prevede che le Commissioni possano richiedere ai Ministeri di fornire informazioni tecnico-amministrative, anche tramite l'intervento in seduta di personale dei Ministeri o degli enti controllati. Nelle indagini conoscitive ex art. 48 vengono uditi anche enti territoriali, rappresentanti di organizzazioni sindacali, gruppi industriali, imprese private, associazioni di consumatori e utenti, esponenti del mondo scientifico e universitario, individuati senza un criterio determinato.	Audizioni in commissione tenute in corso di indagini conoscitive: le commissioni, nelle materie di loro competenza, acquisiscono, da qualsiasi soggetto sia in grado di fornirle, notizie, informazioni e documentazioni. Per lo svolgimento delle indagini conoscitive sono previsti dei programmi di lavoro predisposte dalle Commissioni e comunicati al Presidente del Senato, il quale ne cura l'attuazione per quanto attiene l'intervento dei Ministeri e l'autorizzazione di consulenze tecniche e di sopralluoghi.	I Senatori non possono esprimere opinioni politiche sulle informazioni fornite dagli invitati ma possono approvare atti finali al termine della seduta della Commissione. La Commissione può anche disporre la redazione e pubblicazione del resoconto stenografico.	La prassi più recente, derivante da un'interpretazione estensiva dell'art. 47, ha portato allo svolgimento di attività conoscitiva non formalizzata: audizioni "informali" o "udienze legislative", nelle quali sono interpellati un numero più ristretto di soggetti, indicati frequentemente dai Senatori componenti la Commissione. Questa attività non formalizzata ha un vantaggio in termini di tempo, data la complessità procedurale delle indagini conoscitive. Possono essere svolte indagini congiunte tra Camera e Senato. Per la regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse, il Regolamento del Senato non prevede alcuna norma. Nel corso della 13° legislatura era stato presentato un progetto di legge in materia che non ha avuto corso.
Camera	Regolamento artt. 143 e 144; art. 79, comma 9.	L'art. 143 prevede l'intervento in Commissione di Ministri e dirigenti, anche di enti autonomi; l'art. 144 disciplina lo svolgimento di indagini conoscitive, nelle quali può essere invitata "qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili". Per prassi sono invitate anche associazioni, con la tendenza all'ampliamento dei soggetti.	Audizioni in Commissione in corso di indagini conoscitive, che possono essere disposte anche dal Comitato ristretto della Commissione eventualmente nominato per l'esame di progetti di legge in sede referente.	La Commissione ha l'obbligo di approvare un documento finale che dia conto dei risultati acquisiti. Obbligatorio anche il resoconto stenografico.	Per la regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse, il Regolamento della Camera non prevede alcuna norma. Nel corso della 15° legislatura sono stati presentati tre progetti di legge in materia.

