



L'attività normativa provinciale nel 2007

Indice

1. Introduzione
2. Le leggi provinciali del 2007: rilevazioni quantitative
 - 2.1. Probabilità di successo dei progetti di legge
 - 2.2. Iniziativa delle leggi promulgate
 - 2.3. Durata del procedimento legislativo
 - 2.4. Atti normativi in vigore
 - 2.5. Produzione legislativa
 - 2.6. Qualità delle leggi
 - 2.6.1. Disposizioni intrusive e leggi disomogenee
 - 2.6.2. Rinvii normativi
 - 2.6.3. Comprensibilità dei provvedimenti
3. I regolamenti provinciali del 2007: rilevazioni quantitative

1. Introduzione

Questa relazione prende in esame l'attività normativa provinciale nel 2007: principalmente sul versante di competenza consiliare, e cioè quello delle leggi; ma con qualche aggancio alla produzione regolamentare, che pure spetta alla giunta: in modo da dare un'immagine più completa degli accadimenti. Riteniamo che un campione di 24 leggi (tante sono quelle promulgate nel 2007) non sia abbastanza ampio per fornire indicazioni sulle tendenze del legislatore a occuparsi più di una materia o meno di un'altra: indicazioni di questo tipo, semmai, potremo averle alla fine della legislatura. Per tutta un'altra serie di dati relativi ai progetti di legge che sono stati approvati e alle stesse leggi, invece, le rilevazioni quantitative sono utili a tratteggiare meglio i contorni dell'attività legislativa.

Ma il dato quantitativo è sufficiente? Per esempio, 24 leggi sono tante o poche? Sono abbastanza per rispondere alle esigenze della società trentina? O, viceversa, sono troppe, e ingessano le iniziative dei cittadini? Rispondere a queste domande è difficile: e pure sarebbe importante, anche per stabilire se le istituzioni provinciali hanno operato in maniera produttiva.

Ora, scomponendo i dati in base a una serie di parametri quantitativi (dalla probabilità di successo dei progetti di legge al numero delle leggi in vigore) è possibile confrontare i risultati del 2007 con quelli degli anni precedenti e delle altre regioni. Quanto a questi ultimi, per il vero, l'anno che può essere preso come termine di raffronto, di solito, è il 2006, perché per quell'anno (e non ancora per il 2007) sono disponibili i dati raccolti dalla camera dei deputati, in collaborazione con le regioni, per compilare il "Rapporto sulla legislazione". In tal modo, comunque, si possono dare riposte più argomentate, se non sulle prestazioni delle singole regioni, alle domande che ci siamo posti. Cioè, restando all'esempio: 24 leggi sono molte o poche, rispetto a quel che si faceva un tempo o a quel che fanno altre regioni, in risposta a problemi tutto sommato simili?

E' vero che non sempre il dato numerico basta a spiegare la complessità dei fenomeni: ad esempio perché ci possono essere diversi modi d'operare, diverse

tradizioni, una diversa qualità del prodotto finale. Ma oltre a essere l'unico che permette un confronto immediato con quello che si faceva un tempo o che si fa altrove, il dato quantitativo può dare degli spunti per approfondire l'analisi. E quest'approfondimento, a sua volta, potrebbe suggerire d'introdurre parametri più precisi, capaci di fondare conclusioni più accurate a partire da dati verificabili e confrontabili, anziché da affermazioni lasciate all'abilità discorsiva.

2. Le leggi provinciali del 2007: rilevazioni quantitative

In questo paragrafo cercheremo di analizzare alcune caratteristiche dell'attività che sta dietro all'approvazione delle leggi. Il dato di partenza, quindi, sono i progetti di legge: quelli presentati nel 2007, ma soprattutto quelli che nel 2007 hanno avuto successo, diventando leggi.

2.1. Probabilità di successo dei progetti di legge

Nelle prime legislature provinciali quasi tutti i progetti di legge erano approvati. D'altra parte le province autonome di Trento e Bolzano, all'epoca, avevano competenze minori: anche per questo motivo venivano presentati pochi progetti di legge. I presupposti cambiano, e i dati diventano più facilmente paragonabili a quelli di oggi, dopo le riforme statutarie che culminano nel 1971, e attribuiscono alle province molte nuove competenze. Di qui un netto balzo in avanti nella quantità delle iniziative. Che però sono un po' di meno a partire dagli anni '90, forse anche perché in quegli anni, come si vedrà in seguito, è calato drasticamente il numero delle leggi: in altre parole, può essere che minori prospettive di successo abbiano influito sulla stessa presentazione dei progetti di legge.

Nel nuovo millennio il numero dei progetti di legge torna a salire, e forse alla fine di questa legislatura ci si avvicinerà ai dati record della VII e della IX legislatura. Ma su questo influirà l'accresciuto numero di consiglieri che fanno questo mestiere a tempo pieno, senza avere impegni di governo: dal 2003, infatti, gli assessori non possono più fare i consiglieri, e sono sostituiti in quest'ultima carica da nuovi consiglieri che - a differenza degli assessori, assorbiti dalla giunta - presenteranno senz'altro le proprie iniziative individuali. Tenendo conto di quanti sono gli assessori, attualmente, il numero delle iniziative potrebbe aumentare, per questo fatto, fino al 20 - 25 per cento.

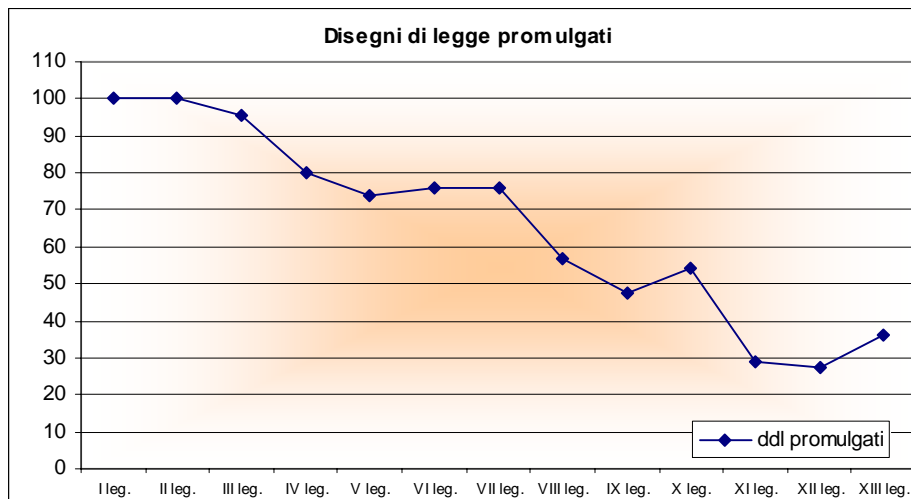
Negli ultimi anni sono tornate a salire anche le probabilità di successo dei progetti di legge. Pur rimanendo lontani dalle percentuali degli anni '70, è possibile che alla fine di questa legislatura ci si attesti su un 40 per cento di possibilità di successo (40 progetti di legge su cento sono approvati), nonostante siano verosimilmente più numerose di un tempo le iniziative di singoli consiglieri, che scontano senz'altro più difficoltà a giungere in porto.

C'è da chiedersi se questo sia un dato elevato o no, e che cosa esso significhi. In realtà, per essere compreso appieno dovrebbe essere scomposto. Le iniziative della giunta provinciale dovrebbero nascere dal programma di governo che è stato approvato dagli elettori: se il sistema funziona in base ai principi rappresentativi, quindi, dovrebbero essere approvati tutti i progetti di legge della giunta, o quasi. Per i progetti di legge della giunta presentati nei primi anni della legislatura è così: all'inizio del 2008 solo 4 progetti di legge della giunta presentati in consiglio più di un anno prima erano ancora in attesa di approvazione; e per due di essi il termine di un anno (che, come vedremo, viene superato da quasi tutte le iniziative) era scaduto da poco. Si aggiunga

che la giunta, prima del 2007, aveva presentato 57 progetti di legge (nel 2007 ne ha presentati altri 16). Quindi pare che quasi tutti i progetti di legge della giunta, dopo un po' di tempo, tendano a giungere in porto.

Per i progetti di legge d'iniziativa dei consiglieri (specialmente di opposizione), invece, il significato delle iniziative è diverso: tant'è vero che si osserva comunemente come la semplice presentazione, spesso, esaurisca il loro scopo; che può essere di pungolo nei confronti della maggioranza, di espressione di un programma alternativo da sottoporre agli elettori, di segnalazione di una sensibilità per certi problemi ecc. Tant'è vero che in altri ordinamenti le possibilità di successo, per questi progetti di legge, sono estremamente basse. Quindi anche da noi dovremmo aspettarci numeri contenuti. Sull'argomento torneremo fra poco, esaminando i dati sulla provenienza dei progetti di legge che sono stati approvati dal consiglio.

	disegni di legge presentati	leggi promulgate	percentuale dei disegni di legge divenuti legge
I legislatura (1948-1952)	5	5	100 %
II legislatura (1953 – 1956)	34	34	100 %
III legislatura (1957 – 1960)	46	44	95,6 %
IV legislatura (1961 – 1964)	60	48	80 %
V legislatura (1965 – 1968)	73	54	73,9 %
VI legislatura (1969 – 1973)	178	135	75,8 %
VII legislatura (1974 – 1978)	327	249	76,1 %
VIII legislatura (1979 – 1983)	284	162	57 %
IX legislatura (1984 - 1988)	321	153	47,7 %
X legislatura (1989 - 1993)	245	133	54,2 %
XI legislatura (1994 - 1998)	206	58 (60 d.d.l. promulgati)	28,1 % (29,1% in base ai d.d.l. promulgati)
XII legislatura (1999 - 2003)	241	56 (66 d.d.l. promulgati)	23,2 % (27,4 % in base ai d.d.l. promulgati)
XIII legislatura (parte: anni 2004 - 2007)	283	71 (102 d.d.l. promulgati)	25,1 % (36 % in base ai d.d.l. promulgati)



La tabella, è il grafico che ne è tratto, informano sulla percentuale dei progetti di legge che è stata approvata, traducendosi in legge. Il dato corretto non dovrebbe limitarsi al singolo anno, ma comprendere tutta la legislatura provinciale, da un'elezione del consiglio all'elezione successiva: per il semplice fatto che fra la presentazione e l'approvazione di un progetto passa del tempo, necessario per approfondirlo, sentire gli interessati ecc. In altre parole, diversi progetti di legge presentati nel 2007 saranno approvati non nel 2007, ma nel 2008. Per questo il primo anno di ogni legislatura, quando il consiglio inizia a lavorare sui nuovi progetti, è sempre meno produttivo degli altri: e altera la probabilità media di successo, se si confrontano periodi più limitati della legislatura. Il dato sulla probabilità di successo dei progetti di legge presentati in questa legislatura, fino al 31 dicembre 2007, ne sarà abbassato: alla fine della legislatura la percentuale di progetti di legge che hanno avuto successo dovrebbe essere più alta. Lo mette in evidenza questa seconda tabella, in cui i dati delle due ultime legislature sono scomposti per anno:

	progetti di legge presentati	progetti di legge promulgati	percentuale dei progetti di legge divenuti legge
1999	55	6	9,2%
2000	49	16	32,6%
2001	46	13	28,3%
2002	55	22	40%
2003	29	15	51,7%
XII legislatura	241	66	27,4%
2004	94	14	14,9%
2005	52	28	53,8%
2006	68	12	17,6%
2007	69	48	69,5%
XIII legislatura (fino al 31.12.2007)	283	102	36%

Una seconda avvertenza metodologica: dato che diversi progetti di legge, talora, sono unificati in un solo testo, per calcolare la loro probabilità di successo non bisognerebbe prendere come metro di paragone il numero delle leggi promulgate, ma il numero dei disegni di legge in esse confluiti. Questo dato, in prima battuta, lo abbiamo rilevato solo nelle ultime tre legislature, riservandoci di procedere a ritroso, semmai, in futuro. Ma come ben si vede dai dati della legislatura conclusasi nel 1998 è verosimile che, risalendo indietro negli anni, il fenomeno dell'unificazione di più iniziative in una sola legge sia sempre più improbabile. Quindi la minor precisione del dato relativo alle prime dieci legislature non dovrebbe alterare (o quasi) l'andamento del fenomeno.

