

L'attività normativa provinciale nel 2008

Indice

1. Premessa
2. Le leggi provinciali del 2008
 - 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. Altri dati
3. I regolamenti provinciali del 2008: rilevazioni quantitative
4. Il consiglio provinciale e gli altri consigli regionali - confronti

1. Premessa

Questo piccolo studio riguarda l'attività normativa provinciale del 2008. Visto che nel 2008 è finita la XIII legislatura provinciale, e visto che i cinque anni di una legislatura forniscono un campione più significativo, ai dati del 2008 si affiancano o si sostituiscono, talora, quelli dell'intera legislatura.

Ma il dato quantitativo è sufficiente? Per esempio, le 17 leggi promulgate nel 2008 sono tante o poche? Sono abbastanza per rispondere alle esigenze della società trentina? O sono troppe, e ingessano le iniziative dei cittadini? Ora, scomponendo i dati in base ad alcuni parametri è possibile confrontare i risultati del 2008 con quelli degli anni precedenti e delle altre regioni. Quanto a queste ultime l'anno preso come termine di raffronto, di solito, è il 2007, per cui sono disponibili i dati raccolti dalla camera dei deputati, in collaborazione con le regioni, per compilare il "Rapporto sulla legislazione". In questo modo si possono dare riposte più argomentate alle domande che ci siamo posti. Cioè: 17 leggi sono molte o sono poche, rispetto a quel che si faceva un tempo o a quel che si fa altrove? E così si possono arrischiare conclusioni più accurate a partire da dati verificabili, anziché da affermazioni lasciate all'abilità discorsiva.

2. Le leggi provinciali del 2008

2.1. Probabilità di successo dei progetti di legge

Nelle prime legislature provinciali quasi tutti i progetti di legge erano approvati: fino al 1976, inoltre, si trattava sempre d'iniziative della giunta. D'altra parte la provincia, all'epoca, aveva competenze minori. I presupposti cambiano, e i dati diventano paragonabili a quelli di oggi, dopo le riforme che culminano nel 1971, e attribuiscono alla provincia nuove funzioni. Di qui un balzo in avanti delle iniziative. Che diminuiscono negli anni '90, forse anche per il mutato quadro politico.

Nel nuovo millennio il numero dei progetti di legge torna a salire. Su questo influirà l'accresciuto numero di consiglieri che non hanno impegni di governo: dal 2003, infatti, gli assessori non possono fare i consiglieri, e sono sostituiti in questa carica da nuovi consiglieri che - a differenza degli assessori - presenteranno senz'altro le loro iniziative. In base al numero degli assessori la quantità delle iniziative potrebbe aumentare fino al 20 - 25 per cento. L'aumento della XIII legislatura (rispetto alla XII e alla X) si attesta intorno al 30 per cento: segnalando una certa vivacità d'iniziative.

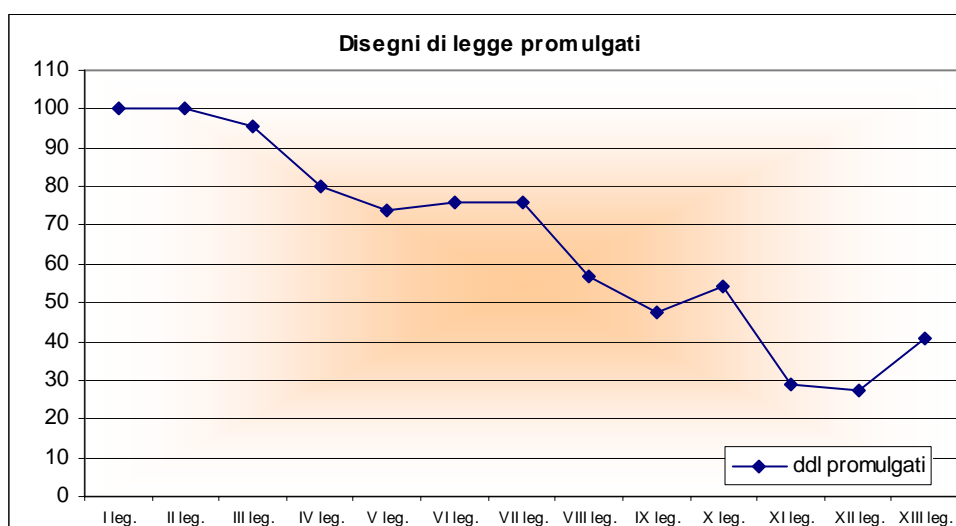
Negli ultimi anni sono tornate a salire anche le probabilità di successo dei progetti di legge. Pur rimanendo lontani dalle percentuali degli anni '70, nella legislatura da poco conclusasi 41 progetti di legge su 100 sono stati approvati, nonostante siano più numerose di un tempo le iniziative consiliari, che sconteranno più difficoltà a giungere in porto.

Per essere compresi meglio questi dati vanno scomposti. Le iniziative della giunta dovrebbero nascere, per lo più, dal programma di governo sanzionato dagli elettori: se il sistema funziona in base

ai principi rappresentativi, quindi, dovrebbero essere approvati tutti i progetti di legge della giunta, o quasi. Degli 80 progetti di legge presentati dalla giunta, nella XIII legislatura, ne sono stati approvati 64 (cioè l'80 per cento): un quindici - venti punti percentuali in più, rispetto alle due legislature precedenti. Il miglioramento sarà attribuibile alla nuova legge sulla forma di governo e ai nuovi meccanismi di programmazione dei lavori consiliari. Oltretutto due iniziative della giunta sono state ritirate, tre avrebbero potuto esserlo perché riprodotte in altri disegni di legge, una (rendiconto) è stata presentata, nell'ultimo scorcio della legislatura, per motivi formali: quindi solo 10 iniziative della giunta (risalenti all'ultimo anno di legislatura, in genere) hanno mancato il loro obiettivo.

Il significato dei progetti di legge dei consiglieri è diverso: la semplice presentazione, spesso, esaurisce il loro scopo; che può essere di pungolo nei confronti della maggioranza, di espressione di un programma alternativo, di segnalazione di una sensibilità per certi problemi. Infatti in altri ordinamenti le probabilità di successo, per questi progetti di legge, sono molto basse.

	disegni di legge presentati	disegni di legge promulgati	percentuale dei disegni di legge divenuti legge
I legislatura (1948-1952)	5	5	100 %
II legislatura (1952 - 1956)	34	34	100 %
III legislatura (1956 - 1960)	46	44	95,6 %
IV legislatura (1960 - 1964)	60	48	80 %
V legislatura (1964 - 1968)	73	54	73,9 %
VI legislatura (1968 - 1973)	178	135	75,8 %
VII legislatura (1973 - 1978)	327	253	77,4 %
VIII legislatura (1978 - 1983)	284	172	60,6 %
IX legislatura (1983 - 1988)	321	165	51,4 %
X legislatura (1988 - 1993)	245	146	59,6 %
XI legislatura (1993 - 1998)	206	60	29,1 %
XII legislatura (1998 - 2003)	241	66	27,4 %
XIII legislatura (2003 - 2008)	315	129	41 %



Talora diversi progetti di legge sono unificati in un solo testo: per calcolare le probabilità di successo, quindi, non bisogna basarsi sul numero delle leggi promulgate, ma dei disegni di legge unificati; come s'è fatto sopra.

Negli anni '70 la provincia doveva affrontare competenze nuove. Il calo delle leggi approvate - e delle iniziative - negli anni '90 potrebbe essere ricondotto, in parte, alla minore urgenza d'intervenire su un terreno già arato.

Ci si potrebbe chiedere se l'attività consiliare abbia risentito della riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito nuove materie alle regioni ordinarie e si applica anche alla nostra provincia. Scorrendo l'oggetto delle leggi, però, si trovano quasi sempre collegamenti con le materie attribuite alla provincia dallo statuto. Quindi è verosimile che la riforma abbia inciso sui vincoli per il legislatore più che sulla quantità delle attribuzioni provinciali.

2.2. Iniziativa delle leggi promulgate

E' quasi un luogo comune affermare che la nuova forma di governo provinciale, inaugurata nel 2003, abbia prodotto un rafforzamento dell'esecutivo. I dati della XIII legislatura, però, suggeriscono qualcosa di più complesso: in termini quantitativi l'iniziativa (vittoriosa) dei consiglieri pesa più che in passato. Anche se l'iniziativa consiliare non si sviluppa a scapito di quella della giunta, visto che i progetti di legge dell'esecutivo giungono quasi sempre in porto, come abbiamo visto sopra.