Aspetti	FONTE	DESTINATARI	STRUMENTI	FUNZIONAMENTO	NOTE
Istituzioni					
Regione Toscana	Art. 72 Statuto; artt. 35 e 36 Regolamento del Consiglio; l.r. 5/2002, "Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa del Consiglio regionale della Toscana"	Lo Statuto promuove la partecipazione in diverse forme (iniziative verso l'amministrazione, apporto alle iniziative regionali, interventi nelle fasi formali della consultazione, contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali) di residenti e soggetti sociali organizzati e individua i partiti politici come strumenti fondamentali della partecipazione. Il Regolamento disciplina le consultazioni (di enti locali - singoli o associati -, comunità di cittadini, organismi ed uffici pubblici e privati, associazioni di categoria, esperti e personale della Regione) e le indagini conoscitive. La l.r. si applica a gruppi organizzati in associazioni, fondazioni o comitati con finalità temporanee, oltre che alle categorie economiche, accreditate d'ufficio.	L'applicazione di Statuto e Regolamento ha portato alla formazione di "liste-tipo" di soggetti normalmente consultati, che le Commissioni possono variare, anche in accoglimento di nuovi o altri soggetti. La l.r. 5/2002 ha istituito un registro dei gruppi di interesse organizzato per settori secondo le materie di competenza delle Commissioni consiliari ordinarie e tenuto dal Servizio di Assistenza all'Ufficio di Presidenza. I gruppi accreditati sono 105, di cui 20 d'ufficio. I requisiti richiesti per l'accreditamento sono: - il deposito di atto costitutivo, statuto e delibera di rappresentanza esterna; - costituzione da sei mesi antecedenti la richiesta; - organizzazione interna regolata dal principio democratico.	Sulla base di Statuto e Regolamento, le consultazioni si svolgono su quasi tutti i tipi di atti che passano dalle Commissioni. Durante la consultazione non è prevista interlocuzione, le Commissioni si limitano ad ascoltare. Vengono organizzati, anche su richiesta dei gruppi d'interesse, "audizioni" o "incontri" a scopo esplorativo, per conoscersi e confrontarsi su determinati problemi, anche senza un atto che debba essere deliberato. Agli invitati viene inviato solo l'atto oggetto di consultazione, per le audizioni sono gli invitati a portare documentazione a sostegno di certe valutazioni o richieste. L'indagine conoscitiva termina con l'approvazione di un documento da parte della Commissione. La l.r. 5/2002 prevede che i gruppi d'interesse possano essere ascoltati dalle commissioni consiliari qualora intervengano su atti già proposti al Consiglio. I gruppi d'interesse possono anche autonomamente presentare proposte al Consiglio, che sono trasmesse a tutti i gruppi politici. I gruppi d'interesse possono assistere per via telematica alle sedute delle commissioni di loro interesse; hanno accesso libero agli uffici del Consiglio per informazioni e chiarimenti di carattere tecnico e accesso ai documenti inerenti l'iter degli atti di loro interesse.	La l.r. 5/2002 sanziona l'esercizio di forme di pressione che incidano sulla libertà di voto dei Consiglieri. Si ritiene che l'unica concreta attuazione della legge è la possibilità per i gruppi di seguire on-line i lavori delle Commissioni. Fino ad oggi non vi sono state proposte di legge di iniziativa di gruppi di interessi. Questi continuano a preferire canali già consolidati (rapporti diretti: epistolari, telefonici e dal vivo con consiglieri o tecnici) per cercare di far valere il loro punto di vista su questioni o atti. I gruppi (accreditati o meno) possono chiedere di essere invitati alle consultazioni, in generale o per determinati provvedimenti, oppure chiedere di essere "ascoltati" dalla Commissione (da cui l'audizione o l'incontro).

Aspetti	<i>FONTE</i>	<i>DESTINATARI</i>	<i>STRUMENTI</i>	<i>FUNZIONAMENTO</i>	<i>NOTE</i>
Istituzioni Regione Veneto	Artt. 22, 35, 36 Statuto; Art. 21 Regolamento; L.R n. 25/1974 sulla partecipazione, in attuazione artt.35 e 36 dello Statuto	Interlocutori individuati: enti locali; organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali; cittadini proposti dalla segreteria della commissione referente.	Consultazione obbligatoria in due casi comma 5 art.35 (su richiesta degli enti locali) e comma 3 art. 36 (richiesta di un quarto della Commissione a seguito di richiesta di cittadini, associazioni o enti). Forma richiesta: audizione. La consultazione facoltativa può essere effettuata in varie forme: <ol style="list-style-type: none"> 1. audizione diretta 2. invito ad esprimersi per iscritto con pareri e proposte 3. invio di apposito questionario 4. conferenze regionali a carattere generale 	Oggetto di consultazione: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pdl e di regolamento regionali; 2. Progetti di piani e programmi regionali; 3. Progetti di provvedimenti amministrativi di carattere generale. Prassi: Pdl e proposte di regolamenti.	Prassi: il materiale inviato agli invitati è la proposta presentata con relativa relazione; gli invitati, a volte, sono anche rappresentanti di associazioni indicati direttamente dai consiglieri; durante l'audizione i consiglieri ascoltano i partecipanti, i quali possono lasciare anche note scritte.