Ulteriore avvertenza: negli anni '70 la provincia doveva affrontare una serie di competenze nuove, da disciplinare con nuove leggi. Un certo calo nel numero delle leggi approvate - e anche delle iniziative - negli anni successivi potrebbe essere ricondotto, in parte, alla minore urgenza d'intervenire su un terreno già arato.

Ci si potrebbe chiedere, piuttosto, se l'attività del consiglio abbia risentito della riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito nuove materie alle regioni a statuto ordinario e si applica anche alla nostra provincia, quando la tratta in maniera più favorevole rispetto allo statuto speciale. Scorrendo l'oggetto delle leggi approvate, però, si trova sempre un collegamento con materie già attribuite alla provincia dallo statuto. Quindi è verosimile che la riforma non abbia inciso sulla quantità delle attribuzioni provinciali, ma semmai sulla sua qualità, cioè sui vincoli imposti al legislatore locale.

2.2. Iniziativa delle leggi promulgate

Abbiamo detto poco fa che la forma di governo provinciale dovrebbe tradursi in una netta prevalenza delle iniziative della giunta. Negli anni anteriori al 2003 i presupposti erano leggermente diversi, dato che dalle elezioni non usciva direttamente la maggioranza di governo, con un suo programma sanzionato dalla legge: anche per quegli anni, comunque, ci si dovrebbe attendere una prevalenza dell'esecutivo.

I dati relativi al 2007, però, suggeriscono qualcosa di diverso: in termini meramente quantitativi l'iniziativa dei consiglieri equivale quasi a quella della giunta, e aumenta in misura considerevole l'iniziativa mista (leggi derivanti dall'unificazione di progetti della giunta e di progetti di consiglieri). Il dato percentuale è: 41,7 per cento di iniziative della giunta, 37,5 per cento dei consiglieri, 20,8 per cento di giunta e consiglieri assieme. Ma si ricordi quanto s'è detto poche pagine addietro: quasi tutti i progetti di legge della giunta tendono a giungere in porto. Quindi l'iniziativa consiliare, anche se attiva, non si sviluppa a scapito di quella della giunta.

In questa prima rilevazione manca un elemento di non poco conto: le iniziative di origine consiliare (o mista) vengono da progetti di legge dei consiglieri che appartengono alla maggioranza o alle opposizioni? Se si trattasse sempre di consiglieri della maggioranza, infatti, potrebbe ben restare intatto il legame con il programma di legislatura. Se invece si trattasse di consiglieri di opposizione il fenomeno sarebbe più difficile da valutare (e da ricondurre a logiche maggioritarie). Potrebbero esserci punti in comune fra il programma di chi ha vinto le elezioni e quello di chi le ha perse, o casi in cui le opposizioni sono pronte a cogliere istanze provenienti dalla società e poi largamente condivise. Potrebbe essere che si sia cercato un maggiore coinvolgimento delle opposizioni, in una logica di democrazia inclusiva, per evitare il diffondersi di frange anti-sistema. Come che sia, questi fenomeni sono difficili da cogliere in base ad analisi meramente quantitative: dovrebbero essere analizzati guardando al contenuto dei singoli provvedimenti (quanto a incidenza degli emendamenti che provengono dalle opposizioni, ecc.), se non al complesso delle politiche provinciali. Anche per questo motivo non andiamo oltre la soglia delle ipotesi.

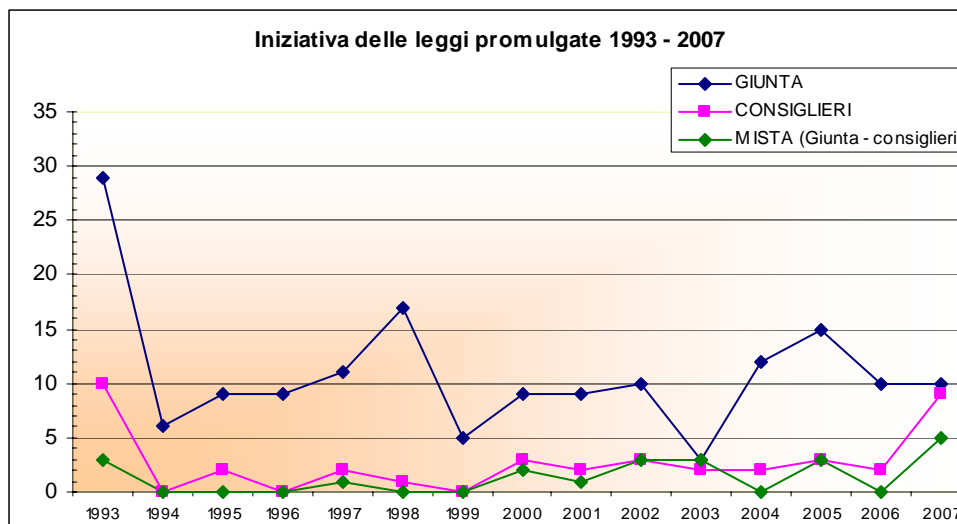
In ogni caso l'analisi dei dati, a livello provinciale, mette in luce un ruolo rilevante delle opposizioni nell'iniziativa delle leggi promulgate. Nel 2007 due leggi provengono da testi elaborati esclusivamente dalle opposizioni; in un altro hanno concorso anche consiglieri di maggioranza, con una loro iniziativa. Nei cinque casi in cui sono stati unificati progetti di legge della giunta e progetti di legge di consiglieri, per quattro volte le opposizioni hanno concorso alla confezione del testo finale, con propri progetti di legge. Quindi le opposizioni hanno assunto o condiviso la paternità, almeno in parte, del 29 per cento delle leggi.

Questo risultato non è troppo distante da quello degli anni scorsi: dopo il 2000 solo in due casi questa percentuale è scesa sotto il 25 per cento. Possediamo anche i dati

dell'XI legislatura: allora la partecipazione delle minoranze alla funzione legislativa era più limitata. Solo nel 1995 e nel 1997 sono approvati progetti di legge delle opposizioni: comunque in proporzione inferiore al 20 per cento. Da notare, inoltre, che negli anni scorsi i progetti di legge di origine consiliare approvati provengono quasi sempre dall'opposizione. Da questo punto di vista il 2007 fa eccezione: l'iniziativa dei consiglieri di maggioranza va in porto più facilmente.

Iniziativa dei progetti di legge

Anno	GIUNTA	CONSIGLIERI	POPOLARE	MISTA (giunta - consiglieri)	MISTA (popolare - giunta)	TOTALE
1993	29	10	-	3	1	43
1994	6	-	-	-	-	6
1995	9	2	-	-	-	11
1996	9	-	-	-	-	9
1997	11	2	-	1	-	14
1998	17	1	-	-	-	18
1999	5	-	1	-	-	6
2000	9	3	-	2	-	14
2001	9	2	-	1	-	12
2002	10	3	-	3	-	16
2003	3	2	-	3	-	8
2004	12	2	-	-	-	14
2005	15	3	-	3	-	21
2006	10	2	-	-	-	12
2007	10	9	-	5	-	24



Confronti interregionali (anno 2006)

Per procedere nel ragionamento possono esserci d'aiuto i rilevamenti fatti nelle altre regioni, che in teoria dovrebbero avere tutte (tranne la provincia di Bolzano e la Valle d'Aosta) un forma di governo simile. Nelle tabelle che seguono abbiamo inserito i dati del 2006, quando la giunta provinciale trentina aveva avuto un peso maggiore rispetto al 2007. I dati di quest'ultimo anno, probabilmente, ci faranno balzare ai primi posti per il peso dell'iniziativa mista, agli ultimi per quella della giunta. Ma il risultato

dell'intera legislatura, tenuto conto di quello che è accaduto fra il 2004 e il 2006 e di quel che succederà nel 2008, dovrebbe essere più vicino alla media.

Nelle tabelle riportiamo i dati delle prime tre regioni, quelli dell'ultima e - in ogni caso - quelli delle province di Trento e di Bolzano. Faremo lo stesso nelle prossime tabelle di confronto.

Per quel che riguarda la provenienza dei progetti di legge dalla maggioranza o dalle opposizioni, purtroppo, non ci sono stati rilievi interregionali.

Iniziativa di giunta

n.	regione	%
1°	provincia di Bolzano e Trentino - Alto Adige	100%
3°	Valle d'Aosta	94,3%
5°	provincia di Trento e Umbria	63,3%
20°	Sardegna	38,1%

Iniziativa mista

n.	regione	%
1°	Sardegna	47,6%
2°	Lombardia	12,5%
3°	Piemonte	10%
	12 regioni (comprese le province di Trento e Bolzano)	0%

2.3. Durata del procedimento legislativo

Intendiamo come durata del procedimento legislativo il tempo che intercorre fra la presentazione di un progetto di legge e la sua approvazione da parte del consiglio. In realtà il procedimento si concluderebbe alcuni giorni dopo, con la promulgazione e la successiva pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione. Ma si tratta di adempimenti formali, di breve durata e simili per tutti i progetti di legge. Inoltre non dipendono dal consiglio: se si vuole capire come lavora l'assemblea, quindi, si possono trascurare.

Rileviamo i tempi del procedimento legislativo dal 1993. Quanto basta per rendere evidente che la durata è sempre minore nel primo anno di legislatura, e aumenta gradualmente negli anni successivi. Il motivo è evidente: nel primo anno di legislatura sono approvati progetti di legge appena presentati; dopo può trattarsi di iniziative presentate negli anni precedenti. Per fare dei confronti limitati al 2007, quindi, sarà bene prendere come termine di paragone degli anni ugualmente distanti dall'inizio della legislatura: come il 1997 e il 2002.

Dalla tabella e dai grafici che seguono, comunque, si deduce che la durata del procedimento tende ad aumentare, legislatura dopo legislatura. La sola eccezione è l'anno 2007, appunto: quando il procedimento è durato meno che nel 2002 (ma più che nel 1997). E' verosimile che questo sia dovuto ai nuovi meccanismi di programmazione adottati in consiglio: che quindi avrebbero contribuito a invertire la tendenza a dilatare i tempi di approvazione delle leggi, sia pure con qualche ritardo, attribuibile a un certo periodo di assestamento.

