



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ufficio per il programma di Governo

**Il monitoraggio dei provvedimenti di attuazione delle
leggi approvate durante il Governo Monti**

febbraio 2013

Sommario

Introduzione del Ministro Piero Giarda.....	3
1. Monitoraggio dei provvedimenti amministrativi previsti dalle disposizioni legislative del Governo Monti.....	7
Allegato 1 – Leggi e decreti legislativi^(a) – Stato di attuazione al 15 febbraio 2013	18
Allegato 2 - Alcuni provvedimenti ancora non perfezionati: stato dell’iter	20
2. Stima sul livello di efficacia/ “autoapplicazione” dei decreti-legge “salva Italia” e “cresci Italia”	24
3. I Provvedimenti amministrativi pubblicati sulle Gazzette Ufficiali dell’anno 2012	28
4. Stima della dimensione della legislazione primaria del Governo Monti.....	34
Allegato 3 - Contaparole dei principali Decreti Legge e Disegni di legge del Governo Monti.....	38
L’ Appendice 1 - Monitoraggio attuazione normativa Governo Monti – Schede per Amministrazione (Aggiornamento al 15 febbraio 2013).....	42

Introduzione

Il governo Monti ha considerato tra le proprie priorità quella di dare efficacia alle politiche adottate. A tal fine è stata data molta attenzione all'attuazione delle decisioni legislative, attraverso un puntuale monitoraggio dei processi di implementazione normativa previsti dalle singole leggi. Questi processi esprimono il divenire dell'attività amministrativa ed hanno tempi molto diversi di adozione. Il monitoraggio accerta l'evoluzione dei provvedimenti attuativi delle leggi, produce informazioni sullo stato dell'iter, costringe le singole amministrazioni a spiegare le ragioni dei ritardi, spinge o induce a rimediare agli ostacoli che si frappongono all'adozione dei provvedimenti necessari. Racconta, in un certo senso, una storia senza fine legata all'incedere dell'attività legislativa.

Il monitoraggio è un'attività interna dell'amministrazione funzionale ad accelerare i tempi di adozione dei provvedimenti richiesti. Periodicamente diviene pubblica e allora ci si interroga sulla velocità dei processi amministrativi.

La velocità di predisposizione dei provvedimenti attuativi delle leggi e decreti delegati approvate e predisposte nel corso della vita del governo Monti è stata oggetto di analisi e anche di critica sulla stampa. Al termine dell'esperienza di questo governo è utile rendicontare sul complesso di attività svolte dall'amministrazione statale tra la fine di novembre 2011 e il 15 febbraio 2013 per la predisposizione di norme regolamentari e di normazione secondaria attuative di disposizioni di legge.

Il dato di partenza è costituito dalla lettura delle norme di legge approvate nei quindici mesi di vigenza del governo Monti. Si tratta di 45 tra leggi e decreti legge convertiti e di 24 decreti delegati derivanti da leggi delega di questo o di precedenti governi (che prevedono provvedimenti amministrativi attuativi). **Dall'insieme di questi provvedimenti, emergono norme di rinvio a 832 atti di normazione secondaria.**

Per una compiuta valutazione del grado di attuazione della legislazione approvata durante il Governo Monti occorre preliminarmente sottolineare che una parte significativa delle disposizioni di legge approvate nei 15 mesi non ha bisogno di norme secondarie di attuazione. Per quanto riguarda invece le previsioni legislative che necessitano di una successiva attività di attuazione, occorre ricordare che tale attività, affidata alle strutture amministrative dello Stato, viene svolta o in autonomia dai singoli ministeri o attraverso procedure di concerto inter-ministeriale, molto spesso prevedendo l'acquisizione di pareri del Parlamento, di autorità, di rappresentanze del mondo delle autonomie locali e regionali, di organi giurisdizionali, di organi di controllo.

