

L'ATTUAZIONE STATUARIA

REDATTORE: Cesare Belmonte

I principali interventi normativi di attuazione statutaria possono considerarsi conclusi. La precedente Commissione speciale per gli adempimenti statutari e le modifiche del regolamento interno aveva licenziato, prima della cessazione, tre proposte di legge, rispettivamente sulla Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS), sull'autonomia del Consiglio regionale e sulle nomine dei rappresentanti regionali in organismi esterni.

Tutte queste proposte sono divenute legge, quella sulla COPAS nel 2007, le altre durante il gennaio 2008. Di queste normative si è dato ampiamente conto nel precedente rapporto, al quale pertanto si rinvia.

Tuttavia, sia la legge sull'autonomia che quella sulle nomine hanno subito nel corso del 2008 un intervento di modifica. Per quanto attiene alla legge sull'autonomia consiliare, si è trattato di una mera correzione formale, con la quale si è rinunciato - per ragioni essenzialmente pratiche - alla disposizione che aveva previsto di aggiungere alla dizione "Consiglio regionale" quella di "Assemblea legislativa della Regione Toscana".

L'intervento correttivo sulla legge in materia di nomine è stato invece più sostanziale.

La prima esperienza applicativa ha suggerito di sancire espressamente che la disciplina regionale non si applica a tutta una serie di casi nei quali la Regione non ha un effettivo potere di scelta del nominando, quali ad esempio le designazioni vincolanti effettuate da soggetti esterni o le nomine effettuate in ragione dell'ufficio ricoperto, così come a quei casi che non partecipano della natura delle nomine, come le determinazioni organizzative dirigenziali che stabiliscono la partecipazione di personale regionale ad organismi con compiti istruttori o consultivi.

Sul versante dell'autonomia (funzionale, organizzativa, di bilancio, contabile, amministrativa, contrattuale) del Consiglio, è stata oramai avviata la fase dell'attuazione, provvedendo all'approvazione della dotazione organica e del regolamento di organizzazione e intraprendendo le iniziative atte al raggiungimento delle intese mediante le quali l'Ufficio di presidenza e la Giunta regionale sono chiamati a definire i rispettivi rapporti e le modalità operative in ordine alla gestione del personale, dei servizi e delle funzioni amministrative.

Si prospetta quindi come imminente il passaggio al nuovo assetto organizzativo, caratterizza da una articolazione interna per direzioni di area e dall'attribuzione ai relativi responsabili di significative responsabilità di programmazione, indirizzo, direzione e controllo.

Quanto alla COPAS, si è ormai nella fase costitutiva mediante la nomina dei componenti e l'adeguamento del regolamento interno del Consiglio alle previsioni della legge istitutiva.

Nel corso del 2008 la nuova Commissione speciale per gli adempimenti statutari ha proseguito il lavoro della precedente licenziando le proposte di legge relative al

Collegio di garanzia e alla qualità della normazione, poi tradottesi rispettivamente nelle leggi n. 34 e n. 55 del 2008.

La legge che disciplina il funzionamento del Collegio di garanzia statutaria detta una serie di disposizioni che vanno a precisare per questo organismo gli aspetti relativi alla composizione e alle modalità di esercizio delle funzioni in termini coerenti coi principi statuari, nel segno di una ampia valorizzazione del ruolo che il Collegio è chiamato a svolgere nell'ordinamento regionale.

I componenti sono individuati all'interno di categorie predeterminate, ciascuna delle quali deve essere necessariamente rappresentata: professori universitari, magistrati a riposo, avvocati, ex dirigenti pubblici.

La scelta legislativa operata è quella per la quale il giudizio di conformità statutaria delle fonti normative si esercita su delibere legislative o regolamentari approvate, prima che queste assumano efficacia, ovvero prima della loro promulgazione o emanazione.

Il termine ordinario per l'espressione del giudizio è di trenta giorni, abbreviabili in caso di urgenza. Ove il Consiglio o la Giunta non si adeguino l'atto ai rilievi del Collegio approvandolo senza modifiche essi devono motivare il mancato adeguamento ai sensi della legge sulla normazione, sopravvenuta pochi mesi dopo quella relativa al Collegio di garanzia.