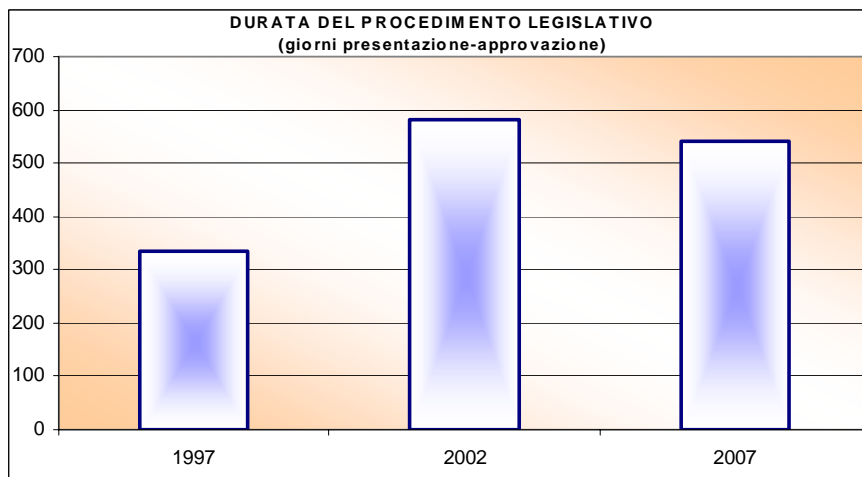
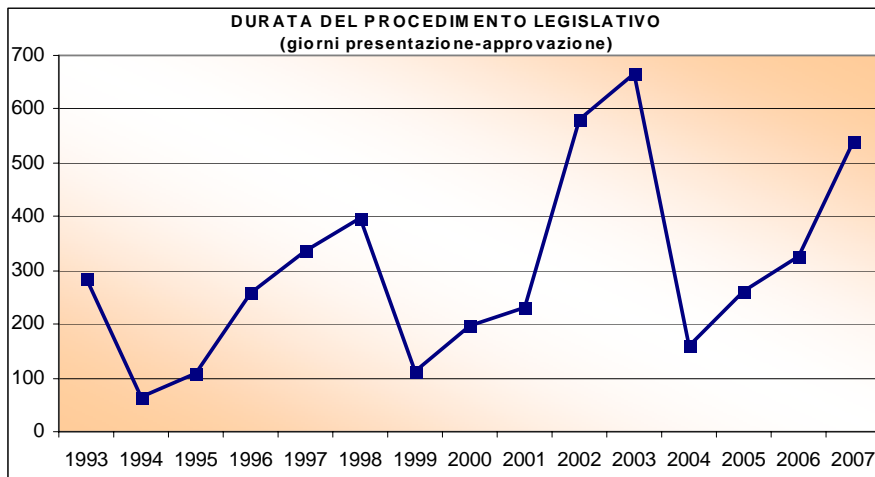
Rimane il fatto che i tempi di approvazione non sono brevi: si tratta pur sempre di un anno e mezzo, in media. In qualche caso, per la verità, può aver influito la circostanza che le leggi provenissero dal testo unificato di diverse iniziative: per tre volte, in particolare, il progetto di legge presentato per ultimo, fra quelli unificati, era

della giunta. Per procedere all'approvazione, quindi, si sarà attesa l'iniziativa dell'esecutivo. Ma anche cinque iniziative della giunta hanno dovuto attendere più di un anno (in un caso più di tre anni) per essere approvate. Questo dato, combinato a quelli sulla provenienza delle iniziative approvate, potrebbe essere sintomo di una contrattazione politica abbastanza articolata riguardo all'approvazione dei provvedimenti.

In questo campo, purtroppo, non disponiamo di dati facilmente confrontabili provenienti dalle altre regioni: c'è bensì qualche rilevazione, ma in base a parametri diversi dai nostri (prima trattazione dell'iniziativa in commissione) e senza medie. Nel confronto, comunque, si dovrebbe tener conto della sfasatura fra le elezioni delle regioni ordinarie e le nostre elezioni: il 2007 delle regioni ordinarie, cioè, corrisponderebbe più ai nostri anni 2005 o 2006 che all'anno scorso. In ogni caso pare che nelle altre regioni un numero molto maggiore di iniziative giunga in porto in tempi più brevi dei nostri.

A questo punto dobbiamo fermarci. Per stabilire se i tempi sono congrui rispetto alle esigenze della società, se la durata del procedimento permette di tenerne conto nel modo migliore e consente di affinare i provvedimenti bisognerebbe dettagliare ulteriormente l'indagine, incrociandola con analisi qualitative o con indagini di mercato.

ANNO	DURATA MEDIA DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO (giorni)
1993	284
1994	65
1995	109
1996	258
1997	335
1998	398
1999	111
2000	198
2001	232
2002	581
2003	665
2004	159
2005	261
2006	327
2007	541



Un paio di note metodologiche: quando una legge è nata da più progetti di legge, unificati in un solo testo, per stabilire la durata del procedimento s'è tenuto conto della data di presentazione di tutte le iniziative.

Inoltre nel 2007, come ogni anno, due progetti di legge hanno avuto un procedimento necessariamente breve, che abbassa la media: si tratta delle iniziative relative alla manovra di bilancio (legge di bilancio e legge finanziaria), il cui procedimento dura sempre meno di due mesi. Dato che nelle due precedenti legislature si approvavano meno leggi, le iniziative legate alla manovra di bilancio, in quegli anni, pesavano di più. Di conseguenza la durata media degli altri procedimenti, in quegli anni, sarà leggermente maggiore.

2.4. Atti normativi in vigore

I dati sulle dimensioni del sistema normativo sono messi frequentemente sotto la lente d'ingrandimento, almeno a partire dalle prime indagini sulle dimensioni del sistema normativo italiano e dai primi articoli di stampa in materia. La risonanza di queste indagini deriva dalle frequenti lamentele sulla complessità e sulla pletoricità del nostro sistema normativo.

Per questo è da parecchio tempo che facciamo verifiche sulle leggi provinciali in vigore: anche per dare un seguito alle iniziative del comitato per la semplificazione normativa che ha lavorato in consiglio provinciale fra il 1995 e il 1998, dedicandosi, fra l'altro, all'abrogazione di leggi desuete. Dal 2000, grazie al perfezionamento dei sistemi informativi del consiglio provinciale, queste rilevazioni sono più accurate. Nel 2007 le

abbiamo estese ai regolamenti provinciali, perché (solo) nel 2006 siamo riusciti a recuperare l'evidenza di tutti i regolamenti provinciali emanati dal 1948 in poi (prima non erano considerati i regolamenti suppostamente inattuali).

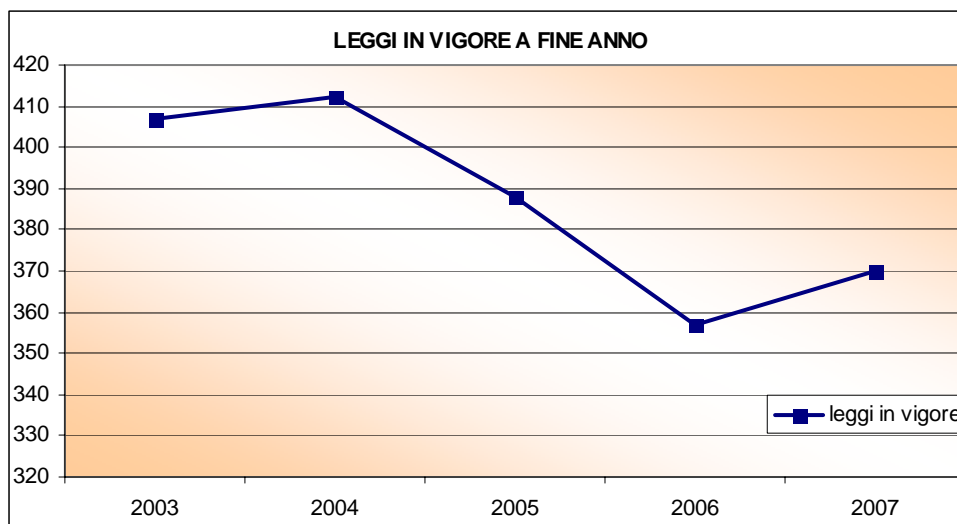
Come s'è detto, le verifiche sono fatte sugli atti in vigore: sono esclusi quelli abrogati in maniera esplicita e quelli non più vigenti perché contengono un termine certo (come le leggi di bilancio). Inoltre abbiamo escluso dal computo quelli che comprendono esclusivamente modificazioni testuali di altri atti (e quindi s'inseriscono nell'atto modificato, perdendo la loro autonomia). Insomma: qui contano solo le leggi - e i regolamenti - con cui hanno effettivamente a che fare, oggi, i cittadini.

La prima tabella, e il grafico connesso, fanno vedere che il numero delle leggi provinciali in vigore, negli ultimi anni, è sceso sotto le 400 unità. Il calo è attribuibile alle iniziative di un nuovo gruppo di lavoro consiliare sulla razionalizzazione normativa, che ha promosso l'abrogazione di numerose leggi (o parti di leggi) desuete, fra il 2005 e il 2006.

Il numero dei regolamenti in vigore è solo apparentemente maggiore, perché in molti casi è abbastanza facile dedurre che sono superati da leggi successive. Ma anche qui sarebbe bene fare chiarezza, abrogando espressamente tutti i regolamenti desueti. L'appena ricordato gruppo di lavoro sulla razionalizzazione normativa ha preso iniziative anche in questo campo: dovrebbero giungere in porto nei prossimi mesi, riducendo lo stock dei regolamenti in vigore a circa 160.

ALLA FINE DELL'ANNO	LEGGI IN VIGORE	REGOLAMENTI IN VIGORE
2003	407	
2004	412	
2005	388	
2006	357	
2007	370	384*

(*) Fra essi, 199 regolamenti sono stati sicuramente abrogati; ma solo in maniera implicita. Dal punto di vista formale restano in vigore.



Nelle valutazioni sull'operato del legislatore in termini di deflazione normativa bisogna tener conto del fatto che molte abrogazioni, negli ultimi anni, sono fatte dipendere da atti successivi: come quando una vecchia legge è abrogata a decorrere

dall'emanazione del regolamento di esecuzione della nuova legge che disciplina la materia. Quindi l'abrogazione è rinviata: ma è sicuro che ci sarà, nel giro di un anno o due. Attualmente ci sono oltre 34 leggi in attesa di abrogazione, con queste modalità: quindi la tendenza è portare le dimensioni del sistema normativo provinciale al di sotto delle 350 leggi.

Inoltre un certo numero di leggi non incidono sullo stock delle leggi in vigore: sono quelle che contengono solo disposizioni con un termine certo; che in un breve lasso di tempo, quindi, perderanno d'interesse, e potranno essere considerate come non più in vigore. Si tratta dei bilanci, per esempio: o, qualche tempo fa, delle leggi che approvavano il calendario venatorio relativo a un certo anno.

Di conseguenza: è vero che alla fine del 2007 il numero delle leggi in vigore è leggermente aumentato: ma in realtà le stesse leggi del 2007 hanno posto le premesse perché l'aumento sia momentaneo, dato che la somma delle leggi abrogate e delle leggi a termine, nel 2007, è superiore al numero delle leggi promulgate. Il fatto è che, per 22 delle 24 leggi abrogate nel 2007, il dispiegarsi dell'effetto abrogativo è rinviato, grazie al meccanismo cui s'è accennato sopra.

Leggi abrogate

ANNO	LEGGI ABROGATE	LEGGI PROMULGATE	LEGGI A TERMINE CERTO
2003	5	8	1
2004	0	14	4
2005	79	21	4
2006	44	12	2
2007	24	24	2

Una cifra che tende alle 350 leggi in vigore, a prima vista, non sembra elevata. Per essere precisi, però, bisognerebbe approfondire la valutazione. Per sapere, anzitutto, se queste leggi sono corpose o meno: negli anni prossimi, quindi, ci proponiamo di estendere l'indagine al numero degli articoli e dei commi in vigore.