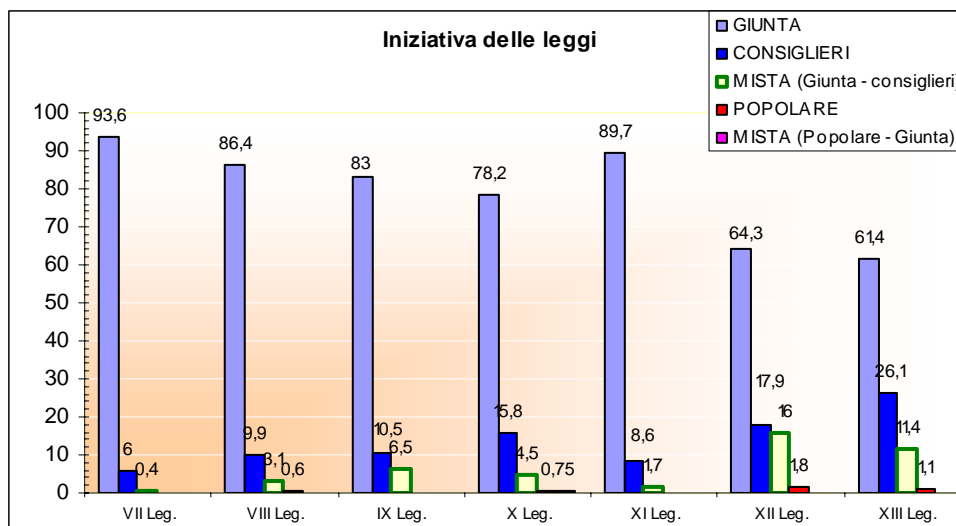
L'analisi dei dati mette in luce un ruolo rilevante delle opposizioni nell'iniziativa delle leggi promulgate. Delle 33 leggi della XIII legislatura nate da iniziative di consiglieri (comprese quelle cui ha concorso la giunta con iniziative proprie), 24 provengono anche da consiglieri di minoranza. Nella legislatura precedente, delle 19 leggi nate da iniziative di consiglieri 18 provenivano anche da consiglieri di minoranza. Nella legislatura che s'è chiusa nel 1998 i numeri erano più limitati (6 e 4, rispettivamente). Quindi le opposizioni hanno assunto o condiviso la paternità, del 27,3 per cento delle leggi della XIII legislatura, del 32,1 per cento delle leggi nella legislatura precedente, di un più modesto 6,9 per cento delle leggi nella legislatura finita nel 1998. Limitandosi al 2008, sette leggi (il 41 per cento) provengono da testi cui hanno concorso consiglieri di opposizione, con le loro iniziative. Anche nelle legislature precedenti si può osservare una netta prevalenza delle iniziative di minoranza, fra i progetti di legge consiliari giunti in porto (all'epoca meno numerosi, però).

Quindi, anche se in teoria il peso della giunta, e specialmente del suo presidente, dovrebbe essere aumentato in seguito alle riforme del 2003, pare che i consiglieri, e soprattutto i consiglieri di minoranza, svolgano un ruolo rilevante nell'attività legislativa. Anzi: il loro peso è aumentato in misura considerevole a partire dal 1998, senza che la nuova forma di governo, inaugurata nel 2004, abbia inciso in maniera palese su questa tendenza. Insomma: sembra quasi che l'immagine di un'assemblea che si limita a ratificare le decisioni dell'esecutivo si attagli più ai consigli degli anni '70 - '80 che non all'assemblea di oggi; anche se le norme potrebbero far credere il contrario.

Iniziativa delle leggi

	Numero delle leggi	GIUNTA	CONSIGLIERI	POPOLARE	MISTA (consiglieri - giunta)	MISTA (popolare - giunta)
I legislatura (1948-1952)	5	5 (100 %)	0	0	0	0
II legislatura (1952 - 1956)	34	34 (100 %)	0	0	0	0
III legislatura (1956 - 1960)	44	44 (100 %)	0	0	0	0
IV legislatura (1960 - 1964)	48	48 (100 %)	0	0	0	0
V legislatura (1964 - 1968)	54	54 (100 %)	0	0	0	0
VI legislatura (1968 - 1973)	135	135 (100 %)	0	0	0	0
VII legislatura (1973 - 1978)	249	233 (93,6 %)	15 (6 %)	0	1 (0,4 %)	0
VIII legislatura (1978 - 1983)	162	140 (86,4 %)	16 (9,9 %)	1 (0,6 %)	5 (3,1 %)	0
IX legislatura (1983 - 1988)	153	127 (83 %)	16 (10,5 %)	0	10 (6,5 %)	0
X legislatura	133	104 (78,2 %)	21 (15,8 %)	1 (0,75 %)	6 (4,5 %)	1 (0,75 %)

(1988 - 1993)						
XI legislatura (1993 - 1998)	58	52 (89,7 %)	5 (8,6 %)	0	1 (1,7 %)	0
XII legislatura (1998 - 2003)	56	36 (64,3 %)	10 (17,9 %)	1 (1,8 %)	9 (16 %)	0
XIII legislatura (2003 - 2008)	88	54 (61,4 %)	23 (26,1 %)	1 (1,1 %)	10 (11,4 %)	0



Confronti interregionali (anno 2007)

Per affinare l'analisi possono esserci d'aiuto i rilevamenti fatti nelle altre regioni, che dovrebbero avere un forma di governo simile alla nostra (tranne il Sudtirolo e la Valle d'Aosta). Nelle tabelle che seguono abbiamo riportato i dati del 2007 (gli ultimi disponibili) delle prime tre regioni, quelli dell'ultima, quelli medi e quelli delle province di Trento e Bolzano. Come si vede, nel 2007 i numeri della provincia di Trento sono stati nettamente inferiori alla media per quel che riguarda l'iniziativa di giunta, superiori alla media per quel che riguarda l'iniziativa consiliare e soprattutto per quella mista. I dati della XIII legislatura sono più vicini alla media; lo scarto resta evidente per l'iniziativa mista, anche perché questa non ha dato esiti in un buon numero di regioni.

Iniziativa delle leggi promulgate - giunta

n.	regione	%
1°	provincia di Bolzano	100 %
2°	Valle d'Aosta	85,3 %
3°	Trentino - Alto Adige	83,3 %
media		65,1 %
22°	provincia di Trento	41,7 %

Iniziativa delle leggi promulgate - consiglieri

n.	regione	%
1°	Sicilia	46,2 %
2°	Abruzzo	45,8 %
3°	Calabria	43,3 %
5°	provincia di Trento e Molise	37,5 %
media		29,4 %
22	provincia di Bolzano	0 %

Iniziativa delle leggi promulgate - mista (giunta e consiglieri)

n.	regione	%
1°	provincia di Trento	20,8 %
2°	Friuli - Venezia Giulia	15,6 %

3°	Sardegna	15,4 %
media		4,9 %
13°	provincia di Bolzano (e altre 9 regioni)	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 in consiglio. La durata del procedimento è minore nel primo anno di legislatura e aumenta gradualmente negli anni successivi, in genere. Il motivo è evidente: nel primo anno di legislatura sono approvati progetti di legge appena presentati; dopo può trattarsi d'iniziativa risalenti. Per fare dei confronti relativi al 2008, quindi, sarà bene prendere come termine di paragone degli anni ugualmente distanti dall'inizio della legislatura: come il 1998 e il 2003.