Aspetti	<i>FONTE</i>	<i>DESTINATARI</i>	<i>STRUMENTI</i>	<i>FUNZIONAMENTO</i>	<i>NOTE</i>
Istituzioni					
Regione Piemonte	Artt 2,12,72, 86 Statuto; artt. 30; 38; 46; 100 Regolamento	Lo Statuto prevede il coinvolgimento degli enti locali e la consultazione delle varie forme di aggregazione (sindacati, istituzioni culturali, associazioni e, quando richiesto dalla materia, elettori o categorie di giovani dai sedici anni), nella definizione delle scelte di governo; il Regolamento prevede inoltre la possibilità di consultare esperti.	Consultazioni e indagini conoscitive svolte in Commissioni; assemblee aperte del Consiglio (con diritto di parola degli invitati) e conferenze e incontri con enti pubblici e organismi della scuola su temi di particolare interesse. Non esiste un sistema di accreditamento delle associazioni.	L'Ufficio di Presidenza del Consiglio individua, volta per volta, i soggetti a cui rivolgere l'invito alla partecipazione alle indagini conoscitive. Le Commissioni riferiscono al Consiglio con apposito documento degli esiti delle indagini, eventualmente avanzando proprie proposte. Le consultazioni possono essere richieste dalle Commissioni o dalla Giunta al Presidente del Consiglio, oltre che dal Presidente stesso; debbono terminare quando la Commissione passi all'esame dell'articolato di un progetto di legge o alla stesura di documenti, relazioni e pareri.	La L.R. 16/1995 istituisce la Consulta regionale dei Giovani. Contribuisce alla elaborazione degli atti e delle leggi regionali di programmazione e di pianificazione che possono incidere sulla condizione di vita e di lavoro dei giovani. Alla Consulta possono iscriversi le Associazioni giovanili in possesso di determinati requisiti ²¹

²¹ Le associazioni per essere inserite nel registro regionale con il nominativo di un loro rappresentante devono possedere alcuni requisiti:

- presenza attiva dell'Associazione nel territorio regionale;
- statuto ed eleggibilità degli organismi e delle cariche;
- specificità giovanile chiaramente indicata nel titolo ovvero nello Statuto dell'Associazione.

Aspetti	<i>FONTE</i>	<i>DESTINATARI</i>	<i>STRUMENTI</i>	<i>FUNZIONAMENTO</i>	<i>NOTE</i>
Istituzioni					
Provincia di Trento	Artt 57, 150 Regolamento (Consultazioni e sopralluoghi; Conferenze di informazione)	Per le consultazioni e i sopralluoghi: enti, aziende e società alla cui gestione finanziaria la Provincia contribuisce in via ordinaria, altri enti pubblici e società, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali, associazioni e gruppi di cittadini; per le conferenze di informazione: esperti.	Le consultazioni possono essere proposte dai commissari o anche dai soggetti esterni che desiderano incontrare la Commissione, su entrambi i tipi di iniziativa è sempre la Commissione che decide. Quando si affronta l'esame di uno o più disegni di legge, è il Presidente che sottopone alla Commissione un progetto di consultazioni comprendendovi i soggetti che appaiono interessati alla proposta; la Commissione vaglia la proposta integrandola o alleggerendola. Le conferenze di informazione sono riunioni del Consiglio provinciale, richieste da tre Presidenti di gruppi consiliari o dall'Ufficio di Presidenza, in cui vengono ascoltati esperti in materie oggetto di potestà legislativa provinciale o di importanza politica generale; nel corso delle stesse non viene assunta alcuna deliberazione.	La consultazione si articola in un'esposizione iniziale da parte dei soggetti invitati e poi in un confronto tra i Consiglieri, i quali pongono dei quesiti e gli invitati rispondono e forniscono i chiarimenti richiesti. Per prassi il Presidente della Commissione non permette interventi di carattere politico che sono rinviati alla discussione tra i consiglieri. Agli invitati viene inviato il testo del disegno di legge compresa la relazione accompagnatoria su cui si svolge la consultazione oppure la documentazione (mozione, ordine del giorno, spiegazione dell'intento della commissione) riferita all'argomento che la Commissione vuole approfondire. Le Commissioni nell'invito precisano di gradire la presentazione di documenti riassuntivi delle posizioni degli ospiti per facilitare i lavori; è sempre più frequente la consegna alla Commissione, al momento dell'incontro, di documenti di osservazioni.	La scelta dei soggetti da invitare non è basata su criteri fissati preventivamente ma è frutto di un confronto tra i consiglieri, guidato dal proposito di sentire nel caso specifico i soggetti che possono portare elementi di conoscenza. I tentativi compiuti in passato di dettare linee direttrici sulle consultazioni da effettuare non hanno avuto alcun seguito. L'elencazione dei soggetti che possono essere invitati alle consultazioni contenuta nell'art. 57 viene intesa come meramente esemplificativa, per prassi l'unico criterio seguito dalle Commissioni è quello di svolgere consultazioni con soggetti collettivi, escludendo di norma singole persone.

