

Nota sintetica sulla legislazione dal 1970 al 2005

Questa appendice al Rapporto contiene i dati quantitativi concernenti l'iniziativa legislativa e la legislazione prodotta nelle sette legislature regionali.

Premesso che la responsabilità di ogni eventuale errore od omissione è di chi scrive, corre l'obbligo di precisare che i dati commentati in questa sezione sono stati messi a disposizione dalle colleghe Susanna Meloni e Sandra Sardelli del Settore Assistenza giuridico-legislativa in materia economico-produttiva. Biblioteca del Consiglio regionale, e dalla collega Sonia Scartoni dell'Area di coordinamento per l'assistenza alle commissioni ed agli organi consiliari; a tutte loro va il sentito ringraziamento dell'autore per la preziosa collaborazione.

Vista la grande ampiezza dell'arco temporale considerato e il gran numero di leggi che in esso sono state approvate, l'analisi non ha potuto scendere a un livello di dettaglio paragonabile a quello della prima parte. Ciò nonostante riteniamo che i dati riportati possano risultare di un qualche interesse e contribuire ad una migliore conoscenza dei tratti generali del procedimento legislativo regionale e della loro evoluzione nel corso del tempo. Nel dettaglio, in questa sezione si darà conto delle seguenti informazioni: a) produzione legislativa per anno e per legislatura con dettaglio sul numero di leggi e di articoli; b) classificazione dell'intera produzione legislativa per macrosettori, per ogni legislatura; c) iniziativa legislativa Giunta/Consiglio (per legislatura e/o per anno); d) tasso di successo della iniziativa legislativa.

Tab. 1 - Proposte di legge presentate per legislatura e ripartizione per soggetto iniziatore

| PERIODO | Proposte di legge | Saldo | di cui: iniziativa Giunta (in %) | consiglieri (in %) |
|-----------------|--------------------------|--------------|---|-------------------------------|
| I legislatura | 353 | - | 73,7% | 26,1% |
| II legislatura | 541 | +188 | 73,0% | 26,2% |
| III legislatura | 575 | +34 | 81,0% | 17,9% |
| IV legislatura | 553 | -22 | 77,4% | 21,2% |
| V legislatura | 662 | +109 | 73,3% | 23,6% |
| VI legislatura | 614 | -48 | 69,2% | 30,3% |
| VII legislatura | 453 | -161 | 47,9% | 49,9% |
| Media | 536 | 94 | 70,8% | 27,9% |

Il numero di leggi per legislatura ha un andamento tendenzialmente curvilineo – prima crescente poi calante – che tocca il suo apice con la quinta legislatura ed ha il minimo in corrispondenza della prima. La prima e la settima legislatura sono quelle in cui è minore il numero di proposte presentate: non è fuori luogo considerare il fatto che siano stata entrambe legislature in cui è stato approvato uno statuto.

La seconda e la settima legislatura sono quelle in cui il saldo rispetto alla precedente è più pronunciato: in positivo nel primo caso, in negativo nel secondo.

La ripartizione dell’iniziativa fra Giunta regionale e consiglieri è stabilmente in favore della prima per un rapporto grosso modo di 3 a 1; con la settima legislatura il rapporto si inverte, senza però che il divario raggiunga le dimensioni assunte in precedenza.

Tab. 2 - Proposte di legge presentate, leggi approvate e tasso di successo per legislatura

| | Pdl | Leggi | Tasso di successo |
|----------|------------|--------------|--------------------------|
| I leg. | 353 | 253 | 72% |
| II. leg. | 541 | 411 | 76% |
| III leg. | 575 | 429 | 75% |
| IV leg. | 553 | 364 | 66% |
| V. leg. | 622 | 435 | 70% |
| VI leg. | 614 | 464 | 76% |
| VII leg. | 453 | 263 | 58% |
| TOTALE | 3.711 | 2.619 | 70,5% |

Il tasso di successo si mantiene su livelli molto elevati ed è omogeneo per tutto l'arco di tempo considerato. Diminuisce però in modo repentino con la VII legislatura per effetto del gran numero di proposte di origine consiliare che, come si è visto in precedenza, trovano grosse difficoltà ad essere approvate. (vedi anche fig. 1)