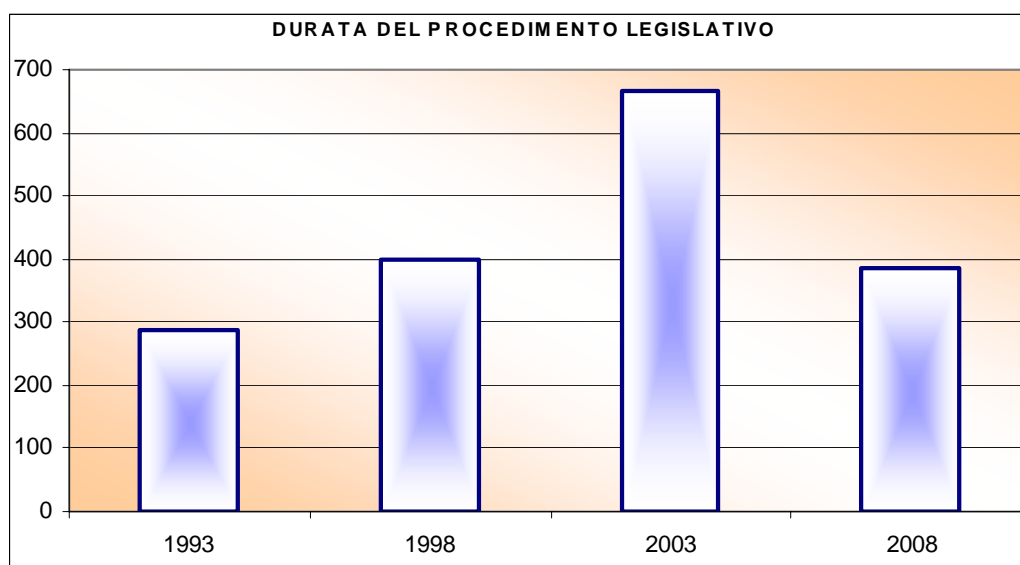
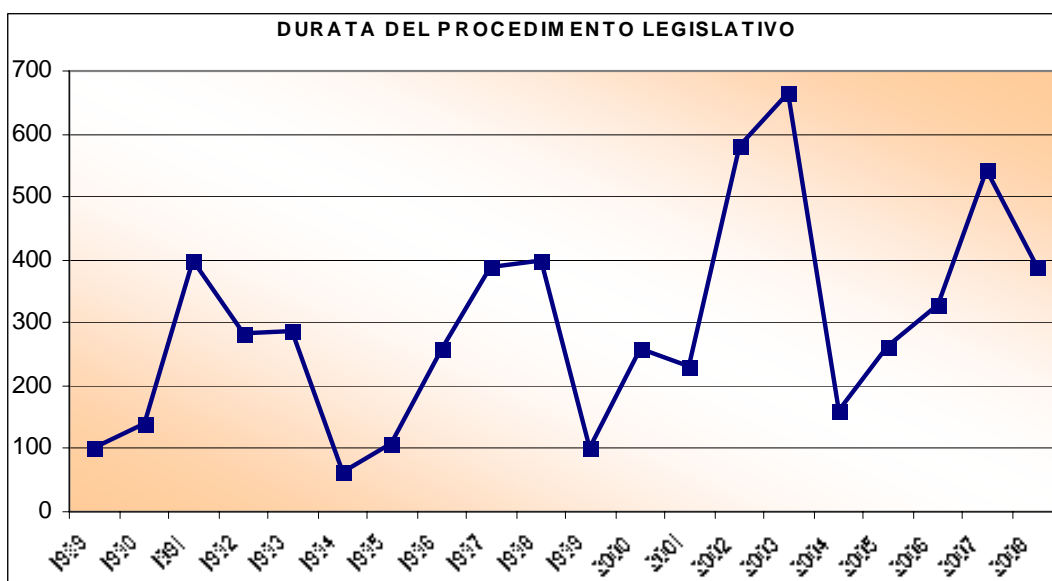
Dalla tabella e dai grafici che seguono si deduce che la durata del procedimento tende ad aumentare, fino al 2006. Dal 2007 c'è un'inversione di tendenza, che nel 2008 si fa più evidente. E' verosimile che sia dovuta ai nuovi meccanismi di programmazione adottati dal consiglio nel 2004: che quindi avrebbero contribuito a invertire la tendenza a dilatare i tempi di approvazione delle leggi, sia pure con qualche ritardo rispetto alla loro messa a punto, attribuibile a un periodo di assestamento.

Resta il fatto che i tempi di approvazione sono aumentati molto rispetto agli anni '70 - '80, e che non sono brevi: oltre un anno, in media. In qualche caso, per il vero, può aver influito la circostanza che le leggi provenissero dal testo unificato di diverse iniziative: più volte, in particolare, il progetto di legge presentato per ultimo, fra quelli unificati, è della giunta. Per procedere, quindi, si sarà attesa l'iniziativa dell'esecutivo. Ma anche cinque iniziative della giunta, nella XIII legislatura, hanno dovuto attendere più di un anno (in un caso più di tre) per essere approvate. Questo dato, combinato a quelli sulla provenienza delle iniziative, potrebbe essere sintomo di una contrattazione politica articolata riguardo all'approvazione dei provvedimenti.

In questo campo non disponiamo di dati confrontabili provenienti dalle regioni, perché le rilevazioni interregionali sono effettuate sulla base di parametri diversi, e senza medie. In ogni caso, nelle altre regioni un numero maggiore d'iniziativa giunge in porto in tempi più brevi dei nostri.

	durata del procedimento legislativo
VI legislatura	39 giorni
VII legislatura	85 giorni
VIII legislatura	155,1 giorni
IX legislatura	167,6 giorni
1989	101,1 giorni
1990	141,4 giorni
1991	399,2 giorni
1992	284,3 giorni
1993	287,2 giorni
X legislatura	262,3 giorni
1994	64,5 giorni
1995	109,6 giorni
1996	258,6 giorni
1997	389,5 giorni
1998	398,3 giorni
XI legislatura	288,7 giorni
1999	102 giorni
2000	260,4 giorni
2001	231,6 giorni
2002	581,1 giorni
2003	664,9 giorni
XII legislatura	424,3 giorni
2004	159,4 giorni
2005	261,4 giorni
2006	327,3 giorni

	durata del procedimento legislativo
2007	540,9 giorni
2008	387,1 giorni
XIII legislatura	386,8 giorni



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 (facendo una media).

Nel 2008, come ogni anno, due progetti di legge hanno avuto un procedimento necessariamente breve: si tratta delle iniziative relative alla manovra di bilancio (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, nello stesso periodo, sarà maggiore.

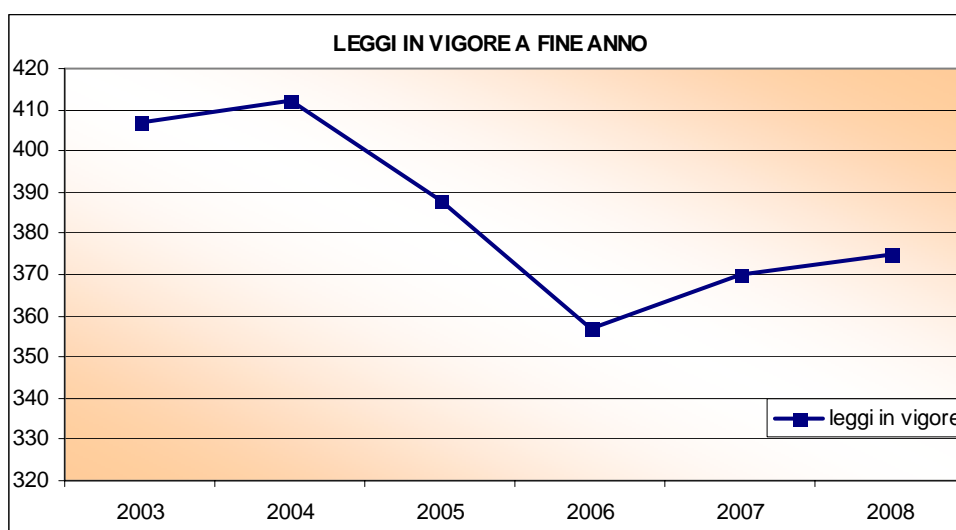
2.4. Atti normativi in vigore

Il numero delle leggi in vigore è messo frequentemente sotto la lente d'ingrandimento, a partire dalle prime indagini sulle dimensioni del sistema normativo italiano e dai primi articoli di stampa in materia. Per questo, e per dar seguito alle iniziative di un comitato per la semplificazione normativa che ha lavorato in consiglio provinciale fra il 1995 e il 1998, registriamo da tempo i dati sulle leggi provinciali in vigore. Nel 2007 abbiamo esteso l'indagine ai regolamenti provinciali, perché nel 2006 siamo riusciti a recuperare l'evidenza di tutti i regolamenti emanati dal 1948 in poi. Grazie all'impulso

del comitato e all'attenzione verso le regole di tecnica legislativa, da più di due lustri il numero delle leggi è tenuto sotto controllo.

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 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 gruppo di lavoro ha preso iniziative anche in materia di regolamenti: per questo il numero dei regolamenti in vigore ha subito un drastico calo, nel 2008.

	LEGGI IN VIGORE	REGOLAMENTI IN VIGORE
31.12.2003	407	
31.12.2004	412	
31.12.2005	388	
31.12.2006	357	
31.12.2007	370	384
31.12.2008	375	177



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 i cittadini.

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 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 39 leggi in attesa di abrogazione, con queste modalità: quindi c'è la tendenza a portare le dimensioni del sistema normativo provinciale al di sotto delle 350 leggi. D'altro canto, nel 2007 e nel 2008 il numero delle leggi in vigore è aumentato.

Prendiamo in esame, inoltre, la tabella che segue, dove alle leggi promulgate nel corso di ogni anno sono affiancate le leggi di cui è stata prevista l'abrogazione (indipendentemente dal fatto che essa si verifichi subito o in un momento successivo) e quelle a termine certo, in modo da poter calcolare il saldo tendenziale dell'attività legislativa, cioè la tendenza all'aumento o alla diminuzione di numero delle leggi. Come si vede, nel 2008 c'è una tendenza all'aumento. Non solo: le più numerose abrogazioni del 2007 risalgono a 4 provvedimenti soltanto (e più della metà sono riconducibili a una sola legge). Quindi il contenimento nel numero delle leggi può esser fatto risalire a poche leggi organiche e ad alcune iniziative di ripulitura del sistema, che non sono ripetibili. Tutte le altre leggi, e quasi tutte le leggi del 2008, aggiungono senza semplificare.