Aspetti	<i>FONTE</i>	<i>DESTINATARI</i>	<i>STRUMENTI</i>	<i>FUNZIONAMENTO</i>	<i>NOTE</i>
Istituzioni					
Regione Umbria	Artt. 20, 53 comma 6 Statuto (metodi di partecipazione; attività delle Commissioni: indagini conoscitive e audizioni); art. 24 Regolamento del Consiglio regionale; l.r. 7/1997 sulla partecipazione all'esercizio delle funzioni di competenza regionale e sul referendum consultivo.	Lo Statuto, oltre a prevedere che le Commissioni possano disporre di indagini conoscitive e audizioni di soggetti istituzionali e sociali, rinvia alla legge per stabilire ambiti, limiti e modalità della partecipazione e delle forme di consultazione. La l.r. prevede l'audizione diretta degli enti locali, dei sindacati e delle organizzazioni sociali, economiche e professionali.	La l.r. prevede che le Commissioni consiliari possono promuovere la consultazione attraverso: <ol style="list-style-type: none"> 1. incontri consultivi pubblici; 2. audizione diretta; 3. richiesta di pareri scritti anche attraverso l'invio di un questionario; 4. sondaggi di opinione. 	Gli incontri pubblici possono essere indetti anche nelle forme di convegno o conferenza studio; l'invito è diramato dal Presidente del Consiglio. Gli incontri sono disposti dalla Commissione per gli atti per i quali non è consentita la procedura d'urgenza dal regolamento del Consiglio o qualora tre commissari o un quinto dei consiglieri ne facciano richiesta al presidente della Commissione. I pareri scritti vanno presentati entro il termine di 20 giorni dalla pubblicazione dell'atto oggetto di interesse. Anche i soggetti che partecipano all'audizione diretta possono inviare pareri scritti. Il Regolamento prevede che le Commissioni riferiscano delle indagini conoscitive con una relazione scritta, avanzando eventuali proposte di risoluzione.	I contributi emersi dalla consultazione hanno natura politica, nel caso di atti amministrativi di indirizzo e programmazione non possono costituire elementi di motivazione giuridicamente rilevanti.

Per le altre Regioni, si riportano le principali norme previste dagli Statuti e/o dai Regolamenti interni dei Consigli in tema di consultazione.

Calabria

Statuto

Art. 4, Partecipazione popolare

La Regione promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese, nonché delle comunità dei calabresi nel mondo alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni.

A tal fine, la legge stabilisce procedure e criteri idonei per rendere effettiva la partecipazione, assicurando servizi e strutture regionali e prevedendo la consultazione di organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse.

Regolamento

Art. 117, Consultazioni

Il Consiglio procede di regola alle audizioni tramite le proprie Commissioni, le quali decidono, in relazione alla rilevanza sociale del provvedimento in esame, soggetti e tempi per le audizioni.

Le Commissioni prendono altresì in considerazione le richieste di consultazione avanzate dagli Enti locali e dalla diverse articolazioni della società civile.

In casi eccezionali le audizioni sono tenute dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi all'uopo convocata, anche ad horas, dal Presidente del Consiglio. Nel caso vi siano opposizioni decide il Consiglio senza discussione per alzata di mano.

Lombardia

Statuto

TITOLO VI - Partecipazione popolare

Art. 54

La Regione riconosce il diritto dei cittadini e delle organizzazioni sociali all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale come premessa ad una effettiva partecipazione democratica.