Per illustrare la prima proposizione di cui al precedente paragrafo, sono state esaminate due complesse leggi di conversione di "decreti legge", il DL 211/2011 cosiddetto "salva-Italia" e il DL 1/2012, cosiddetto "cresci-Italia", i quali, oltre a collocarsi

temporalmente nelle fasi iniziali dell'esperienza del Governo, presentano una grossa rilevanza politica ed una notevole complessità tecnica. Utilizzando criteri generali di valutazione dei testi giuridici, risulta che entrambi i provvedimenti sono in larga parte "auto-attuativi". Nonostante che in essi siano presenti numerosi rinvii a atti di normazione secondaria, risulta che:

- per il **salva-italia**, circa l'80% delle disposizioni in esso contenute non necessitavano di interventi di normazione secondarie,
- per il **cresci-italia**, tale percentuale si attestava sul 60%.

In sintesi si può ritenere che, mediamente, i 69 testi (leggi e decreti delegati) approvati, richiedono per oltre un terzo delle norme in essi contenute, l'adozione di atti (regolamenti, DPCM o DPR) perché il testo di legge espliciti compiutamente i suoi effetti. I 69 testi di legge considerati, richiedono 832 atti di normazione secondaria. Di questo insieme di atti al 15 febbraio 2013 risulta che:

- n. 208 non hanno termini di scadenza e, non rivestendo requisiti essenziali per l'operatività del provvedimento, la loro adozione è stata rinviata a tempi successivi;
- n. 55 scadono successivamente al termine presunto della vita del governo Monti, che abbiamo stimato essere il 31 marzo p.v.,
- n. 56 consistono in atti eventuali o che sono stati resi irrilevanti da successiva legislazione che ha assorbito in normativa primaria specificazioni che, nei provvedimenti originari, erano rinviati a normativa secondaria.

Restano quindi 513 provvedimenti che è necessario vengano adottati per rendere efficaci le previsioni di legge e che è possibile che siano adottati dal Governo in carica. Di questi:

- n. 227 sono stati adottati (alcuni già pubblicati in Gazzetta Ufficiale, altri in corso di pubblicazione, altri ancora non destinati alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale);
- n. 82 sono stati definiti nei loro contenuti sostanziali dal Ministero estensore e sono ora presso i Ministeri che devono esprimere il concerto, presso istituzioni esterne che devono esprimere un parere, in attesa di essere inviati alle Camere per l'acquisizione del relativo parere;
- n. 90, pur in corso di elaborazione, hanno già visto scadere (alla data del 15 febbraio 2013) il termine per la loro predisposizione;
- n. 84 sono in corso di elaborazione, senza che la legge preveda un termine entro il quale devono essere predisposti;
- n. 30 sono in scadenza entro il 31 marzo p.v. e non sono ancora stati adottati; è per questi difficile dare una valutazione se lo possono essere prima della scadenza del termine previsto.

Se si vuole misurare, in percentuali, lo stato di attuazione dei 513 provvedimenti si può dire che:

- il 44,2% è stato adottato,
- il 16% è stato definito dal Ministero estensore nei suoi contenuti sostanziali,
- il 16,4% ha oggi un testo in via di definizione anche se il provvedimento non ha termine di scadenza,
- il 5,8% è in scadenza ma non sarà adottato entro i termini,
- il 17,5% è in itinere, ma con termini scaduti.

Per meglio valutare queste percentuali di attuazione, bisogna anche tenere presente che ogni governo in carica deve dare attuazione soprattutto nei primissimi mesi anche alla normativa non ancora efficace lasciata in eredità dai precedenti Governi. È difficile descrivere compiutamente l'attività dell'amministrazione dello stato nel 2012 per l'attuazione di leggi approvate prima del 16 novembre 2011. Tuttavia considerando i soli provvedimenti attuativi di normativa primaria pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale nel 2012, si traggono utilissime informazioni.