Alcuni dati sulle dimensioni delle leggi del 2007, comunque, si trovano nelle pagine seguenti. In base a questi dati le leggi provinciali, in media, sono composte da 20 - 25 articoli. Ora, fra le leggi in vigore sessanta sono leggi finanziarie o collegate alla manovra di bilancio, e si può ritenere che almeno altre trenta leggi contengano solo poche disposizioni provvedimentali, transitorie o di minor rilievo. Le leggi che contano, quindi, non dovrebbero essere più di 250, per regolare una sessantina di materie. In concreto una materia (ad esempio gli esercizi turistici), in media, sarà regolata da circa quattro leggi base (restando all'esempio: legge sui campeggi, legge sugli alberghi ecc.). Quindi la disciplina di ogni materia sarà concentrata in 80-100 articoli. Il dato, di nuovo, non sembra elevato.

Certo, bisognerebbe sapere se le leggi, numeri a parte, sono chiare, ben organizzate ecc. Questa sarebbe una valutazione sulla qualità delle leggi, che non è facile compiere: ma qualche primo rilievo in materia abbiamo provato a svolgerlo più avanti.

Confronti interregionali (anno 2003)

In ogni caso, alcuni confronti interregionali ci confortano nell'idea che se il sistema normativo trentino ha degli acciacchi, questi non sono attribuibili al numero eccessivo

di leggi. Alla fine del 2003, infatti, una dozzina di regioni sono riuscite a compiere una rilevazione sufficientemente precisa al riguardo: la riassumiamo nella tabella che segue. Purtroppo mancano i dati di diverse regioni, che probabilmente non avevano ancora un sistema informativo efficiente. Ma è facile che si tratti di numeri alti: anche perché la presenza di un buon sistema informativo è necessaria per procedere a riduzioni significative dello stock normativo.

Come si vede la provincia di Trento è risultata quella con il minor numero di leggi in vigore. Non solo: le maggiori competenze della provincia rispetto alle regioni ordinarie, la sua storia più lunga avrebbero potuto giustificare un dato proporzionalmente più alto. E la situazione non dovrebbe essere cambiata negli anni successivi, che - in base ai dati raccolti per i già citati "Rapporti sulla legislazione" - hanno pur visto dei progressi in regioni più prolifiche, come il Piemonte. Viceversa, nella provincia di Bolzano, che si trova nella situazione più simile alla nostra, il numero delle leggi in vigore dovrebbe essere tuttora circa doppio del nostro.

Leggi in vigore

1°	provincia di Trento	407
2°	Toscana	497
3°	Veneto	505
7°	provincia di Bolzano	751
12°	Abruzzo	2607

2.5. Produzione legislativa

Nella tabella e nei grafici che seguono i dati sulla produzione legislativa sono scomposti. Perché non tutte le leggi hanno lo stesso peso: una legge di riforma in un settore di rilievo (come può essere la legge n. 11 del 2007, che riguarda foreste, parchi ecc.) si esprime con un numero di norme e comporta un lavoro di elaborazione e tempi d'esame maggiori rispetto a leggi che hanno scopi più limitati; anche se importanti, magari.

Per valutare con una qualche precisione la produzione legislativa, quindi, non ci si può basare sul numero delle leggi: un dato più vicino al vero deve considerare il numero dei loro articoli o - ancor meglio - dei commi, che hanno una lunghezza meno variabile e di solito esprimono le singole norme. L'importanza di questa scomposizione la vedremo fra poco, nei confronti interregionali.

Per tutte le leggi provinciali approvate, quindi, abbiamo contato - anno per anno - il numero degli articoli; dal 1999 anche il numero dei commi. Dal 1993, inoltre, abbiamo contato il numero degli articoli che modificano articoli di leggi precedenti: in tal modo è possibile fare una stima sull'innovatività della legislazione. In altri termini, si può valutare se il legislatore s'è limitato a intervenire su leggi già in vigore o s'è prevalentemente dedicato a provvedimenti nuovi. Certo, può essere che una serie di modificazioni a una legge in vigore abbia effetti sostanzialmente più innovativi di una legge formalmente nuova. Ma se il campione è abbastanza vasto da ridurre il peso di casi particolari come quello di una legge formalmente nuova, ma sostanzialmente poco innovativa è verosimile che si riescano a cogliere egualmente delle linee di tendenza.

Che cosa si può dedurre dai numeri, dunque? Anzitutto che la produzione legislativa, prevedibilmente, è aumentata di molto dopo le riforme statutarie culminate nel 1971. A partire dal 1994 c'è un netto calo sia in termini di leggi che di articoli e commi: coincide con un periodo di maggiore instabilità politica, in cui erano frequenti

le osservazioni sulle difficoltà di approvazione delle leggi. Poi, dal 2005, c'è una ripresa: il dato delle 12 leggi approvate nel 2006 non deve trarre in inganno, perché in realtà a livello di articoli e soprattutto di commi l'incremento di produttività resta palese. Evidentemente nel 2006 sono state approvate leggi più lunghe e organiche (e a entrare nei particolari ci s'imbatta, infatti, nella riforma dell'istruzione da parte della legge n. 5 di quell'anno).

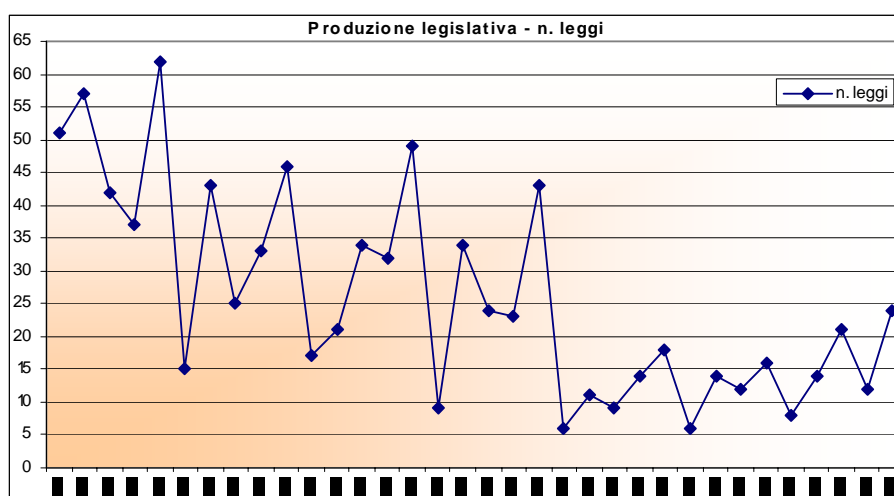
Guardando al solo 2007, un confronto più preciso può basarsi sui corrispondenti anni delle precedenti legislature: considerato che il primo e in parte l'ultimo anno hanno caratteristiche particolari (il primo è necessariamente meno produttivo, l'ultimo è quasi sempre il più produttivo: i grafici rendono evidenti le oscillazioni). Ora, a livello di articoli il 2007 supera non solo il 2002 e il 1997, ma anche il 1982 e il 1987.

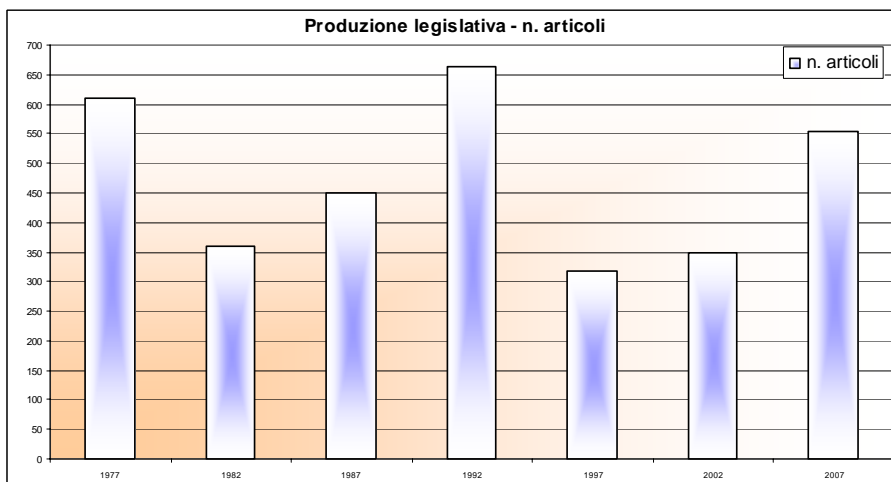
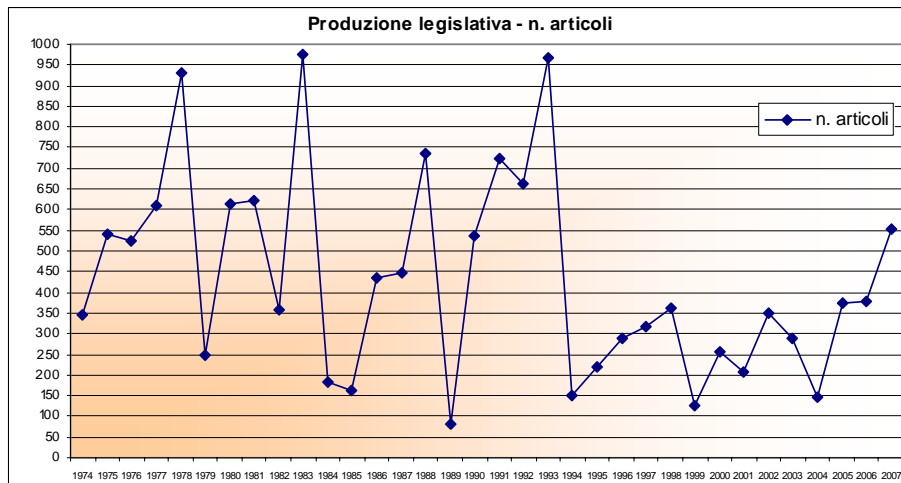
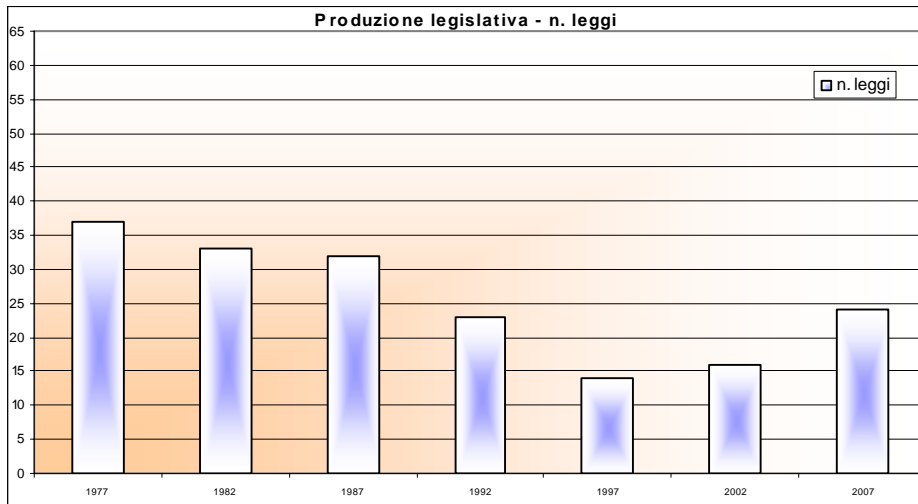
E' facile ipotizzare che questa ripresa sia collegata alle riforme del 2003, che hanno dotato la provincia di una nuova forma di governo: questa ha reso più stabile un sistema che - si badi bene - fino al 1993 (o anche adesso in presenza di situazioni diverse: come succede in provincia di Bolzano) era altrettanto stabile, sulla base delle norme rimaste in vigore fino al 2003.