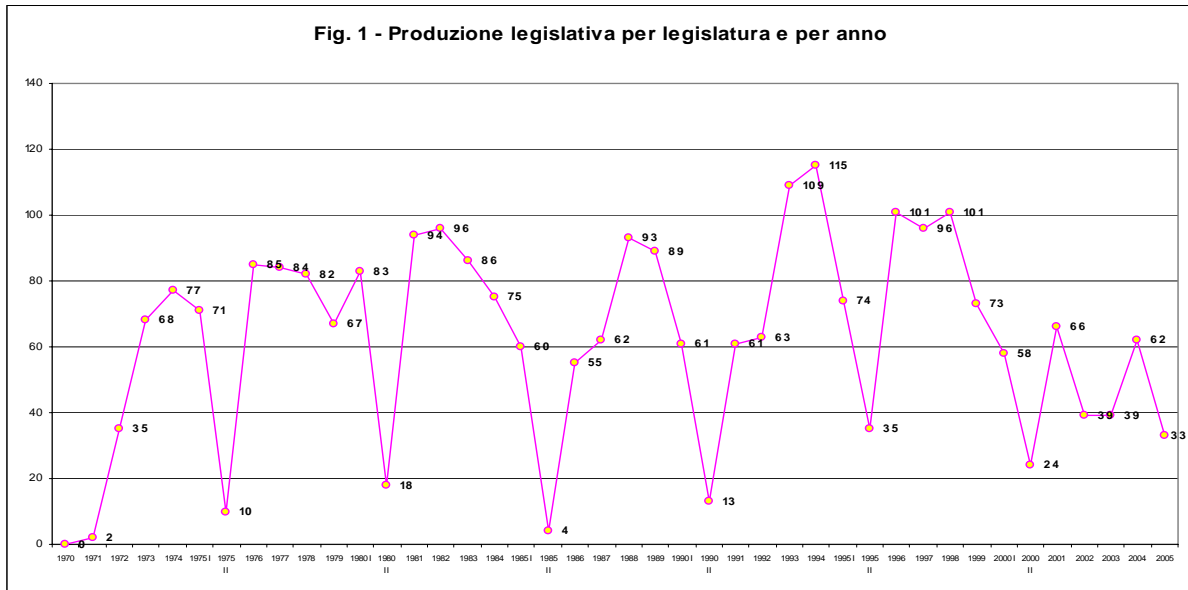
Tab. 3 - Articoli delle leggi approvate per legislatura, media annuale e media per legge

| | Tot. articoli | Media articoli per anno | Media articoli per legge |
|----------------|----------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| I leg. | 1.600 | 320 | 6,3 |
| II. leg. | 2.836 | 567 | 6,9 |
| III leg. | 2.610 | 522 | 6,1 |
| IV leg. | 2.487 | 497 | 6,8 |
| V. leg. | 3.021 | 604 | 6,9 |
| VI leg. | 4.022 | 804 | 8,7 |
| VII leg. | 3.041 | 608 | 11,6 |
| Media generale | 2.802 | 560 | 7,6 |