Sulle Gazzette Ufficiali 2012 sono stati pubblicati 254 provvedimenti attuativi (secondo il criterio di cui sopra); la provenienza legislativa di questi provvedimenti è piuttosto antica. Essi derivano infatti da leggi anche di 15 anni fa approvate in vigore di governi di precedenti legislature, e precisamente:

- n. 2 attuativi di leggi approvate in vigore del governo Prodi-I nel 1996-1998
- n. 1 del governo D'Alema nel 1999-2000
- n. 3 del governo Amato - II nel 2000-01
- n. 9 del governo Berlusconi - II nel 2001-04
- n. 6 del governo Berlusconi - III nel 2005-06
- n. 20 del governo Prodi- II nel 2006-08
- n.135 del governo Berlusconi - IV nel 2008-11
- n. 78 infine, del governo Monti 2011-12

Risulta evidente un principio di continuità nella vita amministrativa del paese. Del complesso di provvedimenti attuativi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale nel 2012, solo il 31 per cento riguarda leggi approvate in vigore del governo Monti, mentre il 53 per cento riguarda leggi approvate in vigore del governo Berlusconi- IV, l'8 per cento è relativo a leggi approvate durante il mandato del governo Prodi-II, il restante 8 per cento concerne infine leggi approvate durante l'esperienza dei governi della XIII e XIV legislatura.

In conclusione, è corretto e necessario monitorare l'attuazione delle proprie leggi. Non tutti i governi del passato l'hanno fatto con la diligenza del governo Monti. Bisogna però ricordare che le leggi delle maggioranze politiche di ieri rincorrono quelle delle maggioranze politiche di oggi; inoltre, che l'amministrazione statale che deve scrivere gli atti necessari per la loro attuazione opera sulla base del principio di legalità e di continuità

dell'azione amministrativa e anche in accordo con una regola etica implicita, per la quale le leggi di ieri fatte da una maggioranza politica diversa da quella di oggi non sono, astrattamente, né meglio né peggio delle leggi di oggi. Sono in vita da più tempo e meritano di essere accudite prima delle leggi nuove.

Nelle pagine che seguono, sono riportati e commentati tutti i dati predisposti dall'Ufficio per l'attuazione del programma di governo, alle dipendenze del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, in una rendicontazione del monitoraggio dei provvedimenti attuativi delle leggi approvate nel periodo dicembre 2011- 15 febbraio 2013, che dovrebbe continuare anche nella XVII legislatura.

Piero Giarda

Roma, 28 febbraio 2013

1. Monitoraggio dei provvedimenti amministrativi previsti dalle disposizioni legislative del Governo Monti¹

Premessa generale del rapporto

L'Ufficio per il programma di Governo ha tra i suoi compiti anche quello di procedere al monitoraggio dei provvedimenti, di carattere normativo e amministrativo, adottati dall'Esecutivo in attuazione del programma di Governo; a tal fine ha predisposto uno strumento di analisi che consente la verifica ed il controllo aggiornabile e continuativo sullo stato di adozione degli atti amministrativi derivanti dalla legislazione di primo livello. Questo monitoraggio, effettuato per singola disposizione e per amministrazione di competenza, è utile per individuare il *timing* dei singoli adempimenti e conseguentemente rilevare gli eventuali ritardi e le motivazioni delle difficoltà attuative (vedi le schede analitiche per amministrazione riportate in appendice²).

Mediante l'utilizzo di questo strumento - grazie ad una stretta collaborazione e interazione tra le competenti Amministrazioni Centrali, l'Ufficio per il programma di Governo e il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi di Palazzo Chigi, anche su impulso del Ministro delegato all'attuazione del Programma di Governo, Piero Giarda e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Antonio Catricalà - si è sviluppata nei mesi finali del Governo Monti (settembre-dicembre 2012) una azione di sblocco delle procedure in ritardo ed una effettiva accelerazione dell'attuazione normativa. La verifica sistematica dell'operatività delle norme approvate è essenziale nel rendere efficace l'azione di governo e costituisce di per se un impulso alla implementazione; il sistema di monitoraggio costituisce un mezzo di controllo e valutazione del ciclo di attuazione normativa, garantendo una attenzione specifica a questo obiettivo, oggetto peraltro di interesse degli organi di informazione, dei cittadini, delle parti sociali. Anche per questo l'azione di monitoraggio è necessario che prosegua in maniera permanente, sistematica e trasparente mediante una metodologia condivisa standardizzata e strutturata.