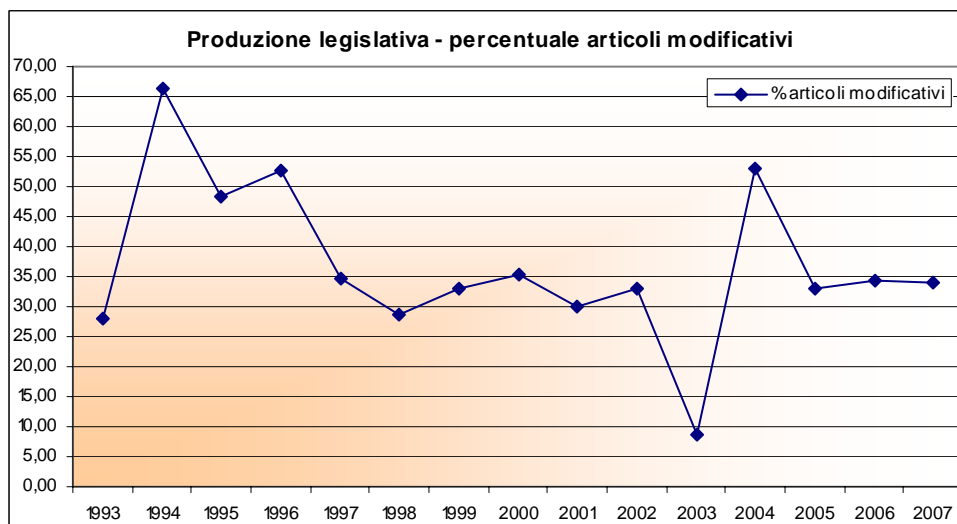
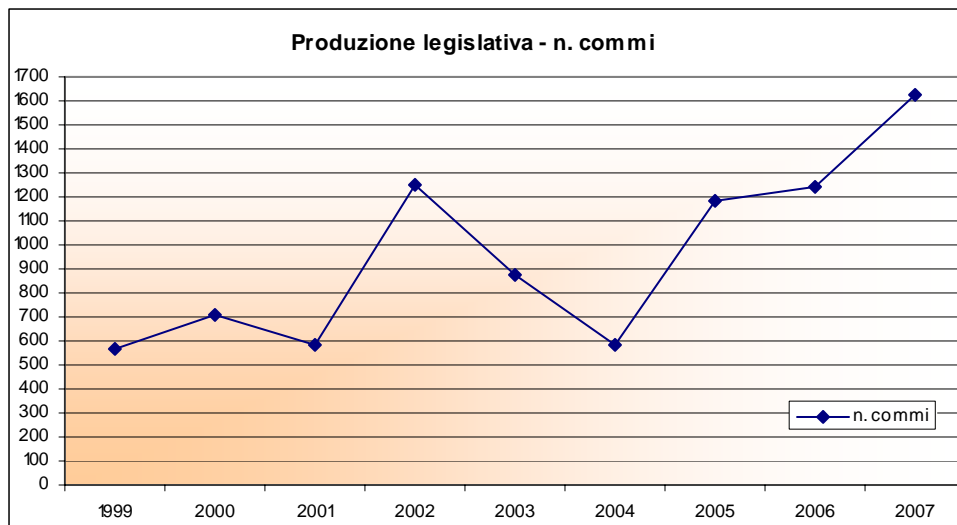
Il fatto che la ripresa si accentui nel 2007 potrebbe essere dovuto alla successiva riforma dei regolamenti assembleari, che ha introdotto metodi di programmazione legislativa. Quindi quest'ultima riforma avrebbe inciso più sul numero dei provvedimenti approvati che sui loro tempi d'approvazione.

ANNO	NUMERO DELLE LEGGI	NUMERO DEGLI ARTICOLI	NUMERO DEI COMMII	NUMERO ARTICOLI MODIFICATIVI	PERCENTUALE ARTICOLI MODIFICATIVI	MEDIA DEGLI ARTICOLI PER LEGGE
1948						
1949						
1950						
1951	2	17				8,5
1952	3	19				6,3
1953	0	0				0
1954	3	20				6,6
1955	11	33				3
1956	20	85				4,25
1957	7	27				3,8
1958	8	49				6,1
1959	11	49				4,4
1960	18	104				5,7
1961	7	21				3
1962	14	65				4,6
1963	12	246				20,5
1964	15	129				8,6
1965	9	34				3,7
1966	11	39				3,5
1967	14	47				3,3
1968	20	105				5,25
1969	6	19				3,1
1970	15	110				7,3
1971	20	203				10,15
1972	32	267				8,3
1973	62	569				9,1
1974	51	346				6,7
1975	57	542				9,5

ANNO	NUMERO DELLE LEGGI	NUMERO DEGLI ARTICOLI	NUMERO DEI COMMI	NUMERO ARTICOLI MODIFICATIVI	PERCENTUALE ARTICOLI MODIFICATIVI	MEDIA DEGLI ARTICOLI PER LEGGE
1976	42	524				12,4
1977	37	611				16,5
1978	62	932				15
1979	15	250				16,6
1980	43	614				14,2
1981	25	623				24,9
1982	33	359				10,8
1983	46	975				21,1
1984	17	182				10,8
1985	21	161				7,7
1986	34	435				12,8
1987	32	449				14
1988	49	737				15
1989	9	80				8,9
1990	34	538				15,8
1991	24	725				30,2
1992	23	663				28,9
1993	43	968		271	28	22,6
1994	6	149		99	66,4	24,9
1995	11	221		107	48,4	20
1996	9	290		153	52,75	32
1997	14	319		111	34,8	23
1998	18	360		103	28,6	20
1999	6	127	563	42	33,1	21,2
2000	14	255	706	90	35,3	18,3
2001	12	206	586	62	30,1	17,1
2002	16	349	1249	115	32,95	21,8
2003	8	289	876	25	8,65	36,1
2004	14	147	585	78	53,1	10,5
2005	21	375	1180	124	33,1	17,8
2006	12	380	1242	130	34,2	31,6
2007	24	553	1626	187	34,15	23







L'ultimo grafico, in cui è evidenziata la percentuale di articoli modificativi, fornisce qualche altro spunto. Nella maggior parte degli anni presi in considerazione un terzo circa degli articoli ha come contenuto prevalente la modificazione di leggi precedenti. In alcuni anni, però, la percentuale si alza notevolmente. Quanto al 2004, l'aumento sarà riconducibile al fatto che all'inizio di questa legislatura sono state approvate alcune leggi omnibus di settore, prevalentemente dedicate alla modifica di leggi precedenti: s'era parlato, all'epoca, di un caso eccezionale, dovuto al fatto che qualche intoppo, negli anni precedenti, aveva ritardato l'aggiornamento delle vecchie leggi. La ridotta produzione legislativa degli anni successivi al 1993 potrebbe confermare questa tesi.

Anche le leggi del 1994, del 1995 e del 1996 sembrano meno innovative. Quindi il consiglio, in quegli anni, si sarà limitato - molto spesso - a ritoccare le leggi preesistenti per adeguarle a nuove esigenze, alle nuove norme statali ecc. I numeri, di nuovo, confermano l'impressione che si sia trattato di un periodo d'instabilità, in cui era più difficile portare a casa nuove leggi.

Qualcosa sull'innovatività delle leggi approvate nel 2007 lo si può dedurre anche dai dati sulle abrogazioni, riportati alcune pagine fa. Il numero delle leggi promulgate e

di quelle abrogate nel 2007 è identico. Alcune delle leggi abrogate erano di minor rilievo: ma una ventina circa contenevano disposizioni non occasionali e sufficientemente organiche. Abbiamo detto che il nostro sistema normativo tende ad essere composto da un numero di leggi inferiore a 350, ma che le leggi di rilievo non dovrebbero essere più di 250. Ai ritmi di rinnovamento del 2007, quindi, tutte queste leggi potrebbero essere abrogate - e le relative materie ridisciplinate - in una dozzina d'anni. Il dato pare abbastanza congruo, ragionando a buon senso: è vero che il mondo cammina in fretta, ma per dare certezze ai cittadini le leggi dovrebbero mantenere un minimo di stabilità. Dieci-quindici anni, da questo punto di vista, potrebbero essere un'aspettativa di vita ragionevole.

Confronti interregionali (anno 2006)

S'è già detto che il numero delle leggi approvate non è sufficiente per trarre conclusioni sulla produttività del consiglio. Qualche semplice confronto interregionale lo conferma. Gli ultimi dati di cui disponiamo sono relativi al 2006; ma quelli degli anni precedenti (le rilevazioni partono dal 2002) danno invariabilmente lo stesso risultato: la provincia di Trento si piazza quasi sempre agli ultimi posti quanto a numero di leggi approvate.

Ora, non solo questo dato potrebbe essere letto in modi diversi: per esempio, può darsi che la provincia abbia un sistema normativo più assestato e meno bisognoso di ritocchi, o che intenda tener conto degli appelli alla semplificazione. Ma soprattutto, e in maniera analoga ogni anno, se il termine di paragone si sposta dalle leggi ai commi i risultati sono molto diversi: la provincia risale quantomeno a metà classifica, e quasi sempre produce un numero di disposizioni simile o superiore a quello della provincia di Bolzano, che pure - negli stessi anni - faceva più leggi.

Che cosa ci dicono questi dati, oltre al fatto che non bisogna fidarsi dei confronti frettolosi? Anzitutto che la nostra provincia approva leggi più corpose. E' verosimile che in molti casi questo sia dovuto al fatto che il consiglio provinciale legifera in maniera abbastanza organica: nel corso degli anni le regioni apparentemente più produttive sono quasi sempre quelle che - a leggere le analisi dei "Rapporti sulla legislazione", o a scorrere un elenco di titoli delle leggi - fanno più leggi-provvedimento. Come la legge che finanzia la celebrazione di una ricorrenza. Queste leggine, da noi, sono davvero rare: e per chi si occupa di tecnica legislativa è meglio così. Insomma: è meglio che il consiglio detti indirizzi, e che i provvedimenti li faccia la giunta, come organo d'amministrazione.

n.	regione	n. leggi
1°	Toscana	51
2°	Abruzzo	48
3°	Liguria	47
18°	provincia di Bolzano	16
19°	provincia di Trento	12

n.	regione	n. commi
1°	Friuli Venezia Giulia	2519
2°	Liguria	2118

3°	Sardegna	1973
6°	provincia di Trento	1242
14°	provincia di Bolzano	722
19°	Emilia - Romagna	512

2.6. Qualità delle leggi

Questo paragrafo contiene un primo tentativo di approfondire le valutazioni sulla produzione normativa in base a indicatori qualitativi. E' una tema difficile: ci risulta che solo una regione si sia messa su questa strada, misurando le deviazioni da alcune semplici regole di tecnica legislativa (come la numerazione dei commi, o le modalità di scrittura delle sigle). Rilevare l'osservanza della maggior parte di queste regole, da noi, avrebbe poco significato, perché il numero di scostamenti è quasi sempre trascurabile, e dipenderà da casi isolati di distrazione. Inoltre questi parametri, proprio perché semplici, segnaleranno un'attenzione formale alle regole; ma non colgono i fenomeni che incidono più negativamente sulla qualità delle norme. Ad esempio la presenza o meno di disposizioni intruse.