ANNO	LEGGI	LEGGIA	LEGGI	SALDO
------	-------	--------	-------	-------

	PROMULGATE	TERMINE CERTO	ABROGATE	
2003	8	1	5	+ 2
2004	14	4	0	+ 10
2005	21	4	79	- 62
2006	12	2	44	- 34
2007	24	2	24	- 2
2008	17	2	4	+ 11

Se si desidera che il sistema normativo sia costituito da un numero limitato di leggi che disciplinano organicamente una materia, quindi, può darsi che l'aggiungersi di nuove leggi, nell'ultimo periodo della XIII legislatura, sia sintomo della tendenza a legiferare in modo ancora frammentario e poco organico, in un numero non trascurabile (se non maggioritario) di casi. L'analisi più puntuale di alcune leggi fornisce degli indizi a conferma di quest'ipotesi. Per esempio, la legge provinciale n. 1 del 2008, che disciplina la materia urbanistica, non abroga per intero nessuna delle leggi previgenti in materia. La legge provinciale n. 11 del 2008 si aggiunge a due leggi che già riguardano in maniera abbastanza ampia e autonoma gli anziani: che potrebbero trovare uguale considerazione nell'ambito di una legge organica sulle politiche sociali, divisa in capi dedicati alle singole categorie, semplificando, uniformando e unificando gli aspetti che le accomunano. Questo ragionamento potrebbe essere ripetuto con la legge provinciale n. 12 del 2008, in materia del risparmio energetico; e così via.

Scorrendo gli elenchi delle leggi provinciali in vigore, inoltre, accanto a circa 55 leggi sicuramente dotate di una certa organicità (riconosciuta dal legislatore, che le ha dotate di un titolo breve) se ne trovano altrettante che hanno comunque un oggetto ben definito e sufficientemente ampio. Ora, pur ammettendo che nella definizione di una materia da disciplinare con legge autonoma entrino valutazioni politiche, si può sostenere che il numero delle materie (e degli atti) non dovrebbe superare la somma dei due tipi di leggi ora ricordati. Ne risulta che oltre duecento leggi in vigore contengono solo disposizioni frammentarie e disorganiche, da riprendere in mano.

Confronti interregionali (anno 2003)

Alcuni confronti interregionali ci confortano nell'idea che se il sistema normativo trentino ha degli acciacchi, comunque, questi non sono riconducibili alle troppe leggi. Nel 2003, infatti, una dozzina di regioni hanno compiuto una rilevazione al riguardo. Come si vede dalla tabella che segue, la provincia di Trento è risultata quella con il minor numero di leggi in vigore. Anche se le maggiori competenze della provincia, la sua storia più lunga avrebbero potuto giustificare un dato più alto. Oltretutto nella provincia di Bolzano, che si trova nella situazione più simile alla nostra, il numero delle leggi in vigore dovrebbe essere tuttora quasi doppio rispetto alla provincia di Trento.

Leggi in vigore

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

I dati contenuti nel rapporto sulla legislazione relativo al 2007 ci assegnano una posizione diversa (692 leggi in vigore, contro le 615 della Basilicata, le 643 della Lombardia e le 2727 dell'Abruzzo; anche qui mancano i dati di cinque regioni): solo che in queste cifre sono compresi i provvedimenti a termine (come le leggi di bilancio), che da noi non sono abrogati, perché contengono un inequivoco termine di vigenza; mentre alcune regioni li hanno abrogati, forse per rimpolpare degli elenchi di provvedimenti di semplificazione, o perché le leggi in questione, altrove, non contenevano solo disposizioni di mero finanziamento, relative a un certo anno.

2.5. Produzione legislativa

I dati sulla produzione legislativa devono essere scomposti, perché non tutte le leggi hanno lo stesso peso: una legge di riforma in un settore di rilievo 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. 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.

Per tutte le leggi provinciali approvate, quindi, abbiamo contato - anno per anno - il numero di articoli e commi. Dal 1993, inoltre, abbiamo rilevato gli articoli che (nel loro contenuto prevalente) modificano leggi precedenti. In tal modo si può stimare l'innovatività delle leggi, verificando se il legislatore s'è limitato a intervenire su testi in vigore o s'è dedicato - piuttosto - a provvedimenti nuovi.

Che cosa si può dedurre dai numeri? Anzitutto che la produzione legislativa è aumentata molto dopo le riforme statutarie culminate nel 1971. A partire dal 1994 c'è un netto calo in termini di leggi, articoli e commi: coincide con un periodo di maggiore instabilità politica, in cui erano frequenti le osservazioni sulle difficoltà di approvazione delle leggi. Dal 2005, c'è una ripresa: il dato delle 12 leggi approvate nel 2006 non deve trarre in inganno, perché a livello di commi l'incremento di produttività resta palese. Evidentemente nel 2006 sono state approvate leggi più lunghe e organiche.

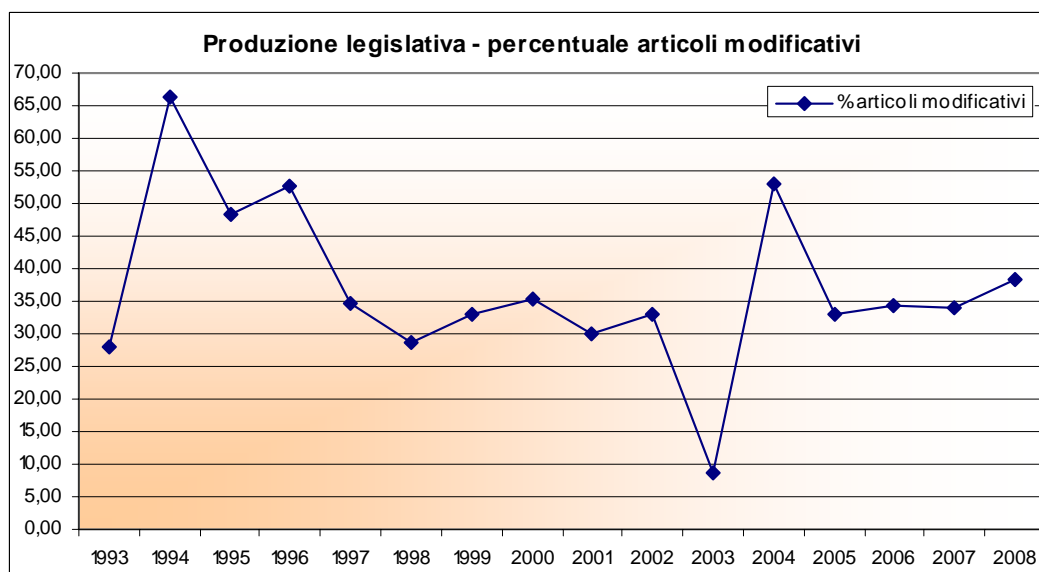
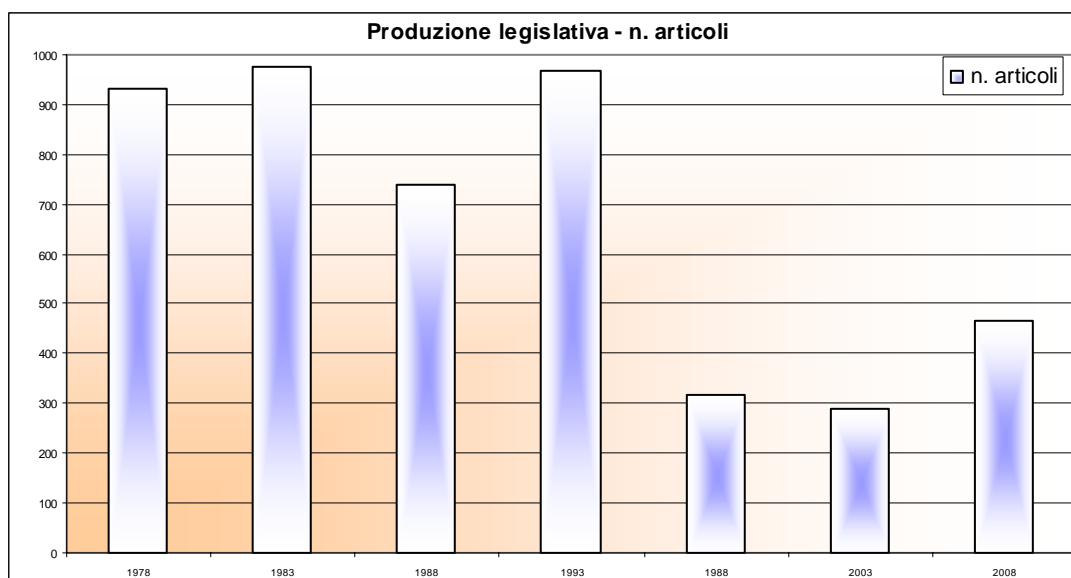
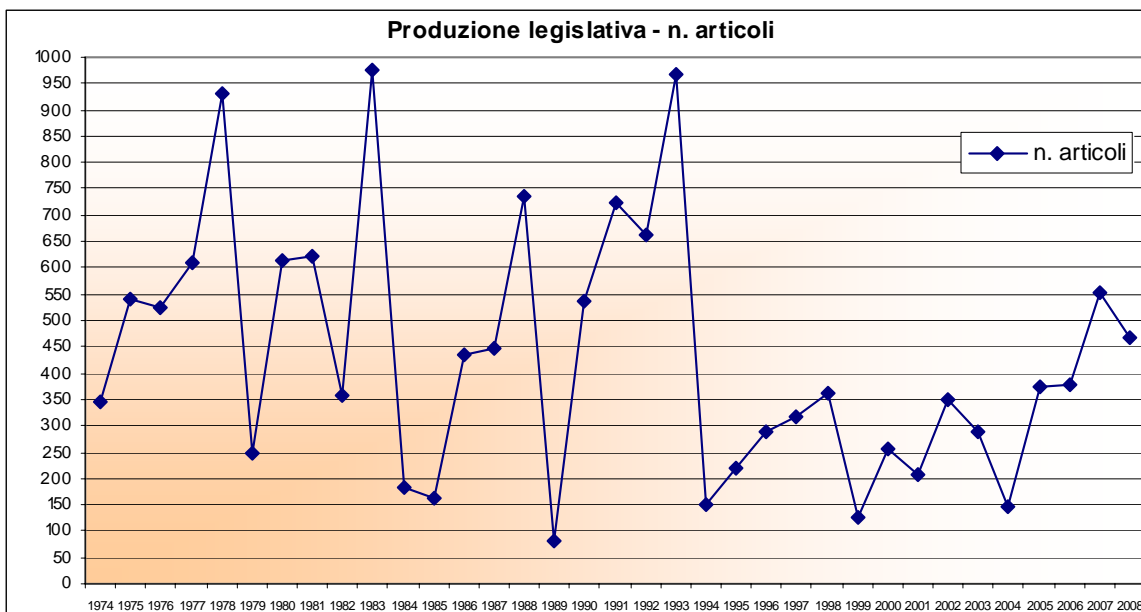
Soffermandosi sul 2008, poi, si può fare un confronto con i corrispondenti anni delle precedenti legislature; considerando che il primo e l'ultimo anno di ogni legislatura hanno caratteristiche particolari (il primo è meno produttivo; l'ultimo è quasi sempre il più produttivo). Ora, a livello di articoli e commi il 2008 supera sia il 2003 che il 1998.