Il dovere di informazione viene assolto, oltre che con le pubblicazioni prescritte dal presente statuto e dalle leggi, mediante l'impiego degli strumenti di comunicazione di massa e in particolare di quelli pubblici garantiti da un controllo democratico e mediante incontri diretti degli organi regionali con i cittadini, gli Enti locali, i sindacati e le altre organizzazioni sociali.

La Regione garantisce a tutti i cittadini la piena disponibilità dei dati e degli elementi raccolti dagli organismi regionali, con i limiti imposti dalla legge ai soli fini del rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini e della tutela dell'interesse generale della Regione.

Art. 55

La Regione consulta sulle principali questioni di rilievo generale gli Enti locali, i sindacati e le altre organizzazioni sociali; e promuove indagini e conferenze su specifici problemi, in particolare prima dell'approvazione del bilancio promuovendo indagini e conferenze su specifici problemi

Regolamento

Art. 41. Consultazioni, audizioni e attività conoscitiva

Le commissioni, quando deliberano di procedere a consultazioni, ne informano il presidente del consiglio, indicando le persone da sentire, l'oggetto, il luogo e la data della loro convocazione.

Uguale procedura deve seguirsi per le audizioni di cui all'art. 39, terzo comma, dello Statuto

Le commissioni possono recarsi fuori dalla propria sede per attività consultive, istruttorie, conoscitive o di studio concernenti gli affari di propria competenza, dandone comunicazione al presidente del consiglio; ove necessario, si applica quanto disposto dall'art. 40, primo comma.

La commissione può incaricare delle attività di cui ai precedenti primo e terzo comma un gruppo ristretto di commissari.

Campania

Regolamento

Art.55 Procedimento di Consultazione

È fatto obbligo alla Commissione competente al cui esame sia stato assegnato un progetto di legge di promuovere la consultazione di tutti gli Enti e le organizzazioni interessate, secondo quanto previsto dall'art. 40 dello Statuto.

Il Presidente della Commissione o il relatore da lui incaricato, a tal fine, prima di iniziare la discussione sul progetto, sottopone alla Commissione un progetto di consultazione corredato del relativo calendario. La Commissione delibera per alzata di mano e a maggioranza semplice.

Il Presidente della Commissione provvede alla attuazione del progetto di consultazione, dopo averne data comunicazione al Presidente del Consiglio regionale.

La procedura di consultazione va espletata ed ultimata entro e non oltre un mese dall'assegnazione del progetto di legge. Detto termine è ridotto alla metà in tutti i casi previsti dall'articolo 59.

La procedura prevista dai commi precedenti viene altresì estesa alla consultazione di delegazioni di cittadini, dei Consigli provinciali o dei Consigli comunali proponenti il progetto di legge o il provvedimento amministrativo assegnato alla Commissione, giusto il disposto dell'art. 52, comma 2° dello Statuto.

Lazio

Statuto

Art.33 comma 6. Funzioni delle Commissioni Permanenti

Le commissioni possono effettuare audizioni di rappresentanti di enti locali, di organizzazioni imprenditoriali e sindacali, di associazioni nonché svolgere, d'intesa con il Presidente del Consiglio, indagini conoscitive rivolte all'acquisizione di notizie, informazioni e documenti utili all'approfondimento di temi e questioni relative alla loro attività e a quella dell'Assemblea.

Regolamento

Art. 115. Modalità di consultazione

Congiuntamente al programma dei lavori dell'Aula e delle Commissioni consiliari, l'Ufficio di Presidenza, la cui composizione è integrata da esponenti dei gruppi consiliari in esso non rappresentati al fine di assicurarne una più adeguata rappresentatività, elabora, di intesa con la Giunta regionale, le proposte sui modi ed i tempi delle consultazioni da

effettuarsi, in relazione ai vari problemi, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 34 dello Statuto. A tal fine sono prese in considerazione anche le richieste di consultazione pervenute dagli enti locali, dalle organizzazioni dei lavoratori e dagli altri organismi sociali. Le proposte di consultazione sono sottoposte all'approvazione dell'Aula unicamente alle proposte di programma dei lavori.

Marche

Statuto

Art. 23 Attività istruttorie e conoscitive

Le commissioni nell'esercizio delle proprie funzioni possono svolgere audizioni di soggetti esterni.