Ma quanto pesa la presenza di disposizioni intruse, in termini di qualità? Il problema, qui, è trovare un criterio. Si potrebbe vedere se ci sono miglioramenti o peggioramenti, se la qualità è migliore o peggiore della media. Ma di quale media? In mancanza di dati provenienti dalle altre regioni abbiamo cercato qualche chiave di lettura precisando i parametri e confrontando i risultati con quelli degli anni precedenti, a partire dal 1999.

Nei prossimi anni ci proponiamo di estendere l'indagine, provando a rilevare, ad esempio, la presenza di modifiche non testuali, deroghe e proroghe, o a individuare le leggi sui cui intervengono più spesso sentenze dei giudici, segnalando difficoltà interpretative.

2.6.1. Disposizioni intruse e leggi disomogenee

Le disposizioni intruse, che disciplinano aspetti di una materia nell'ambito di una legge che riguarda una materia diversa, sono difficilmente rintracciabili. Inoltre rischiano d'inserirsi in maniera poco organica nel corpo delle altre disposizioni che regolano la materia, collocate - poniamo - in una sola legge, con uno sviluppo e rapporti interni coerenti. Quindi possono creare problemi interpretativi.

Facciamo un esempio: non si può pretendere che i cittadini indovinino che una disposizione di rilievo in materia di sanità è inserita in una legge che disciplina il personale della provincia. Chi compila banche dati può usare dei campanelli d'allarme per rendere più facilmente rintracciabili queste disposizioni; e un ricercatore esperto può trovarle usando particolari strategie di ricerca. Nell'un caso e nell'altro, però, il risultato non è sicuro.

Queste considerazioni inducono a precisare la nostra indagine: anzitutto, se le disposizioni intruse sono formulate come modificazioni testuali delle altre leggi che regolano la materia non dovrebbero sorgere i problemi di cui s'è detto, perché le banche dati recuperano l'organicità del sistema, spostando le disposizioni in parola nel corpo delle leggi più appropriate, secondo l'inequivoca volontà del legislatore. Quindi: può essere utile rintracciare tutte le leggi che contengono disposizioni intruse, perché resta vero che le leggi dovrebbero attenersi al proprio oggetto, anche in base ai principi del diritto parlamentare (e a norme espresse dei regolamenti consiliari, in genere). Però le

uniche disposizioni intruse che peggiorano sicuramente la qualità del sistema normativo sono quelle non espresse come modificazioni testuali: queste dovranno essere registrate a parte.

Inoltre: più che alla materia della legge in senso lato (poniamo: turismo) è bene attenersi al suo oggetto specifico, ai suoi fini. Perché, ad esempio, ai cittadini non si può chiedere d'indovinare che una legge sulla promozione turistica contiene una disposizione sugli impianti funiviari o sugli alberghi, che pure riguardano il turismo, in senso lato. Mentre una disposizione che incide in maniera testuale sulle leggi che organizzano gli uffici provinciali, in connessione con la riforma di un'altra materia (ad esempio: la legge sull'energia che interviene sui soggetti pubblici operanti in questo campo), non presenta inconvenienti dal punto di vista del diritto parlamentare, né da quello sostanziale. In altri termini, per individuare le disposizioni intruse, in questa sede, ci si basa anzitutto sulla connessione logica con le altre disposizioni della legge.

La connessione fra la maggior parte delle disposizioni di una legge serve anche a individuare le leggi intrinsecamente disomogenee, prive di un oggetto preciso (anche quando riguardano uno stesso gruppo di materie). Si tratta in primo luogo delle leggi finanziarie, o di altre leggi omnibus: qualche anno fa erano frequenti le leggi collegate alla manovra di bilancio. Anche qui si possono trovare disposizioni che, se non sono espresse come modificazioni testuali, può essere difficile rintracciare e armonizzare con le altre che regolano la materia.

Ovviamente non è sempre facile individuare le disposizioni in questione; ci possono anche essere margini di soggettività. Ma le pur sempre possibili imprecisioni non dovrebbero pesare più di tanto, se il campione di leggi prese in esame è abbastanza ampio.

Nella prima tabella, quindi, abbiamo evidenziato le leggi che contengono disposizioni intruse (dal 1999), distinguendo le disposizioni intruse che potrebbero effettivamente creare problemi, e cioè quelle che (anche solo in parte) non sono espresse come modificazioni testuali.

ANNO		legge	disposizioni intruse	totale articoli	di cui non espressi come modificazioni testuali
1999	1	13 dicembre 1999, n. 6	artt. 41 e 42	2	1
2000	1	15 maggio 2002, n. 7	art. 46	1	0
	2	11 giugno 2002, n. 8	art. 16	1	1
	3	21 novembre 2002, n. 14	artt. 4 e 6	2	0
				4	1
2001	1	22 marzo 2001, n. 4	art. 12	1	0
	2	19 dicembre 2001, n. 10	art. 23	1	1
				2	1
2002	1	15 maggio 2002, n. 7	art. 46	1	0
	2	11 giugno 2002, n. 8	art. 16	1	1
	3	21 novembre 2002, n. 14	artt. 4 e 6	2	0
				4	1
2003	1	17 febbraio 2003, n. 1	art. 38	1	0
	2	10 settembre 2003, n. 8	artt. 10 e 11	2	0
				3	0

2004	1	28 luglio 2004, n. 8	art. 2	1	0
2005	1	7 novembre 2005, n. 15	art. 13	1	0
2006	1	16 giugno 2006, n. 3	artt. 7 e 36	2	0
	2	21 luglio 2006, n. 4	art. 1	1	0
	3	7 agosto 2006, n. 5	artt. 114 e 116	2	0
	4	24 ottobre 2006, n. 7	art. 40	1	0
	5	24 ottobre 2006, n. 8	art. 46	1	1
	6	14 novembre 2006, n. 10	art. 3	1	0
				8	1
2007	1	14 febbraio 2007, n. 5	art. 25	1	0
	2	27 marzo 2007, n. 7	artt. 34 e 35	2	0
	3	3 aprile 2007, n. 9	artt. 46 e 47	2	0
	4	27 luglio 2007, n. 13	artt. 47, 48 e 56	3	0
	5	15 novembre 2007, n. 19	art. 14	1	0
	6	15 novembre 2007, n. 20	art. 40	1	0
				10	0

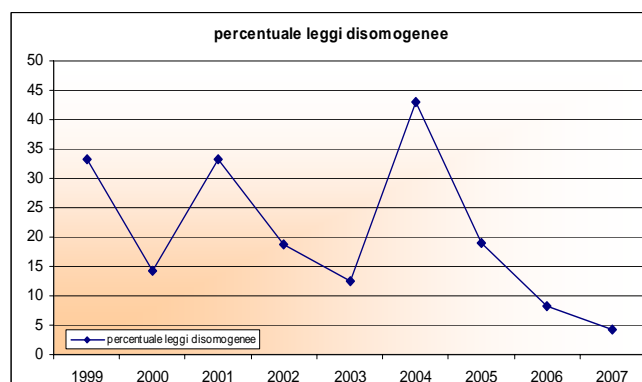
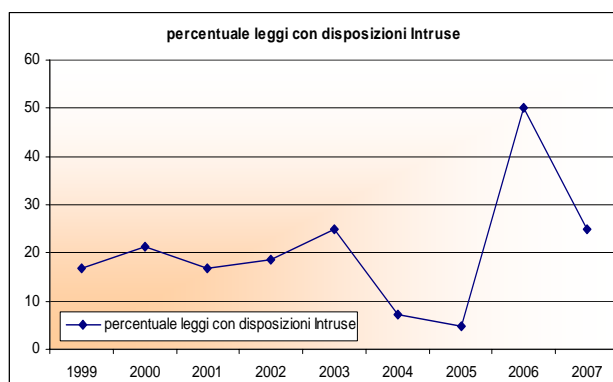
La tabella e i grafici che seguono evidenziano il numero di leggi che contengono disposizioni intrusive e di quelle con oggetto disomogeneo. Non tutte queste leggi hanno effetti negativi sulla qualità del sistema normativo, dato quel che s'è appena detto sulle disposizioni intrusive espresse come modificazioni testuali. Ma si tratta comunque di oggetti problematici: anche dal punto di vista dei principi del diritto parlamentare, e quindi dei corretti rapporti fra maggioranza e opposizioni ecc.

Che cosa svela la tabella? Anzitutto che nel 2007, ma soprattutto nel 2006 c'è stato un numero mediamente elevato di leggi contenenti disposizioni intrusive. D'altro canto è diminuito il peso delle leggi intrinsecamente disomogenee: si tratta sempre di una sola legge finanziaria all'anno, mentre negli anni precedenti si trattava di più leggi. I due dati possono essere connessi: quando si approvano meno leggi, e più leggi con oggetto disomogeneo, è facile che la disposizione urgente, che non avrebbe attinenza con i provvedimenti in corso di approvazione, trovi posto in queste ultime leggi.

La diminuzione delle leggi disomogenee è riconducibile anche agli interventi sulle leggi finanziarie promossi dal gruppo di lavoro per la razionalizzazione del sistema normativo (di cui si dirà in seguito). Se questo dato è positivo, lo è di meno l'aumentato numero di leggi contenenti disposizioni intrusive.

Anno	Leggi promulgate	Leggi con disposizioni intrusive	Percentuale di leggi con disposizioni intrusive	Leggi disomogenee	Percentuale di leggi disomogenee
1999	6	1	16,7 %	2	33,3 %
2000	14	3	21,4 %	2	14,3 %
2001	12	2	16,7 %	4	33,3 %
2002	16	3	18,75 %	3	18,75 %
2003	8	2	25 %	1	12,5 %
2004	14	1	7,1 %	6	42,9 %
2005	21	1	4,8 %	4	19 %

2006	12	6	50 %	1	8,3 %
2007	24	6	25 %	1	4,2 %

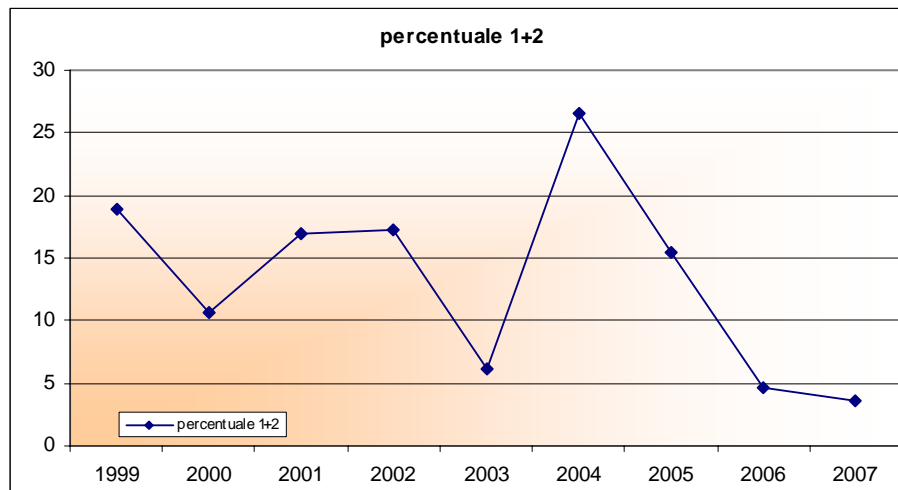


Dal punto di vista della qualità normativa bisogna stabilire quanti articoli, rispetto al totale degli articoli approvati, è difficilmente ritracciabile, male armonizzato con le altre norme che disciplinano una materia ecc. Quindi bisogna individuare le disposizioni intruse non espresse come modificazioni testuali e gli articoli delle leggi disomogenee che - anch'essi - non si limitano a modificare altre leggi o a dettare disposizioni transitorie strettamente connesse alle modificazioni.