Si richiamano inoltre le funzioni regolative dei conflitti di attribuzione e i giudizi sull'ammissibilità dei referendum, giudizi in precedenza allocati in capo al Consiglio regionale.

Si attende quindi che l'organo sia effettivamente insediato e che cominci ad esercitare le proprie prerogative, secondo le garanzie di autonomia funzionale e amministrativa riconosciutegli dallo Statuto e dalla legge. A questo proposito, l'Ufficio di presidenza ha il compito di provvedere all'assegnazione del personale e di fornire i locali e i mezzi necessari per il funzionamento dell'organo.

La già citata legge regionale n. 55 del 2008 stabilisce, in attuazione delle norme statutarie, la disciplina generale dell'attività normativa e la motivazione delle fonti normative regionali qualificando la qualità delle fonti come uno strumento essenziale della certezza del diritto, della trasparenza dell'azione pubblica e della partecipazione dei cittadini.

Sono dunque orientati in tal senso i principi di qualità normativa espressamente enunciati dalla legge: la programmazione normativa, la snellezza delle procedure, la semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme; la costante manutenzione delle fonti; l'analisi preventiva e la verifica successiva delle stesse.

Prima in Italia, la Regione introduce e disciplina con questa legge la motivazione delle fonti, che, contenuta in apposito preambolo, diviene parte integrante del testo normativo. E' questo senz'altro l'elemento più innovativo e qualificante della legge; elemento che deve essere necessariamente presente in tutti gli atti normativi approvati dal Consiglio e dalla Giunta a valere dal 1° gennaio del 2009.

Vi è poi una dettagliata enumerazione della documentazione a corredo delle proposte normative, che ha soprattutto il pregio di formalizzare a livello legislativo (si pensi alle schede di legittimità e di fattibilità che gli uffici forniscono alle commissioni consiliari in fase istruttoria) prassi ed esperienze già consolidate.

In sede attuativa, la Giunta e il Consiglio hanno raggiunto le prime intese atte ad assicurare il coordinamento dei processi normativi di rispettiva competenza, mentre il Consiglio per parte sua ha già modificato il proprio regolamento interno regolando in modo puntuale quegli aspetti della disciplina che ricadono nelle dirette competenze consiliari.

Il regolamento individua, in conformità alla legge sulla normazione, i requisiti necessari delle proposte di legge e di regolamento e della relativa documentazione, sancendo l'improcedibilità delle iniziative sprovviste di tali requisiti. La documentazione istruttoria a sua volta consiste delle schede di legittimità e delle schede di fattibilità, nonché degli altri documenti idonei a fornire il quadro conoscitivo di una proposta e delle sue finalità.

Infine, una particolare attenzione è stata dedicata dal regolamento all'analisi di impatto della regolazione (AIR) e alla valutazione di impatto della medesima (VIR), funzione quest'ultima che il nuovo Statuto incardina esplicitamente fra i compiti consiliari.

In primo luogo, anche le proposte di iniziativa consiliare, analogamente a quelle della Giunta, possono essere sottoposte ad analisi di impatto della regolazione, su richiesta delle commissioni interessate, indicando le strutture interne, quelle della Giunta e le collaborazioni con l'IRPET o altri istituti di ricerca da attivare a tal fine.

In secondo luogo, l'Ufficio di presidenza è chiamato ad individuare annualmente una o più leggi o politiche regionali, dando la priorità a quelle che siano già state sottoposte ad AIR, sulle quali effettuare la verifica di impatto della regolamentazione, volta all'analisi dei risultati e degli effetti sui destinatari degli interventi. Lo stesso Ufficio di presidenza definisce al contempo le modalità, gli strumenti di ricerca e le risorse occorrenti per l'esercizio di siffatta valutazione.

Il pieno completamento dell'attuazione statutaria attende ora la riforma organica del Regolamento interno del Consiglio, dopo molteplici modifiche parziali succedutesi negli ultimi tempi, nonché le leggi sull'iniziativa legislativa popolare e sull'accertamento delle cause di impedimento del Presidente della Giunta.