E' facile ipotizzare che questa ripresa sia collegata alle riforme del 2003, che hanno dotato la provincia di una nuova forma di governo. Il fatto che la ripresa si accentui alla fine della XIII legislatura potrebbe essere dovuto alla successiva riforma dei regolamenti assembleari, che ha introdotto metodi di programmazione legislativa. Se è così la 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 DEGLI ARTICOLI MODIFICATIVI	PERCENTUALE DEGLI ARTICOLI MODIFICATIVI
1951	2	17	30		
1952	3	19	31		
1954	3	20	29		
1955	11	33	57		
1956	20	85	128		
1957	7	27	36		
1958	8	49	63		
1959	11	48	63		
1960	18	104	187		
1961	7	21	26		
1962	14	62	83		
1963	12	246	562		
1964	15	119	221		
1965	9	35	51		
1966	11	39	54		
1967	14	47	55		
1968	20	105	178		
1969	6	19	23		
1970	15	114	191		
1971	20	202	467		
1972	32	267	591		
1973	62	570	1152		
1974	51	347	583		
1975	57	543	1095		
1976	42	524	1185		
1977	37	579	1505		
1978	62	936	2267		
1979	15	252	591		
1980	43	617	1468		
1981	25	624	1558		
1982	33	361	744		

ANNO	NUMERO DELLE LEGGI	NUMERO DEGLI ARTICOLI	NUMERO DEI COMMI	NUMERO DEGLI ARTICOLI MODIFICATIVI	PERCENTUALE DEGLI ARTICOLI MODIFICATIVI
1983	46	977	2822		
1984	17	185	486		
1985	21	161	332		
1986	34	436	1207		
1987	32	452	1252		
1988	49	728	1744		
1989	9	80	206		
1990	34	538	1409		
1991	24	725	2081		
1992	23	683	1858		
1993	43	968	2521	271	28
1994	6	148	287	99	66,4
1995	11	221	592	107	48,4
1996	9	290	778	153	52,75
1997	14	319	932	111	34,8
1998	18	360	1240	103	28,6
1999	6	127	563	42	33,1
2000	14	255	706	90	35,3
2001	12	206	586	62	30,1
2002	16	349	1249	115	32,95
2003	8	289	876	25	8,65
2004	14	147	585	78	53,1
2005	21	375	1180	124	33,1
2006	12	380	1242	130	34,2
2007	24	553	1626	187	34,15
2008	17	466	1340	179	38,4

LEGISLATURA	NUMERO DELLE LEGGI	NUMERO DEGLI ARTICOLI	MEDIA DEGLI ARTICOLI PER LEGGE	NUMERO DEGLI ARTICOLI MODIFICATIVI	PERCENTUALE DEGLI ARTICOLI MODIFICATIVI
I (1948 - 1952)	5	36	7,2		
II (1952 - 1956)	34	138	4		
III (1956 - 1960)	44	229	5,2		
IV (1960 - 1964)	48	461	9,6		
V (1964 - 1968)	54	225	4,1		
VI (1968 - 1973)	135	1168	8,6		
VII (1973 - 1978)	249	2955	11,8		
VIII (1978 - 1983)	162	2821	17,4		
IX (1983 - 1988)	153	1964	12,8		
X (1988 - 1993)	133	2974	22,3		
XI (1993 - 1998)	58	1339	23,9	573	42,8 %
XII (1998 - 2003)	56	1226	21,8	334	27,2 %
XIII (2003 - 2008)	88	1921	21,8	698	36,3 %



L'ultimo grafico, in cui è evidenziata la percentuale di articoli modificativi, fornisce altri spunti. Nella maggior parte degli anni circa un terzo degli articoli ha come contenuto prevalente la modifica

di leggi precedenti. In alcuni anni, però, la percentuale si alza. L'aumento del 2004 sarà riconducibile all'approvazione di alcune leggi omnibus, prevalentemente dedicate alla modifica di leggi precedenti: s'era parlato, all'epoca, di intoppi che avevano ritardato l'aggiornamento delle vecchie leggi. La ridotta produzione legislativa degli anni 1993 - 1998 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 - spesso - a ritoccare le leggi preesistenti. I numeri confermano l'idea che si sia trattato di un periodo d'instabilità, in cui era più difficile portare a casa nuove leggi.

Qualche ulteriore indicazione sul rinnovamento del sistema lo si può trarre dai dati sulle leggi in vigore. Ricordiamo che, fra le leggi in vigore, 55 circa sono dotate di una certa organicità, altrettante hanno un oggetto ben definito e sufficientemente ampio, mentre tutte le altre contengono solo disposizioni frammentarie e disorganiche. Nella XIII legislatura sono state approvate 13 leggi appartenenti al primo gruppo, 7 leggi appartenenti al secondo. Sono numeri leggermente superiori a quelli della legislatura precedente, e staccano in maniera più visibile la legislatura conclusasi nel 1998. Comunque indicano che per rinnovare il sistema normativo provinciale, ai ritmi odierni, ci vorrebbero più di cinque legislature: un po' più di quel che ci si potrebbe attendere, dopo una legislatura apparentemente produttiva, e in un'epoca di rapidi mutamenti. Limitandosi a considerare le leggi sufficientemente organiche, però, il ricambio sarebbe più veloce di 7 anni circa. Insomma: sono le leggi con un oggetto ben definito, ma non sufficientemente organiche (il secondo gruppo, nella nostra categorizzazione) a rinnovarsi con qualche lentezza. Quindi queste leggi dovrebbero essere soppesate con attenzione: forse riguardano settori più stabili, o magari più marginali; forse hanno un'efficacia limitata, e per questo non abbisognano di particolari cure.

Confronti interregionali (anno 2007)

I confronti interregionali confermano che il numero delle leggi approvate non basta per trarre conclusioni sulla produttività del consiglio. Gli ultimi dati di cui disponiamo sono relativi al 2007; ma quelli degli anni precedenti (le rilevazioni partono dal 2002) danno gli stessi risultati: la provincia di Trento si piazza quasi sempre agli ultimi posti quanto a numero di leggi approvate. Ma se il termine di paragone si sposta dalle leggi ai commi i risultati sono molto diversi.