Le commissioni hanno facoltà di svolgere, secondo le modalità previste dal regolamento interno, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, dati e documenti utili all'espletamento dei lavori e dell'attività del Consiglio regionale.

Il regolamento interno del Consiglio prevede le modalità per l'esame da parte del Consiglio dei risultati delle indagini conoscitive.

Art. 39 Informazione e partecipazione

La Regione predispone gli strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali.

La legge regionale stabilisce le modalità per assicurare adeguate forme di raccordo tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana per la determinazione e l'attuazione della politica regionale.

Regolamento

Art 105. Indagini conoscitive

Ciascuna commissione svolge, previo assenso dell'ufficio di presidenza, indagini conoscitive dirette ad acquisire informazioni, notizie e documentazioni necessarie e utili all'attività del consiglio.

Nell'esercizio di tali funzioni le commissioni si avvalgono, d'intesa con la giunta, della collaborazione degli uffici regionali e, ove lo ritengono opportuno, della collaborazione di esperti, d'intesa con l'ufficio di presidenza. Possono far partecipare ai propri lavori i dirigenti dei vari servizi regionali e, senza oneri per il consiglio regionale, esperti estranei alla Regione.

Nel corso delle indagini le commissioni procedono alla consultazione degli enti locali, sindacati, altre organizzazioni sociali e singoli cittadini. Una forma particolare di consultazione è rappresentata dalla audizione che consiste nell'ascoltare direttamente i rappresentanti degli enti e delle categorie e anche singoli cittadini. L'audizione si può svolgere in sedi diverse da quella del consiglio. Di essa viene redatto un resoconto stenografico o per registrazione, che può essere pubblicato.

Ciascuna commissione deve includere le consultazioni cui intende procedere nel calendario dei propri lavori previsto dall'articolo 26.

In mancanza del calendario, alle consultazioni si procede previa intesa con l'ufficio di presidenza.

Il presidente del consiglio o la giunta possono sempre chiedere alla commissione di procedere a consultazioni in relazione a determinati argomenti.

A conclusione delle indagini la commissione approva un documento che viene pubblicato e distribuito.

I pareri, le osservazioni e le proposte di coloro che sono stati ascoltati dalla commissione, sono sottoposti al consiglio insieme alla relazione della commissione stessa.

Puglia

Statuto

Art 13. Partecipazione

La Regione:

riconosce nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l'elemento essenziale della vita pubblica democratica;

promuove il rapporto tra società e istituzioni e tra le istituzioni stesse garantendo forme di coinvolgimento nelle proprie scelte agli enti locali, alle autonomie funzionali, alle formazioni sociali e ai soggetti portatori di interessi diffusi;

favorisce, nel rispetto della loro autonomia, le forme democratiche di associazionismo e di autogestione.

Regolamento

Art. 24. Richiesta o proposta di ascolto

Ove una Commissione deliberi di ascoltare, per le materie di sua competenza, i rappresentanti delle Province e dei Comuni della Regione od organi e associazioni a carattere regionale estranei al Consiglio o singoli esperti sulla materia, ne deve fare richiesta al Presidente del Consiglio.

Analoga richiesta può essere fatta dalla Giunta.

Il Presidente del Consiglio, sentita la Giunta, ha, a sua volta, facoltà di proporre alla Commissione di ascoltare, su materie di loro competenza i rappresentanti delle Province e dei Comuni della Regione o di organi di associazioni a carattere regionale estranei al Consiglio che ne abbiano fatto richiesta allo stesso Presidente del Consiglio.

In tal caso, la Commissione interessata delibera sulla proposta del Presidente del Consiglio.

Considerazioni di sintesi sulle esperienze di regolamentazione di consultazione e partecipazione

La forma di partecipazione alle scelte decisionali più diffusamente regolata è riconducibile al modello dell'**udienza conoscitiva**, presente in tutti gli ordinamenti presi in considerazione, con varianti non particolarmente significative.