Specialmente per questi ultimi articoli ci siamo attenuti a criteri larghi, computando diverse disposizioni che rientrano senz'altro nel contenuto tipico delle leggi finanziarie, o che hanno un carattere palesemente transitorio. Solo alcune fra le disposizioni segnalate, dunque, possono far sorgere effettivamente dei problemi. Però ci sembrava che, volendo individuare delle linee di tendenza, fosse preferibile trascurare le distinzioni: queste non saranno sempre facili da cogliere, e riguarderanno disposizioni che - spesso - si ripetono di anno in anno; quindi s'è ritenuto che il loro computo non alterasse significativamente percentuali e linee di tendenza.

La tabella che segue indica una diminuzione delle disposizioni in parola, negli ultimi due anni: soprattutto in termini percentuali. E' un buon risultato: anche se - fra le disposizioni segnalate - ce n'è senz'altro qualcuna che, usando formulazioni più accorte, sarebbe stato possibile evitare.

Anno	Articoli	1 - Disposizioni intruse non espresse come modificazioni testuali	2 - Articoli non espressi come modificazioni testuali in leggi disomogenee	Percentuale 1 + 2
1999	127	1	23	18,9 %
2000	255	0	27	10,6 %
2001	206	1	34	17 %
2002	349	1	59	17,2 %
2003	289	0	18	6,2 %
2004	147	0	39	26,5 %
2005	375	0	58	15,5 %
2006	380	1	17	4,7 %
2007	553	0	20	3,6 %



Ma per completare il quadro bisogna ricordare che almeno quattro leggi, nel 2007, disciplinano singoli aspetti di una materia in maniera episodica e senza raccordarsi, talora, con le leggi già vigenti nel settore (ad esempio: senza essere formulate come integrazioni testuali di queste ultime leggi). In altri termini, anche se sono state approvate meno leggi disomogenee e meno disposizioni intrusive, le nuove leggi non hanno sempre adottato una prospettiva di unificazione e coordinamento delle disposizioni che riguardano una materia in un solo testo. Sono le leggi provinciali n. 2 (in materia di pace), n. 3 (in materia di sicurezza sul lavoro), n. 4 (in materia di formazione professionale), n. 18 (in materia di organismi geneticamente modificati). La frammentazione normativa che ne deriva potrebbe causare problemi in termini di conoscibilità e di armonizzazione dei precetti.

2.6.2. Rinvii normativi

Spesso gli articoli delle leggi richiamano altre norme. A volte il rinvio è utile, o addirittura necessario. Basti pensare al rinvio a istituti che non hanno un nome, e che magari possono essere confusi; o ai rinvii a fattispecie complesse, che dovrebbero essere descritte nuovamente nei particolari, magari col rischio di sbagliare, anche a seguito di modificazioni successive. O, ancora, al rinvio a disposizioni di altri ordinamenti (statale o europeo) attuate dalla legge provinciale.

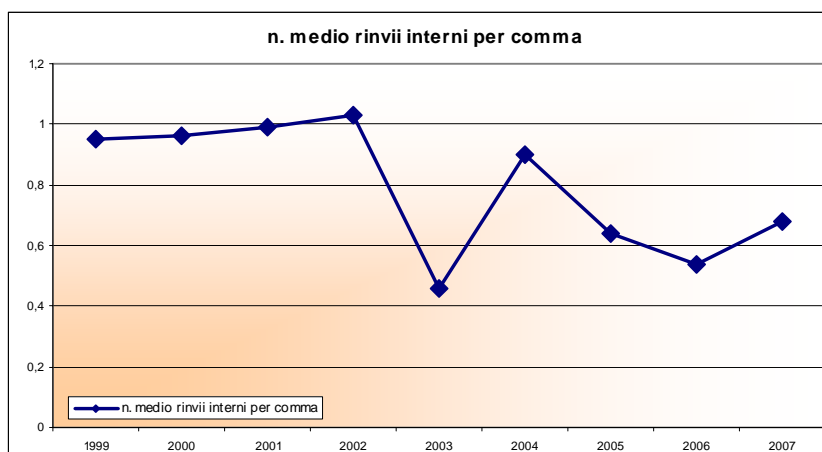
Però nel linguaggio burocratico, e quindi in quello normativo, si tende ad abusare dei rinvii. Si rinvia anche quando sarebbe semplice spiegare, riproducendo una disposizione o chiamando una cosa con il suo nome. Ad esempio, se una legge istituisce l'organismo x si può chiamarlo per nome, nel seguito della legge; spesso, invece, lo si indica come organismo di cui all'articolo y. In tal modo si rende meno immediata la comprensione e si costringe il lettore a saltare qua e là nel testo, o fra diversi testi. Anche per questo motivo le regole di tecnica legislativa consigliano di non esagerare coi rinvii.

Tirando qualche conclusione: la media dei rinvii non potrà mai scendere sotto un certo livello, perché certi rinvii sono giustificati. Ma un suo aumento, su un campione abbastanza ampio, può essere indicativo del fatto che il legislatore indulge nelle cattive abitudini del linguaggio burocratico, che non si pone adeguatamente problemi di comprensione dei testi.

Ci sono diversi tipi di rinvii: vanno trattati separatamente, perché i problemi di comprensione crescono a seconda che il rinvio sia interno, esterno o addirittura mutuo.

Nei rinvii interni si rimanda a un'altra disposizione dello stesso testo, che quindi - se non altro - è immediatamente consultabile. Nella tabella e nel grafico che segue è evidenziato il numero medio di rinvii interni contenuto in ogni comma delle leggi approvate in un anno. Come si vede negli ultimi tre anni c'è stata una diminuzione nel numero di questi rinvii. La tendenza sembra positiva, quindi.

ANNO	media rinvii interni (per comma)
1999	0,95
2000	0,96
2001	0,99
2002	1,03
2003	0,46
2004	0,90
2005	0,64
2006	0,54
2007	0,68



I dati della tabella precedente sono calcolati dividendo il numero di rinvii interni contenuti nella legge per il numero dei commi. Nelle novelle (quindi nella parte di modifica testuale: non nell'alinea che introduce la modifica) i rinvii a disposizioni della legge modificata sono considerati come rinvii interni.

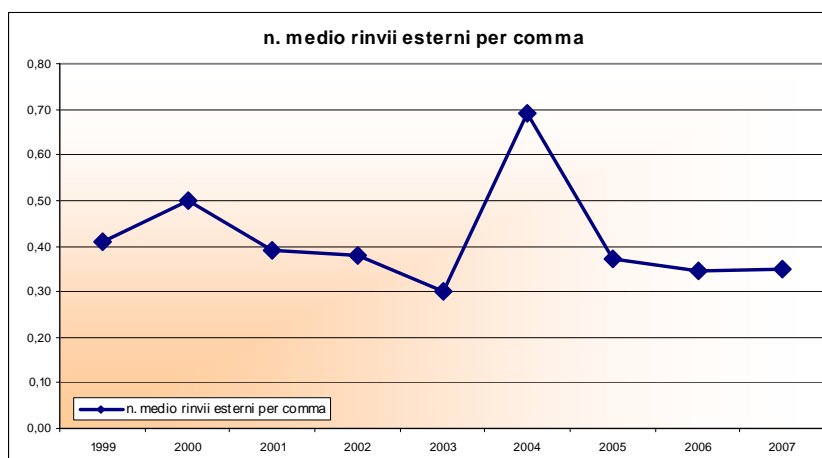
Nella tabella e nel grafico che seguono, invece, sono riportati i dati medi (ancora a livello di comma e per anno) dei rinvii esterni, cioè dei rinvii ad altre leggi (o ad altri atti normativi). In questi casi il testo cui si rinvia è consultabile con minore immediatezza; inoltre rischia di non essere armonizzabile con la legge che lo richiama. Può succedere, ad esempio, che leggi successive modifichino o abrogano la legge richiamata, rendendo inattuale il rinvio: in questi casi non sarà facile ricostruire il suo significato e il suo valore.

I dati degli ultimi tre anni, come si vede, non si discostano in maniera significativa da quelli degli anni precedenti (anche se c'è un lieve miglioramento rispetto ai primi due anni della rilevazione). Colpisce il dato negativo del 2004; tanto più che pure sul versante dei rinvii interni, in quell'anno, non ci si risparmiava. Può darsi che ci sia un

legame con l'alto numero di leggi disomogenee registrato nel 2004, dato che queste leggi sembrano spesso tecnicamente meno pregevoli, anche per altri riguardi.

Aggiungiamo che, nel 2007, le uniche leggi ad avere un numero di rinvii (interni ed esterni) molto superiore alla media sono quelle che hanno ratificato due intese con la regione Veneto (la l.p. n. 1 e la n. 21): due casi a sè, quindi. Fra l'altro il testo delle intese, su cui il consiglio non è potuto intervenire, presenta palesi imperfezioni di tecnica legislativa. Negli anni precedenti, fra le leggi che presentano meno rinvii (sia interni che esterni) si ricordano i rendiconti; fra quelle che ne contengono di più si segnalano alcune leggi in materia urbanistica e le leggi finanziarie, o comunque quelle disomogenee (a conferma dell'impressione che si tratti di leggi non facilmente comprensibili, spesso).

ANNO	media rinvii esterni (per comma)
1999	0,41
2000	0,50
2001	0,39
2002	0,38
2003	0,30
2004	0,69
2005	0,37
2006	0,35
2007	0,35



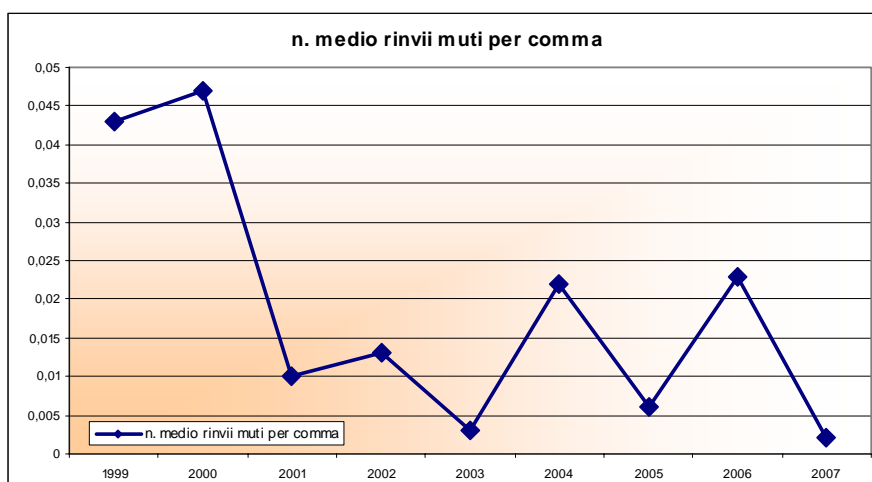
I dati della tabella precedente sono calcolati dividendo il numero dei rinvii esterni per il numero dei commi. Si prendono in considerazione i rinvii esterni contenuti nelle novelle (quindi nella parte di modifica testuale: non nell'alinea che introduce la modifica). Oltre alle formule modificative sono escluse le abrogazioni. In altri termini, sono escluse dal computo le disposizioni dirette quasi esclusivamente a chi compila le banche dati, e non ai cittadini (che in genere, consultando le banche dati di testi vigenti, non le vedranno proprio): queste disposizioni, oltretutto, sono sì complesse, ma consentono di ricostruire un quadro normativo coerente.