Questi dati c'insegnano a diffidare dei confronti frettolosi; e ci dicono che la nostra provincia approva leggi più corpose. E' verosimile che questo sia dovuto al fatto che il consiglio provinciale legifera in maniera più organica che altrove, senza indulgere nella tendenza ad approvare leggi-provvedimento: com'è meglio che sia.

n.	regione	n. leggi
1°	Toscana	51
2°	Abruzzo	48
3°	Liguria	47
17°	provincia di Trento	24
19°	provincia di Bolzano	15
21°	Sardegna	13

n.	regione	n. commi
1°	Friuli Venezia Giulia	4230
2°	Liguria	2147
3°	Lombardia	1700
4°	provincia di Trento	1626
19°	provincia di Bolzano	614
21°	Sicilia	562

2.6. Qualità delle leggi

Questo paragrafo tenta di approfondire le valutazioni sulla produzione normativa in base ad alcuni indicatori qualitativi. E' una tema difficile e ancora poco battuto; qualcuno lo affronta misurando le deviazioni da alcune semplici regole tecniche (numerazione dei commi, modalità di scrittura delle sigle ecc.). Rilevare l'osservanza di queste regole, da noi, avrebbe poco significato, perché il numero di scostamenti è trascurabile, e dipenderà da casi isolati di distrazione. Inoltre questi

parametri segnalano un'attenzione formale alle regole, ma non colgono i fenomeni che incidono più negativamente sulla qualità delle norme, come la presenza di disposizioni intrusive.

Per pesare il dato sulle disposizioni intrusive ci siamo basati sulla presenza di miglioramenti o peggioramenti rispetto a una media. In mancanza di dati provenienti dalle altre regioni la media l'abbiamo ricavata dalle leggi provinciali degli anni precedenti, a partire dal 1999.

In ogni caso la presenza di banche dati normative ben aggiornate e l'applicazione più puntuale delle regole di tecnica legislativa, negli ultimi lustri, potrebbe aver contribuito a migliorare la qualità delle leggi. Resta da verificare se quest'ipotesi sia corretta, o se invece prevalgano tendenze meno positive, determinate da altri fenomeni, più o meno facilmente individuabili.

2.6.1. Disposizioni intrusive e leggi disomogenee

Le disposizioni intrusive, che disciplinano aspetti di una materia nell'ambito di una legge che riguarda una materia diversa, sono difficilmente rintracciabili. Inoltre s'inseriscono in maniera poco organica nel corpo delle disposizioni che regolano la materia, collocate in un'altra legge. Quindi possono creare problemi interpretativi. Se sono formulate come modifiche testuali delle altre leggi che regolano la materia, però, questi problemi non dovrebbero sorgere, perché le banche dati recuperano l'organicità, spostando le disposizioni in parola nel corpo delle leggi più appropriate. Quindi: può essere utile segnalare tutte le leggi che contengono disposizioni intrusive, perché resta vero che le leggi dovrebbero attenersi al proprio oggetto, in base ai principi del diritto parlamentare. Ma le disposizioni intrusive che peggiorano la qualità del sistema sono quelle non espresse come modifiche testuali: queste dovranno essere registrate a parte.

Per altri riguardi è utile valutare la connessione fra la maggior parte delle disposizioni di una legge, in modo da individuare le leggi intrinsecamente disomogenee, prive di un oggetto preciso (e quindi equivalenti a disposizioni intrusive). Si tratta delle leggi finanziarie o di altre leggi omnibus. Anche qui si possono trovare disposizioni che, se non sono espresse come modifiche testuali, sarà difficile rintracciare e armonizzare con le altre che regolano la materia.

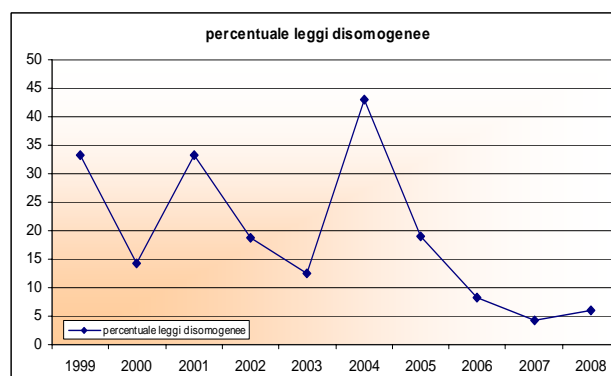
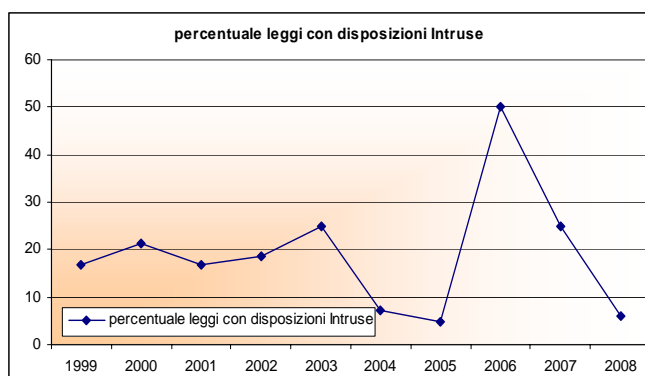
Nella prima tabella abbiamo evidenziato le leggi che contengono disposizioni intrusive (dal 1999), distinguendo le disposizioni intrusive che potrebbero effettivamente creare problemi, e cioè quelle che (anche solo in parte) non sono espresse come modifiche testuali.

ANNO		legge	disposizioni intrusive	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
totale				4	1
2001	1	22 marzo 2001, n. 4	art. 12	1	0
	2	19 dicembre 2001, n. 10	art. 23	1	1
totale				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
totale				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
totale				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

totale				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
totale				10	0
2008	1	24 luglio 2008, n. 10	artt. 112 e 113	2	0

La tabella e i grafici che seguono evidenziano il numero delle leggi che contengono disposizioni intruse e di quelle con oggetto disomogeneo. Ne risulta che nel 2008 c'è stato un numero piuttosto basso di leggi contenenti disposizioni intruse o dal contenuto complessivamente disomogeneo (in quest'ultimo caso si tratta della legge finanziaria). Il risultato è positivo, quindi.

Anno	Leggi promulgate	Leggi con disposizioni intruse	Percentuale di leggi con disposizioni intruse	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 %
2008	17	1	5,9 %	1	5,9 %

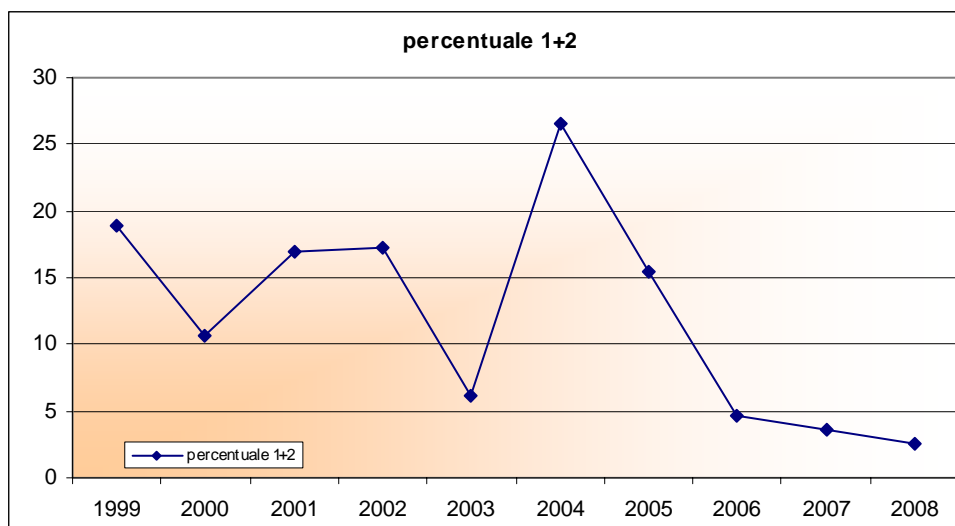


Dal punto di vista della qualità normativa bisogna stabilire quanti articoli, rispetto al totale degli articoli approvati, è difficilmente ritracciabile, male armonizzato con le norme che disciplinano una materia ecc. Quindi bisogna individuare le disposizioni intruse non espresse come modifiche testuali e gli articoli delle leggi disomogenee che non si limitano a modificare altre leggi o a dettare disposizioni transitorie connesse alle modificazioni. Per questi ultimi articoli ci siamo attenuti a criteri larghi, computando disposizioni che rientrano nel contenuto tipico delle leggi finanziarie, o che hanno carattere transitorio: ci pareva che, volendo individuare delle tendenze, fosse meglio non sottilizzare. Solo alcune fra le disposizioni segnalate, dunque, possono far sorgere effettivamente dei problemi.

La tabella che segue indica una diminuzione delle disposizioni in parola, negli ultimi 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 migliorare.

Anno	Articoli	1 - Disposizioni intruse non espresse come modifiche testuali	2 - Articoli non espressi come modifiche 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 %
2008	466	0	12	2,6 %



Per completare il quadro si ricorda che almeno 6 leggi, nel 2008, 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). Sono le leggi provinciali n. 4 (in materia di sostanze psicotrope), n. 7 (in materia cimiteriale), n. 11 (in materia di anziani), n. 12 (in materia di biomasse legnose), n. 13 (in materia di giornata dell'autonomia), n. 15 (sul distretto agricolo del Garda). Questo conferma che, 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. La frammentazione che ne deriva potrebbe causare problemi in termini di conoscibilità, di armonizzazione delle norme e di complicazione amministrativa.