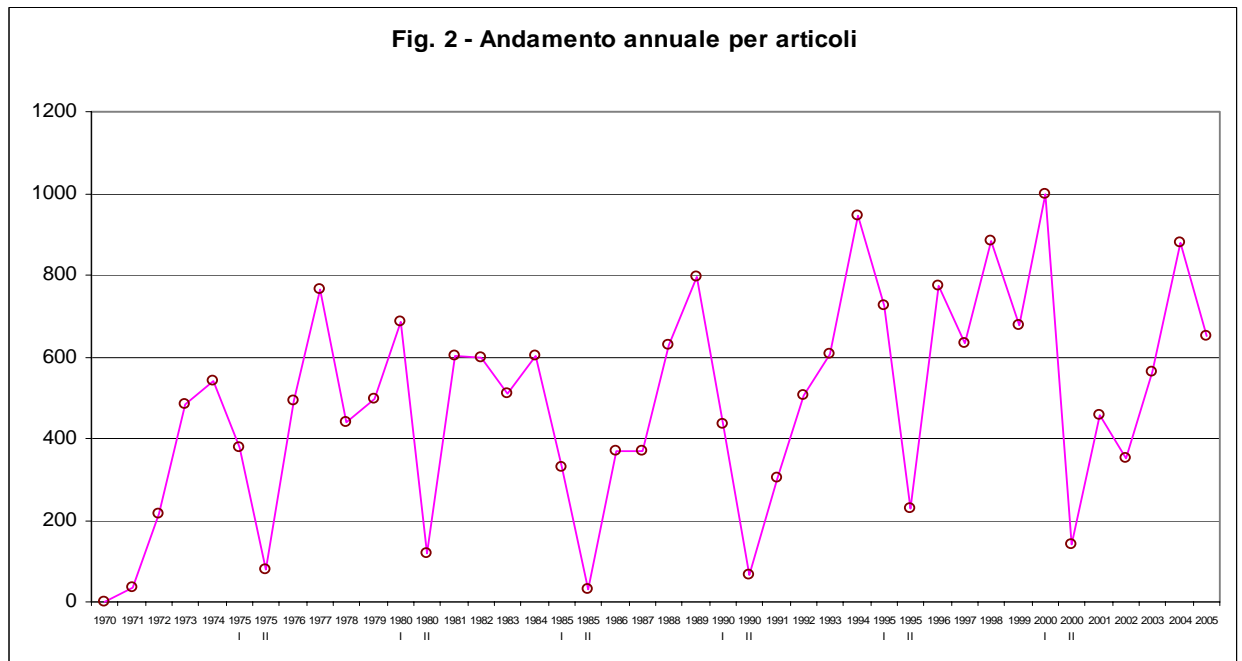
Ciascuna legislatura introduce mediamente 2.802 articoli. È interessante notare come le serie del numero di articoli e quella del numero di leggi non seguano lo stesso andamento: a un record per numero di leggi non corrisponde necessariamente un record per numero di articoli. Il fenomeno è di particolare evidenza per la VII legislatura in cui a fronte di un vero e proprio crollo nel numero di leggi (-161) si registra anche un'impennata nel numero medio di articoli per legge (da 8,7 a 11,6). Se consideriamo l'andamento – sostanzialmente analogo anche se meno pronunciato – registrato nella VI legislatura, possiamo azzardare l'ipotesi che la legislazione regionale tende a farsi sempre più "densa" quanto ad articoli e rarefatta quanto a leggi, in linea, ci sembra di poter dire, con ambizioni di regolazione più organica e sistematica.

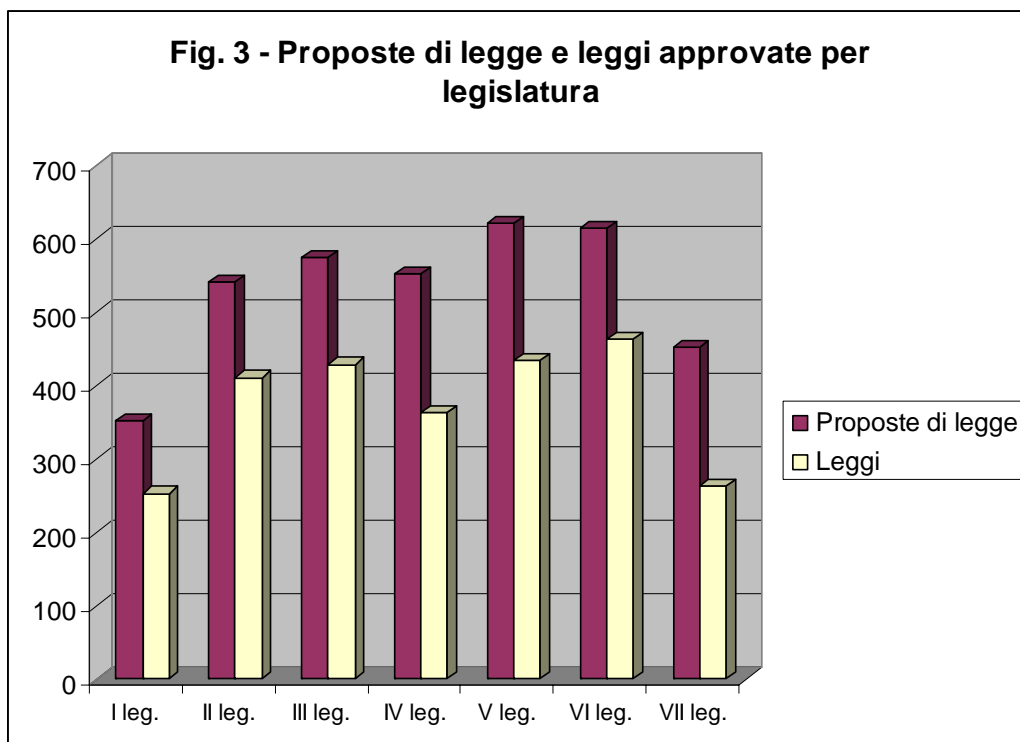
Il grafico di figura 1 rappresenta l'andamento annuale della produzione legislativa nel periodo 1970 - 2005. I picchi inferiori della serie corrispondono alla seconda parte delle annate elettorali e sono contrassegnati dal richiamo "II" nel senso di far parte della legislatura successiva a quella con cui è iniziato l'anno. Questa scelta, che vuole innanzitutto rendere giustizia alla complessità dei vari anni elettorali, risulta utile anche al fine di separare graficamente una legislatura dall'altra. Nel merito, il drastico abbassamento del numero di leggi approvate nel primo anno di ciascuna legislatura è una costante di tutto il periodo che in letteratura è stata messa in relazione con la complessa fase di costituzione delle giunte (Caretto; 1996). Non si può fare a meno di notare come questo valore minimo sia aumentato in modo vistoso a partire dalla sesta legislatura, in concomitanza con la nuova legislazione elettorale.