Non sono computati i rinvii generici (senza indicazione di estremi) alla normativa vigente in un certo settore: è vero che anche questi rinvii possono avere risvolti interpretativi complessi, ma non dovrebbero causare difficoltà di comprensione così immediate.

Nell'ultimo grafico e nell'ultima tabella sono registrati i rinvii muti. Davanti a questo tipo di rinvii esterni è impossibile capire il significato della norma senza leggere

la disposizione richiamata. E' senz'altro muto, per esempio, un rinvio che comanda di applicare l'articolo x della legge y senza specificare neppure l'oggetto di quest'ultima legge. Questi, ovviamente, sono i rinvii più difficili da individuare, perché fra l'assoluta incomprensibilità e l'assoluta chiarezza c'è una serie di figure intermedie. E dovrebbero essere i più rari, perché le regole di tecnica legislativa comandano di evitare i rinvii di questi tipo. Il dato particolarmente basso dell'ultimo anno, e il fatto che in tutti gli ultimi anni ci sia un miglioramento rispetto ai primi due anni della rilevazione, fa sperare che si sia imboccato un trend positivo.

ANNO	media rinvii muti (per comma)
1999	0,043
2000	0,047
2001	0,010
2002	0,013
2003	0,003
2004	0,022
2005	0,006
2006	0,023
2007	0,002



2.6.3. Comprensibilità dei provvedimenti

S'è accennato alle difficoltà di comprensione che possono venire da un uso eccessivo della tecnica dei rinvii. Per avere ulteriori indicazioni sull'argomento abbiamo compiuto alcuni altri rilievi, legge per legge e anno per anno, a partire dal 1999. Per non appesantire il testo con nuovi numeri e tabelle, e visto che si tratta di rilevazioni sperimentali, le riassumeremo nelle righe che seguono.

In primo luogo, usando le funzionalità dei programmi di videoscrittura, abbiamo rilevato la percentuale di parole meno diffuse. A livello annuale i risultati oscillano fra il 26 e il 30 per cento circa: sono più significative le differenze fra una legge e l'altra, dato che si può giungere a più del 40 per cento di parole poco diffuse (così accade per la l.p. n. 9 del 2005, che guardacaso riguarda una materia spesso maltrattata come quella dei tributi). I dati delle leggi promulgate nel 2007 sono più vicini alla media: variano fra il 23 e il 33 per cento.

S'è misurata, poi, la media di parole per frase, importante perché le frasi più lunghe, di norma, sono più difficili da comprendere. Le oscillazioni sono significative: le frasi erano più lunghe nel 2006 (17,4 parole per frase), mentre nel 2007, più positivamente, ci si è avvicinati alle 11 parole per frase fatte segnare dal 2003. Il dato più negativo (oltre 40 parole per frase) è fatto registrare dalla l.p. n. 3 del 2004, che riguarda il condono in materia edilizia: anche qui, forse, la rilevazione automatica potrebbe aver colto qualcosa di vero; tanto più che i dati sull'elevato numero di rinvii e quelli sulla leggibilità, di cui si dirà, danno risultati simili. Nel 2007, di nuovo, ci sono oscillazioni minori: dalle 7,2 parole per frasi della l.p. n. 5, sulle politiche giovanili, alle 27,5 della l.p. n. 3, in materia di lavoro.

Infine s'è compiuta una rilevazione sulla base di due indici di leggibilità (Gunning's Fog e Gulpease), ricordando che diversi anni fa c'erano stati alcuni tentativi di usare indici del genere, nell'ambito dei movimenti per la semplificazione del linguaggio burocratico. Anche qui, come nei casi precedenti, i dati vanno letti con cautela: servono soprattutto a indicare le più evidenti deviazioni da uno standard (e per questo sarebbero più significativi se applicati a parti meno estese di testo). Quando queste deviazioni sono evidenti e non possono essere giustificate (ad esempio da un elevato tenore di tecnicità della materia), è verosimile che qualche sforzo in più avrebbe potuto migliorare la comprensibilità della legge, a tutto vantaggio della sua stessa economica attuazione. Viceversa, non è sicuro che risultati anche apparentemente buoni significhino leggi senz'altro più comprensibili: in passato, quando il rispetto di certi parametri veniva richiesto, ci furono casi in cui l'uso di parole con un significato desueto (o simili) permetteva di rispettare la forma, ma rendere ugualmente - e volutamente - difficile la comprensione.

A questi ragionamenti si potrebbe obiettare che le leggi sono documenti tecnico-giuridici, e quindi non devono e non possono essere sempre facilmente comprensibili. In questo c'è del vero, perché una parte dei testi normativi, per essere precisa ed effettivamente applicabile, dovrà usare termini del lessico giuridico o di altri lessici specialistici. Solo che, come hanno verificato alcune ricerche, queste esigenze riguardano solo una piccola porzione dei testi normativi; mentre più spesso le difficoltà linguistiche non derivano da necessità tecniche, ma dall'uso di un gergo burocratico che non nasce da necessità del genere. Inoltre molte difficoltà, e quasi tutte le difficoltà che possono essere segnalate dai parametri presi in considerazione in questo paragrafo, non sono di origine lessicale, ma sintattica (o d'altro genere). Ora, non esiste una sintassi tecnico-giuridica: ma esistono senz'altro cattive abitudini nella costruzione sintattica delle frasi.

Fra le leggi degli ultimi anni, comunque, quelle più difficili da comprendere risultano la l.p. n. 3 del 2004, in materia di condono edilizio, e la l.p. n. 6 del 2002, in materia di indicazioni turistiche. Nel 2007 pare che siano molto difficili da comprendere per chi non abbia almeno un diploma superiore, anche se in misura minore rispetto alle due leggi appena citate, la legge n. 3, in materia di lavoro, e la n. 22, in materia di odontoiatria.

Come si vede capita con frequenza che le stesse leggi si segnalino per diversi aspetti di problematicità. Quindi anche se le indicazioni quantitative, in questo campo, devono essere verificate più attentamente, in base a un esame puntuale dei provvedimenti, alcune leggi dovrebbero guadagnare da una più attenta istruttoria, che tenga conto del punto di vista del cittadino cercando di rendere i testi più semplici da capire e da applicare.

3. I regolamenti provinciali del 2007: rilevazioni quantitative

Sulla produzione regolamentare scriveremo meno di quel che abbiamo scritto sulle leggi: non solo perché è competenza della giunta. Il fatto è che in questo campo i dati interregionali difettano, visto che fino a poco tempo fa solo in tre regioni a statuto speciale ci potevano essere regolamenti della giunta. Ora diverse regioni si stanno mettendo su questa strada, come molti auspicavano; ma è presto per fare confronti. Inoltre i regolamenti destano meno problemi delle leggi: il procedimento di approvazione è più semplice, l'oggetto non è mai disomogeneo ecc.

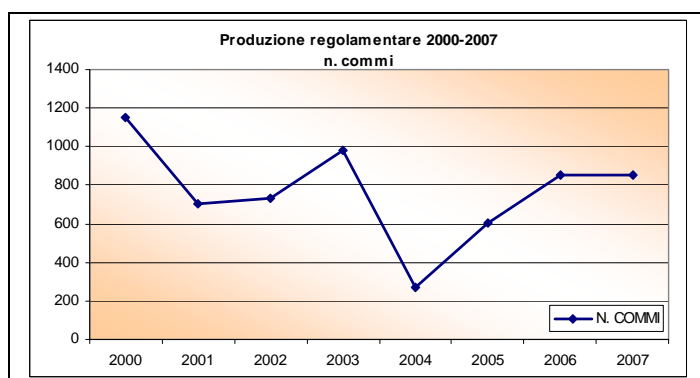
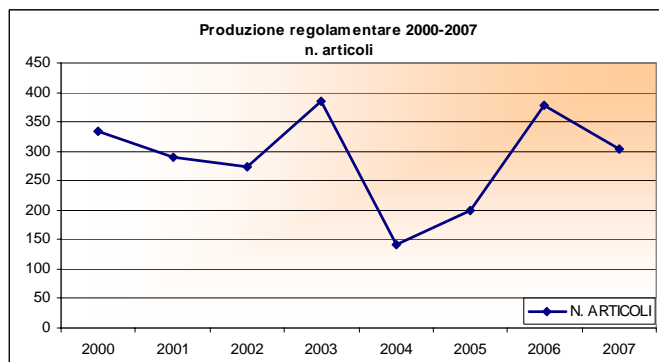
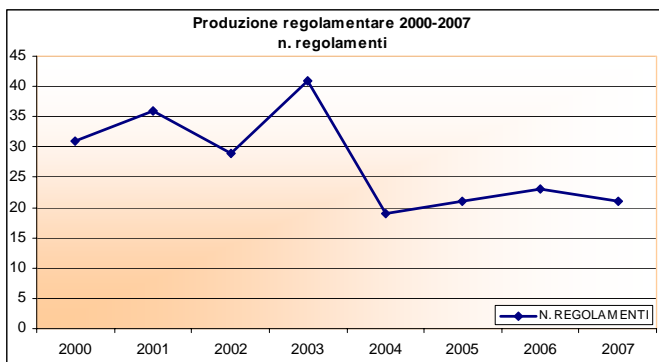
Anche qui, comunque, estendere la rilevazione agli articoli e ai commi dei regolamenti emanati nei singoli anni permette di dissipare qualche equivoco. Per esempio un calo di produzione, che a livello di regolamenti parrebbe estendersi a tutta questa legislatura, a livello di articoli e ancor più di commi non riguarda senz'altro gli ultimi due anni, e in qualche misura neppure il 2005.

Si ricordi, inoltre, che il 2004 è il primo anno di legislatura, in cui inizia a lavorare una nuova giunta. Anche se la semplicità del procedimento d'approvazione e la continuità dell'attività amministrativa dovrebbero rallentare la produzione regolamentare meno di quella legislativa, il fatto che il 2004 sia stato meno produttivo è senz'altro spiegabile in questi termini.

Si noti, poi, che i regolamenti sono quasi sempre più numerosi delle leggi, ma pesano di meno, in termini di articoli e soprattutto di commi. Quindi si tratta di atti più semplici, che disciplinano solo qualche aspetto di una materia: com'è logico, data la loro funzione di esecuzione delle leggi. Talvolta, però, la brevità dipende dal fatto che una legge ha più regolamenti di esecuzione. In casi del genere si potrebbero approvare dei testi unici di regolamenti, secondo l'idea che tutto quel che riguarda una materia, se possibile, dovrebbe essere contenuto in una sola legge organica e in un solo regolamento.

Dato che non tutte le leggi hanno regolamenti d'esecuzione, infine, il fatto che quasi ogni anno si approvino più regolamenti che leggi sarà attribuibile alla circostanza che molti regolamenti si limitano a modificare regolamenti preesistenti: come ci si poteva attendere che accadesse, sia per le facilitazioni procedurali di cui s'è detto, sia perché i regolamenti disciplinano questioni tecniche o di dettaglio, più soggette ai mutamenti.

ANNO	N. REGOLAMENTI	N. ARTICOLI	N. COMMI
2000	31	334	1153
2001	36	289	705
2002	29	274	730
2003	41	384	979
2004	19	142	268
2005	21	199	605
2006	23	378	855
2007	21	303	850



Per il dato sui regolamenti in vigore si veda il paragrafo 2.2.4.