Le **istituzioni comunitarie** sono quelle che maggiormente hanno avvertito l'esigenza di regolare i processi di partecipazione della società civile: sulla scorta delle tradizioni del diritto anglosassone, mirano all'identificazione e alla pubblicizzazione dei soggetti che "frequentano" gli eletti più che alla regolazione dei processi di consultazione e le norme – sovente disposizioni di indirizzo – rientrano tra le disposizioni dedicate alla trasparenza dell'azione degli organismi comunitari; si punta all'adozione "spontanea" di condotte trasparenti anche da parte dei lobbisti. Sono comunemente utilizzati vari canali – anche on line - per consentire alla società civile di dialogare con le istituzioni comunitarie e prendere parte al processo decisionale.

Per **Camera** e **Senato** prevale l'esigenza di acquisizione di informazioni più che il riconoscimento del valore intrinseco del coinvolgimento nell'attività legislativa di soggetti esterni agli organi parlamentari. I tentativi di regolamentare con legge la partecipazione di gruppi d'interesse non hanno avuto esito.

Tutti gli **Statuti regionali** contengono norme che riconoscono il valore della partecipazione e mirano alla sua promozione.

I Consigli regionali sono individuati come il luogo della partecipazione (spesso in sede di Commissione); le norme che ne stabiliscono forme e modi sono spesso contenute nei Regolamenti interni dei Consigli, più raramente in leggi ad hoc. L'unica Regione che risulta aver adottato norme per la regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse è la **Toscana** con la l.r. 5/2002 dedicata alla trasparenza dell'attività del Consiglio, con la quale è stato istituito il registro dei gruppi di interesse ai quali, in seguito all'accreditamento, vengono riconosciute alcune possibilità (di presentare proposte al Consiglio, di assistere per via telematica alle sedute delle Commissioni, di accedere agli uffici e agli atti di loro interesse); non è però esclusa la partecipazione di altri soggetti alle attività consultive.

Gli interlocutori usualmente indicati sono enti locali, sindacati, associazioni di categoria, ma anche associazioni di cittadini. Manca ovunque l'esplicitazione dei criteri di individuazione di tali interlocutori nei singoli procedimenti; tale individuazione è spesso lasciata all'organismo che procede alla consultazione.

Frequentemente l'attivazione della consultazione nasce dall'iniziativa degli organi consiliari, raramente – anche laddove è ammessa questa possibilità – è frutto di iniziativa della società civile.

L'oggetto del confronto è spesso un progetto di legge, più raramente una proposta di atto amministrativo o un argomento su cui non sia già presente un documento istituzionale o una verifica dei risultati dell'azione legislativa o amministrativa. Gli interlocutori possono presentare in sede di consultazione propri documenti o proposte.

Solo in alcuni casi è disciplinata la formalizzazione dei risultati delle procedure di consultazione, consistente per lo più nell'adozione di un documento di indirizzo privo di efficacia vincolante. In molti casi è previsto l'invio dei verbali delle consultazioni ai soggetti partecipanti.

Bibliografia

BASILICA, *L'analisi d'impatto della regolazione in dieci paesi dell'unione europea*, FORMEZ 2005.

CAVATORTO S. – LA SPINA A., *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Dip. Funzione Pubblica- Pres. Consiglio dei Ministri, Rubbettino, 2001.

CAVATORTO S., *La consultazione presso le Regioni*, in *L'Analisi di impatto della regolazione (Le esperienze regionali)* FORMEZ 2005.

DE MARCO E., *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzazione delle leggi*, Rassegna parlamentare, 1994

FAVA, *Consultazione e comunicazione istituzionale*, in A.A.V.V. *La qualità della regolazione (politiche europee e piano d'azione)*, Ed. Maggioli 2006.

FAVA, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, Corr. Giur. 2005.

PALAZZO A., *Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle Regioni*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*, Vol. I, (a cura di) M. CARLI, Giappichelli, 2001.

PASQUINO G., *Gruppi di pressione*, in *Dizionario di politica*, Torino 1976.

PASQUINO G., *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, Bari, 1988.

PASQUINO G., *La democrazia degli interessi*, Laterza, Bari, 1995.

SAVINI G., *La nuova normativa sulle lobbies negli Stati Uniti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1997.

VESPERINI – CAPRARIS, *L'Italia da semplificare, Le regole e le procedure* in *Rivista trimestrale ISLE* 2006, Giuffrè, Milano.