La presente nota descrive dunque, anche attraverso tabelle, rappresentazioni grafiche e schede di sintesi, i principali risultati del monitoraggio dell'attuazione di secondo livello dei provvedimenti del Governo Monti di competenza delle Pubbliche Amministrazioni Centrali dello Stato e dei Ministri senza portafoglio, al 15 di febbraio

¹ La redazione del presente rapporto è stata curata dal dott. Luca Manieri Elia del Gabinetto del Ministro dei Rapporti con il Parlamento in collaborazione con l'Ufficio per il programma di Governo sulla base delle elaborazioni fornite dall'Ufficio stesso.

² Le schede riportate in appendice costituiscono solo una parte della documentazione di base comunque disponibile presso l'ufficio per l'attuazione del Programma di Governo.

2013 (vedi par. 2 su metodologia). Si tratta quindi di una fotografia compiuta allo scadere della legislazione, ma che continua ad essere aggiornata dagli uffici competenti³.

L'attività di monitoraggio effettuata sui vari dicasteri ha riscontrato in un anno di Governo percentuali di ritardo nell'attuazione che al primo impatto sembrano rilevanti e spesso sono state oggetto di critica. In realtà ad un'analisi più approfondita il livello di attuazione della legislazione si può misurare diversamente e comporta comunque – come era lecito aspettarsi - un ritardo fisiologico di applicazione come mostrano le analisi effettuate sperimentalmente dall'Ufficio per il programma di Governo riportate nei capitoli successivi (vedi cap. 2 e 3).

Nel **capitolo 2** infatti viene valutato che la percentuale di attuazione risulta molto più consistente considerando che le norme recate dalle leggi sono prevalentemente “autoapplicative” e pertanto direttamente efficaci. Da una analisi sperimentale effettuata sul D.L. “Salva Italia” e sul D.L. “Cresci Italia” si stima una percentuale “auto-applicativa” delle due norme che oscilla rispettivamente dal 60 all'80 per cento⁴.

Con l'analisi del **capitolo 3**, si evidenzia il fisiologico log temporale d'attuazione; sottolinea che generalmente l'amministrazione nei primi anni di governo risulta essere sottoposta ad un impegno rilevante per dare seguito agli adempimenti amministrativi lasciati in eredità dai precedenti Governi. Con riguardo al Governo Monti, secondo la stima sperimentale effettuata, il 70 per cento degli adempimenti portati a conclusione e pubblicati in G.U. nel 2012 deriva da norme approvate sotto i precedenti Governi⁵.

Infine nel **capitolo 4** si quantifica la rilevanza dimensionale della legislazione posta in essere, che contribuisce ad un appesantimento del ciclo di attuazione normativa e costituisce un indicatore quantitativo, seppure grossolano, della complessità di adempimenti a cui è sottoposta l'amministrazione⁶.

1. Lo stato di attuazione dei provvedimenti amministrativi

I provvedimenti legislativi emanati durante il Governo Monti⁷ (che prevedono provvedimenti attuativi) ammontano complessivamente a 69 (45 tra leggi e decreti legge e 24 decreti legislativi, vedi allegato 1)⁸; secondo l'analisi effettuata queste disposizioni

³ All'Ufficio del Programma di Governo sono peraltro già arrivati aggiornamenti sullo stato dei provvedimenti da alcuni Ministeri (in particolare Ministero dello sviluppo economico e delle Infrastrutture)

⁴ Vedi il capitolo 2: “Stima sul livello di efficacia/”autoapplicazione” dei decreti legge “salva-Italia e “cresci-Italia” settembre 2012.