2.6.2. Altri dati

Le deroghe e le proroghe di disposizioni preesistenti sono difficilmente valutabili dal punto di vista quantitativo, data la loro rarità. In linea di principio dovrebbero nascere da eventi difficilmente prevedibili e tendenzialmente non ripetibili (proroghe), o da casi eccezionali. Altrimenti potrebbero pregiudicare la certezza del diritto e il rispetto del principio di uguaglianza. Una loro relativa abbondanza può essere indicativa di difetti nella formulazione dei testi, nelle capacità valutative dell'amministrazione, nell'approfondimento del lavoro legislativo. Da questo punto di vista i dati del 2008, in prima battuta, non soddisfano pienamente.

Le proroghe sono tutte contenute nella legge provinciale n. 16 del 2008 (legge finanziaria): com'era prevedibile, dato che questo provvedimento ha funzioni di manutenzione delle leggi preesistenti. A prescindere da una proroga amministrativa, contenuta nel comma 11 dell'art. 1, la legge in questione contiene quattro proroghe: sono nell'art. 29, comma 3 (che interviene sull'art. 112, comma 2 della legge provinciale n. 10 del 2008), nell'art. 48, comma 1 (che interviene sull'art. 6, comma 5 della legge provinciale n. 12 del 2000) e nell'art. 49, comma 1 (che interviene sull'art. 43, commi 4 e 10 della legge provinciale n. 3 del 1998).

Le deroghe di provvedimenti preesistenti sono più numerose. In quattro casi le norme in questione attuano una delegificazione, prevedendo la possibilità di deroga da parte di atti d'intesa (art. 2, comma 2 della legge provinciale n. 15 del 2008), regolamenti (art. 37, comma 5 e art. 141, comma

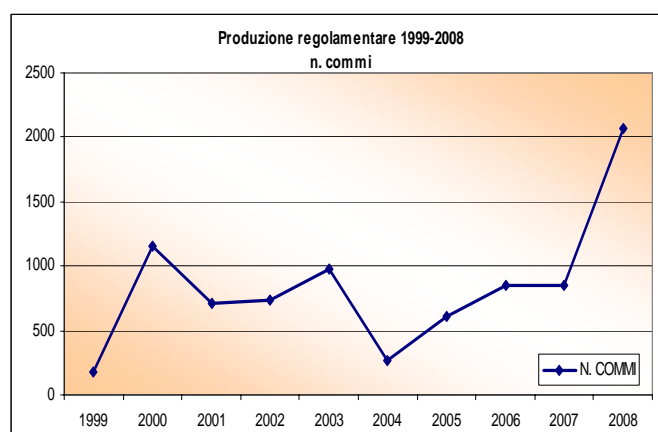
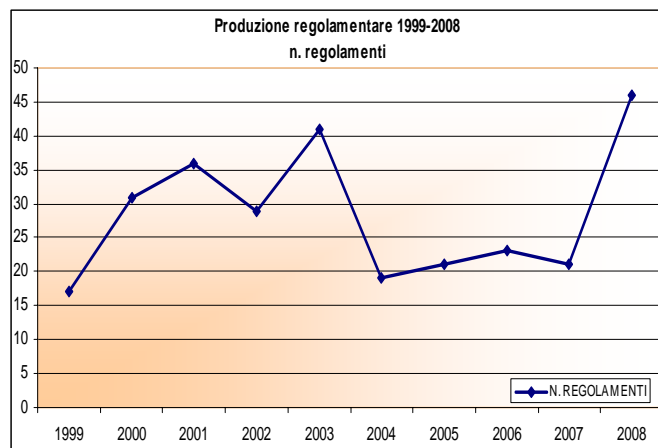
2 della legge provinciale n. 1 del 2008) o perfino deliberazioni (art. 8 della legge provinciale n. 16 del 2008, che inserisce l'art. 9 ter nella legge provinciale n. 7 del 1979: se ne veda il comma 1). In altri tre casi si derogano disposizioni non precisamente individuate, che regolano un certa materia: lo fanno l'art. 10 (che inserisce l'art. 1 bis nella legge provinciale n. 20 del 1982: se ne veda il comma 1), l'art. 21 (che inserisce l'art. 8 bis, comma 7 bis nella legge provinciale n. 13 del 1973) e l'art. 38 (che modifica l'art. 78, comma 2 della legge provinciale n. 1 del 2008) della legge provinciale n. 16 del 2008. In tutte queste evenienze possono nascere problemi di conoscibilità e d'incerta interpretazione delle norme in vigore, dato che le disposizioni derogatorie si affiancano a quelle derogate senza rendere immediatamente comprensibile quali sono le norme applicabili al caso concreto.

Qualche altra informazione sulla qualità del sistema potrebbe venire dalla giurisprudenza, specialmente amministrativa. Anche qui è difficile pensare a rilevazioni quantitative: l'individuazione delle leggi portate più spesso in giudizio, però, potrebbe essere indicativa dei settori più delicati, e potrebbe suggerire di verificare se dietro questi conflitti non ci siano questioni d'imperfetta formulazione delle disposizioni (da cui potrebbero essere sorti problemi interpretativi, ad esempio). Esaminando le sentenze del tribunale amministrativo regionale fra il 1994 e il 2007 si può osservare che un numero limitato di leggi tuttora in vigore è stato interessato da più di cinque sentenze. Oltre a quelle in materia urbanistica (leggi provinciali n. 5 del 1995, sul condono edilizio, n. 26 del 1987, che approva il piano urbanistico provinciale, e soprattutto n. 22 del 1991) si trovano la legge provinciale n. 46 del 1983 (commercio), la n. 28 del 1988 (valutazione d'impatto ambientale. Molte questioni si concentrano sull'art. 6 della legge), n. 23 del 1990 (contratti), n. 24 del 1991 (caccia; con molte questioni sull'art. 23), n. 21 del 1992 (edilizia popolare; con molte questioni sugli articoli 27 e 33), n. 23 del 1992 (attività amministrativa; con molte questioni sugli articoli 4, 24 e 25), n. 6 del 1993 (espropri; numerose le questioni sull'art. 6), n. 26 del 1993 (lavori pubblici) e n. 7 del 1997 (personale). Ovviamente le leggi degli ultimi anni non sono rappresentate per il semplice fatto che le sentenze potranno venire solo dopo un certo periodo di applicazione della legge.

3. I regolamenti provinciali del 2008: rilevazioni quantitative

Sui regolamenti saremo sommari: e non solo perché la materia è competenza della giunta. Il fatto è che in questo campo certi confronti sarebbero poco significativi, perché fino a poco tempo fa solo in tre regioni ci potevano essere regolamenti di giunta. Inoltre i regolamenti destano meno problemi delle leggi: il procedimento di approvazione è più semplice, l'oggetto non è disomogeneo ecc.

ANNO	N. REGOLAMENTI	N. ARTICOLI	N. COMMI
1999	17	77	173
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
2008	46	654	2063



Si noti che nel primo anno di legislatura la produttività è sempre minore; nell'ultimo, invece, è sempre maggiore. La cosa è spiegabile in termini di avvio della macchina amministrativa, dopo l'insediamento dell'esecutivo; e di conclusione dei lavori già avviati, prima del suo congedo. Anche qui, comunque, estendere la rilevazione agli articoli e ai commi permette di ottenere valutazioni più precise. Per esempio, gli anni fra il 2004 e il 2007 sembrano meno produttivi se l'unità di misura sono i regolamenti; a livello di commi, però, quest'impressione è smentita.

Si può osservare che i regolamenti sono quasi sempre più numerosi delle leggi, ma pesano di meno. Quindi si tratta di atti più semplici, che disciplinano solo qualche aspetto di una materia, data la loro funzione di esecuzione delle leggi. O si limitano a modificare regolamenti preesistenti, più spesso di quanto accada nelle leggi: verosimilmente perché i regolamenti disciplinano questioni tecniche o di dettaglio, più soggette ai mutamenti. Talora, però, la brevità dipende dal fatto che una legge ha più regolamenti di esecuzione; in casi del genere si potrebbero approvare testi unici di regolamenti, raggruppando tutto ciò che riguarda una materia in una sola legge organica e in un solo regolamento.

Qualche spunto può venire dal fatto che la produzione regolamentare non pare aver imboccato una fase espansiva - fatta eccezione per il 2008, che però è un anno di fine legislatura, di per sé più produttivo. A meno che il 2008 non inauguri un nuovo corso, quindi, i dati non forniscono elementi per confermare che nel nostro sistema istituzionale sia già in corso un'espansione della produzione regolamentare a scapito di quella legislativa, in seguito a fenomeni di delegificazione e a un rafforzamento dell'esecutivo. Per la verità alcune leggi organiche degli ultimi anni prevedono l'emanazione di diversi regolamenti: per trarre conclusioni meno provvisorie sul fenomeno, quindi, sarà prudente attendere la loro completa attuazione.