Il secondo anno di legislatura è quello in cui si verifica la maggior accelerazione nella produzione legislativa, negli anni successivi ciascuna legislatura tende a seguire un'evoluzione costante. La settima legislatura fa parzialmente eccezione e questa regola: si registra infatti, non solo una netta riduzione delle leggi approvate, ma anche una loro distribuzione particolare, caratterizzata da due picchi (2001 e 2004) con un biennio di stasi in corrispondenza della linea piatta fra 2002 e 2003, causato, ci pare di poter dire, dalla necessità di misurare i nuovi e diversi limiti dei poteri regionali alla luce della modifica del titolo V.



Considerando il numero di articoli delle leggi prodotte (Fig. 2) si può osservare come, a differenza delle leggi, la loro evoluzione complessiva caratterizzata da un trend crescente.





Infine per quanto riguarda la distribuzione delle leggi fra i 5 macrosettori i dati raccolti ci indicano un quadro di relativa stabilità fra una legislatura e l'altra (Fig. 4). Probabilmente un quadro così poco mosso dipende dall'ampiezza dei macrosettori, tale che variazioni anche ampie di singole materie possono facilmente essere compensate da variazioni di segno opposto all'interno del macrosettor. L'analisi andrebbe pertanto condotta a livello delle singole materie, cosa che quest'anno non è stato possibile fare. Ciò non di meno possiamo suggerire qualche considerazione di tipo meramente descrittivo:

a) l'evoluzione del macrosettor Ordinamento istituzionale è chiaramente curvilinea e presenta variazioni significative nel tempo: da segnalare che nelle legislature statutarie (prima e settima) il peso relativo del macrosettor è ai minimi, fortissima è la sua incidenza nel corso della IV legislatura (30%);

b) l'andamento del macrosettor Territorio ambiente infrastrutture è il più variabile ed eccentrico (si veda il dato della VI e della VII), la sua incidenza sul totale subisce le variazioni più vistose, oscillando fra il 13 per cento della seconda e il 25 per cento della terza legislatura;

c) i movimenti del macrosettor Servizi alle persone ed alle comunità sono i più sintonici con l'andamento del volume complessivo

della legislazione prodotta: le sue leggi aumentano quanto aumenta il totale e similmente regrediscono in misura uguale; inoltre è molto bassa la variazione della sua incidenza sul totale della legislazione con oscillazioni molto contenute fra le varie legislature;

d) ancora minore la variabilità del macrosettore della finanza regionale ma in questo caso riteniamo sia da imputare alla natura tecnica della materia.

Fig. 4 - Distribuzione delle leggi regionali per macrosettore e per legislatura

