

Conclusioni

Riprendendo la citazione di Bentham con la quale si conclude l'introduzione a questo Rapporto, "il corpo delle leggi è un meccanismo complicato di cui nessuna parte può essere pienamente spiegata senza il resto", si può affermare che il Rapporto 2002 ha cercato proprio di offrire un contributo complessivo di analisi al fine di ben rappresentare i diversi profili con i quali si snoda il processo legislativo regionale: gli attori politici, il ruolo dei tecnici, il procedimento. Infatti, rispetto al precedente Rapporto, anche sulla base del confronto con i rapporti di altri Consigli regionali, è stato possibile arricchire il patrimonio dei dati utili a dare più efficacemente conto della complessità del fenomeno.

Questo ulteriore impegno è stato soddisfatto grazie alla fattiva collaborazione di tutte le strutture tecniche coinvolte nel processo legislativo che hanno fornito un articolato e approfondito contributo di analisi, evidenziando anche profili critici e problematici, ed avanzando, in alcune parti, ipotesi interpretative dei fenomeni studiati.

I dati più significativi che emergono nelle diverse parti del Rapporto testimoniano, sia pure in termini non sempre omogenei, gli effetti che lo scenario istituzionale nazionale, con il suo quadro di instabilità e di incertezza, ha prodotto sull'attività legislativa regionale.

Il mancato completamento della modifica del titolo V con gli opportuni strumenti di attuazione e le ulteriori proposte di modifica dello stesso, hanno generato una situazione di profonda difficoltà nell'operare della Regione. È forse questa la ragione che spiega l'atteggiamento assunto dal principale soggetto titolare del potere di iniziativa legislativa (la Giunta regionale) che nel 2002 non ha potuto, o prudenzialmente voluto, sfruttare gli ampi spazi, in termini di nuove competenze, aperti dalla citata modifica della carta costituzionale.

Nondimeno, la complessità delle materie attribuite sembra aver concorso nell'indurre l'esecutivo ad una prudente attesa, privilegiando interventi di manutenzione legislativa rispetto a un nuovo disegno legislativo regionale di impianto riformatore, mentre sembra prevalere un forte impegno della Giunta regionale negli atti di programmazione generale e settoriale (nel 2002 infatti sono stati approvati il Programma regionale di sviluppo, il Piano sanitario regionale e il relativo Programma pluriennale di interventi sanitari strategici, il Programma pluriennale di investimenti sulla viabilità di interesse regionale ed il Piano integrato sociale regionale).

In questo contesto si è altresì alimentato il confronto con il Governo con un frequente ricorso alla Corte costituzionale per la violazione di norme ritenute invasive della competenza regionale.

Diverso e ben determinato è, al contrario, il comportamento della Giunta regionale rispetto al Consiglio regionale nell'assumere pienamente la titolarità dell'esercizio del potere regolamentare. I tempi, le modalità e più particolarmente i contenuti dei regolamenti, sono stati oggetto di ripetute critiche sia dai rappresentanti eletti sia dalle strutture tecniche, con la particolare ulteriore sottolineatura degli effetti che ciò ha prodotto, non solo nei rapporti inter-organici ma nel più complesso rapporto con il sistema delle autonomie locali (si veda l'emblematico esempio del Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

L'iniziativa consiliare, per parte sua, si è mossa secondo i canoni con i quali si era configurata all'inizio della legislatura; si mantiene infatti significativa per il numero di proposte presentate ma presenta un tasso di successo largamente inferiore a quello della Giunta regionale.

Similmente a quella espressa della Giunta regionale – e anche in ragione del prevalere di un'attitudine avversariale – l'iniziativa legislativa consiliare si qualifica per una certa prudenza ad avventurarsi nei nuovi territori aperti alla modifica del titolo V della Costituzione. Rileva tuttavia per essa, una più forte propensione ad introdurre proposte di legge nuove sulle materie consuete piuttosto che a modificare la legislazione esistente.

Nonostante si operi in un sistema tendenzialmente bipolare, è interessante segnalare come dall'analisi dei dati sulle proposte di legge di iniziativa consiliare non emerga un progetto alternativo delle opposizioni rispetto a quello dell'esecutivo, salvo che per materie ben determinate e comunque sempre ad opera di singoli consiglieri o gruppi.

Spetterà al nuovo Statuto regionale offrire un'adeguata soluzione sia ad uno dei più rilevanti aspetti che tocca al cuore la forma di governo regionale (il potere regolamentare) sia per rendere più efficaci i poteri di tutti i consiglieri e non soltanto di quelli di opposizione.

Infine un cenno alla qualità della legislazione: l'adozione da parte dell'Ufficio di presidenza del nuovo manuale del *drafting* ha segnato un'ulteriore fase di sviluppo nel processo di miglioramento qualitativo del prodotto legislativo, processo che sta investendo le strutture

tecniche, non solo del Consiglio regionale, ma anche della Giunta regionale.

Spunti interessanti sono venuti anche dall'esperienza acquisita nel corso dell'anno dalle commissioni consiliari in merito alla valutazione delle politiche pubbliche regionali, che hanno consentito di inserire nei testi presentati la previsione di alcune clausole valutative.

Il processo è sicuramente ancora lungo ma occorre ricordare come il Consiglio regionale della Toscana abbia aderito, con altri tre consigli regionali, al Progetto CAPIRe proprio con l'obiettivo di sperimentare sul campo quali strumenti, quali professionalità e quali metodologie siano necessarie per poter proficuamente esercitare la funzione di controllo nella sua nuova accezione.

Lo scenario istituzionale, pur con la difficoltà e incertezze richiamate, attraversa, nel suo complesso, una fase certamente dinamica, nella quale si possono già cogliere alcuni effetti anche al livello del processo legislativo, ancorché in forma non organica.

Il confronto con gli altri rapporti e le indicazioni che emergeranno dai lavori della Commissione Statuto potranno fornire importanti elementi di valutazione per enucleare indirizzi più puntali per la elaborazione del rapporto 2003.