Per il dato sui regolamenti in vigore si veda il paragrafo 2.4.

4. Il consiglio provinciale e gli altri consigli regionali - confronti

Le tabelle che seguono sono basate su una rielaborazione dei dati contenuti nel "Rapporto sulla legislazione" della camera dei deputati. Si riferiscono all'anno 2007, visto che i dati relativi al 2008 non sono ancora disponibili. Nelle tabelle sono messi in evidenza i dati della provincia di Trento. I

dati relativi alla regione Trentino - Alto Adige non sono quasi mai disponibili; comunque dovrebbero essere valutati in maniera differenziata (considerato che i consiglieri regionali sono anche consiglieri delle due province autonome, e tenendo conto delle ridotte competenze della regione). In fondo a ogni tabella ci sono i dati relativi al parlamento italiano (camera e senato), nei casi in cui siamo riusciti a estrarli dalle banche dati parlamentari.

Disegni di legge, per consigliere

n.	regione	disegni di legge
1°	Abruzzo	2,40
2°	Sicilia	2,30
3°	Calabria	1,50
4°	provincia di Trento	1,49
5°	Molise	1,47
6°	Piemonte	1,38
7°	Campania	1,37
8°	Lazio	1,30
9°	Basilicata	1,27
10°	Liguria	1,23
11°	Marche	1,15
12°	Umbria	0,93
13°	Veneto	0,82
14°	Emilia-Romagna	0,80
15°	Friuli-Venezia Giulia	0,72
16°	Toscana	0,68
17°	Lombardia	0,64
18°	provincia di Bolzano	0,60
19°	Sardegna	0,41
20°	Valle d'Aosta	0,37
21°	Puglia	0,26
	parlamento (camera e senato)	1,77

- Sono computati solo i disegni di legge di origine consiliare (quindi sono esclusi quelli della giunta o di altri soggetti); per il parlamento, in maniera analoga, solo quelli d'iniziativa dei parlamentari.

Disposizioni approvate (commi), per consigliere

n.	regione	commi
1°	Friuli-Venezia Giulia	70,50
2°	Liguria	53,68
3°	provincia di Trento	46,46
4°	Valle d'Aosta	44,14
5°	Basilicata	41,73
6°	Abruzzo	40,38
7°	Umbria	29,30
8°	Toscana	23,31
9°	Campania	22,83
10°	Lombardia	21,25
11°	Veneto	19,85
12°	Calabria	19,72
13°	Lazio	19,48
14°	Molise	19,03
15°	provincia di Bolzano	17,54
16°	Puglia	16,74
17°	Emilia-Romagna	15,98
18°	Piemonte	15,95
19°	Marche	15,38
20°	Sardegna	15,34
21°	Sicilia	6,24
22°	regione Trentino - Sudtirolo	0,83

Atti di controllo (interrogazioni, ecc.), per consigliere

n.	regione	atti di controllo
1°	provincia di Bolzano	43,17 (52,71)
2°	provincia di Trento	30,34 (23,80)
3°	Emilia-Romagna	17,70 (10,22)
4°	Liguria	13,98 (9,68)
5°	Valle d'Aosta	13,31 (12,49)
6°	Piemonte	11,94 (4,10)
7°	Basilicata	11,70 (3,17)
8°	Friuli-Venezia Giulia	9,55 (3,80)
9°	Umbria	9,17 (4,70)
10°	Lazio	8,72 (2,73)
11°	Sicilia	8,50 (2,02)
12°	Marche	8,20 (4,78)
13°	Campania	6,63 (6,63)
14°	Abruzzo	6,00 (6,73)
15°	Sardegna	5,46 (1,92)
16°	Puglia	5,24 (3,17)
17°	Veneto	4,67 (2,10)
18°	Toscana	3,94 (1,43)
19°	Molise	3,50 (1,37)
20°	Lombardia	2,91 (1,49)
21°	Calabria	1,68 (0,16)
	parlamento (camera e senato)	10,57 (3,9)

- Fra parentesi il dato relativo agli atti che hanno ottenuto una risposta. Alcune regioni - e fra esse la provincia di Bolzano - hanno considerato il numero delle risposte pervenute nel 2007; altre - e fra esse la provincia di Trento - quello delle risposte pervenute (alla data di compilazione del questionario) alle interrogazioni presentate nel 2007. Il dato definitivo delle riposte agli atti di controllo del 2007, per la provincia di Trento, è di 24,91 atti con risposta per consigliere.

Atti d'indirizzo (mozioni, ecc.) presentati, per consigliere

n.	regione	atti d'indirizzo
1°	provincia di Trento	8,80 (4,34)
2°	provincia di Bolzano	6,66 (5,60)
3°	Piemonte	5,40 (2,49)
4°	Lombardia	5,39 (1,05)
5°	Liguria	4,75 (4,08)
6°	Marche	4,35 (2,90)
7°	Emilia-Romagna	4,30 (1,88)
8°	Toscana	3,91 (2,48)
9°	Sicilia	3,43 (2,20)
10°	Umbria	2,83 (1,17)
11°	Basilicata	2,63 (1,30)
12°	Lazio	2,55 (0,93)
13°	Molise	2,37 (1,30)
14°	Friuli-Venezia Giulia	2,30 (2,23)
15°	Abruzzo	1,83 (1,00)
16°	Valle d'Aosta	1,17 (0,66)
17°	Veneto	1,12 (0,55)
18°	Puglia	0,86 (0,40)
19°	Sardegna	0,73 (0,36)
20°	Campania	0,57 (0,20)
21°	Calabria	0,50 (0,20)
	parlamento (camera e senato)	3,22 (2,94)

- Fra parentesi il dato relativo agli atti di cui s'è conclusa la trattazione (quindi approvati, ritirati o respinti).

Atti amministrativi approvati, per consigliere

n.	regione	atti amministrativi
1°	Marche	2,18
2°	Toscana	2,11
3°	Basilicata	1,80
4°	Umbria	1,50
5°	Liguria	1,43
6°	Emilia-Romagna	1,14
7°	Veneto	1,13
8°	Piemonte	0,98
9°	Abruzzo	0,83
10°	Valle d'Aosta	0,83
11°	Lombardia	0,81
12°	provincia di Trento	0,40
13°	Campania	0,37
14°	Calabria	0,34
15°	Lazio	0,31
16°	Puglia	0,26
17°	Sardegna	0,13
18°	Friuli-Venezia Giulia	0,10
19°	Sicilia	0,03
20°	provincia di Bolzano	0

- E' escluso il Molise, che ha computato anche gli atti dell'ufficio di presidenza. Il consiglio provinciale di Bolzano, inoltre, dovrebbe aver approvato almeno due pareri rivolti a organi statali: ma non li ha segnalati. Nelle regioni ordinarie i consigli hanno sempre avuto più funzioni amministrative che nelle regioni a statuto speciale.

Non si possono sommare le varie categorie di atti, perché il loro peso è troppo diverso: per elaborazione e trattazione un'iniziativa legislativa è molto più impegnativa di un'interrogazione. Questo potrebbe valere anche per i singoli atti: ci possono essere disegni di legge molto diversi per contenuto, accuratezza ecc. Per avere una misura più significativa sulla produzione normativa, infatti, ci siamo basati sui commi, e non sulle leggi approvate. Ma quando le cifre sono elevate, come nel nostro caso, non è inverosimile che il dato numerico nudo e crudo colga una tendenza di fondo, dato che per ogni categoria ci sarà una buona quantità di atti scritti secondo criteri abbastanza standardizzati: l'impegno medio, quindi, non dovrebbe variare troppo da una regione all'altra.

Anche se i dati segnalano tendenze più che fenomeni valutabili con precisione scientifica, quindi, ci pare che quelli relativi alla nostra provincia traccino l'identikit di consiglieri più attivi della media. Da sottolineare, inoltre, il numero di riposte agli atti di sindacato ispettivo: se non si tiene conto delle interpellanze (strumento quasi desueto e usato quasi sempre per sollevare il problema della mancata risposta a interrogazioni), oltre il 95 % degli atti di controllo, nella XIII legislatura provinciale, ha ottenuto una risposta. Questo dato è meramente quantitativo: può ben darsi che le risposte, nel merito, siano ritenute insoddisfacenti. Ma non è privo di significato, considerando ad esempio che a livello parlamentare, nelle varie legislature, i dati oscillano fra il 25 e il 50 per cento degli atti presentati. Insomma: il numero elevato di atti ispettivi, accompagnato da un numero elevato di risposte, potrebbe testimoniare un'attenzione diffusa e non meramente rituale alla gestione della cosa pubblica.