⁵ Vedi il capitolo 3 “I Provvedimenti amministrativi pubblicati sulle Gazzette Ufficiali dell'anno 2012”, febbraio 2013.

⁶ Vedi capitolo 4, “Stima della dimensione della legislazione primaria del Governo Monti”, gennaio 2013.

⁷ Si fa presente che nell'analisi sono considerati i provvedimenti legislativi pubblicati sulle G.U. nel periodo dal 16 novembre 2011 al 31 dicembre 2012.

⁸ Si evidenzia che più della metà (il 54%, pari a 451 provvedimenti) dei provvedimenti amministrativi sono previsti dalle 8 leggi di riforma economico-finanziaria (paragrafo 1.2): Salva Italia (L. 214/2011 - D.L. 201/2011); Cresci Italia (L. 27/2012 - D.L. 1/2012); Semplifica Italia (L. 35/2012 - D.L. 5/2012); Semplificazione Fiscale (L. 44/2012 - D.L. 16/2012); Riforma del Lavoro (L. 92/2012); Spending review I

rinviano a 832 provvedimenti amministrativi di secondo livello da emanare da parte delle Amministrazioni centrali (tab. 1). Questi 832 provvedimenti di normativa secondaria, censiti secondo la metodologia descritta nel par. successivo, sono stati raccolti in un *data base* che ne registra le principali caratteristiche secondo cui possono essere riordinati (amministrazione competente, settore, scadenza, stato del provvedimento - vedi appendice 1).

Tab. 1 - Provvedimenti amministrativi previsti dalle leggi e dai decreti legislativi classificati per amministrazione proponente – Stato di attuazione al 15 febbraio 2013

	1. adottati pubblicati in g.u. *	2. adottati non da pubblicare in g.u.	3. adottati in corso di pubblicazione in g.u.	4. non adottati ma definiti dal ministero estensore	5. non adottati in scadenza entro il 31/03/2013	6a. non adottati senza scadenza (in itinere)	6b. non adottati senza scadenza (altro)	7. non adottabili entro il 31/03/2013	8. scaduti e non adottati	Altri	Totale
Affari Esteri	1	0	0	2	0	0	5	1	1	0	10
Ambiente	4	1	1	0	0	0	5	1	3	1	16
Beni e attività culturali	0	0	1	1	1	2	2	1	0	1	9
Difesa	3	3	2	4	0	0	0	2	0	2	16
Economia e Finanze	28	17	1	6	6	5	78	11	13	10	175
Economia e Finanze - Agenzie	1	22	0	0	0	0	18	0	2	3	46
Giustizia	3	1	2	3	0	4	4	3	1	1	22
Infrastrutture e Trasporti	7	0	1	5	2	7	9	5	7	2	45
Interno	11	1	4	4	1	12	0	4	5	5	47
Istruzione, università e ricerca	1	6	6	11	2	10	1	6	10	2	55
Lavoro e Politiche Sociali	6	3	1	7	2	3	18	1	4	4	49
Politiche Agricole e Forestali	5	2	5	5	0	6	3	0	9	6	41
Salute	10	4	2	9	4	7	16	9	6	3	70
Sviluppo Economico ^(b)	12	7	4	15	5	11	16	3	4	5	82
Presidenza del Consiglio dei Ministri	14	4	6	5	1	3	20	1	12	3	69
Affari regionali, turismo e sport	0	0	1	2	2	1	2	0	0	0	8
Coesione Territoriale	0	1	2	0	0	1	0	0	0	0	4
Pubblica Amministrazione	3	1	0	0	0	1	5	2	4	0	16
Ministeri coproponenti	2	2	2	3	4	11	6	5	9	8	52
Totale	111	75	41	82	30	84	208	55	90	56	832

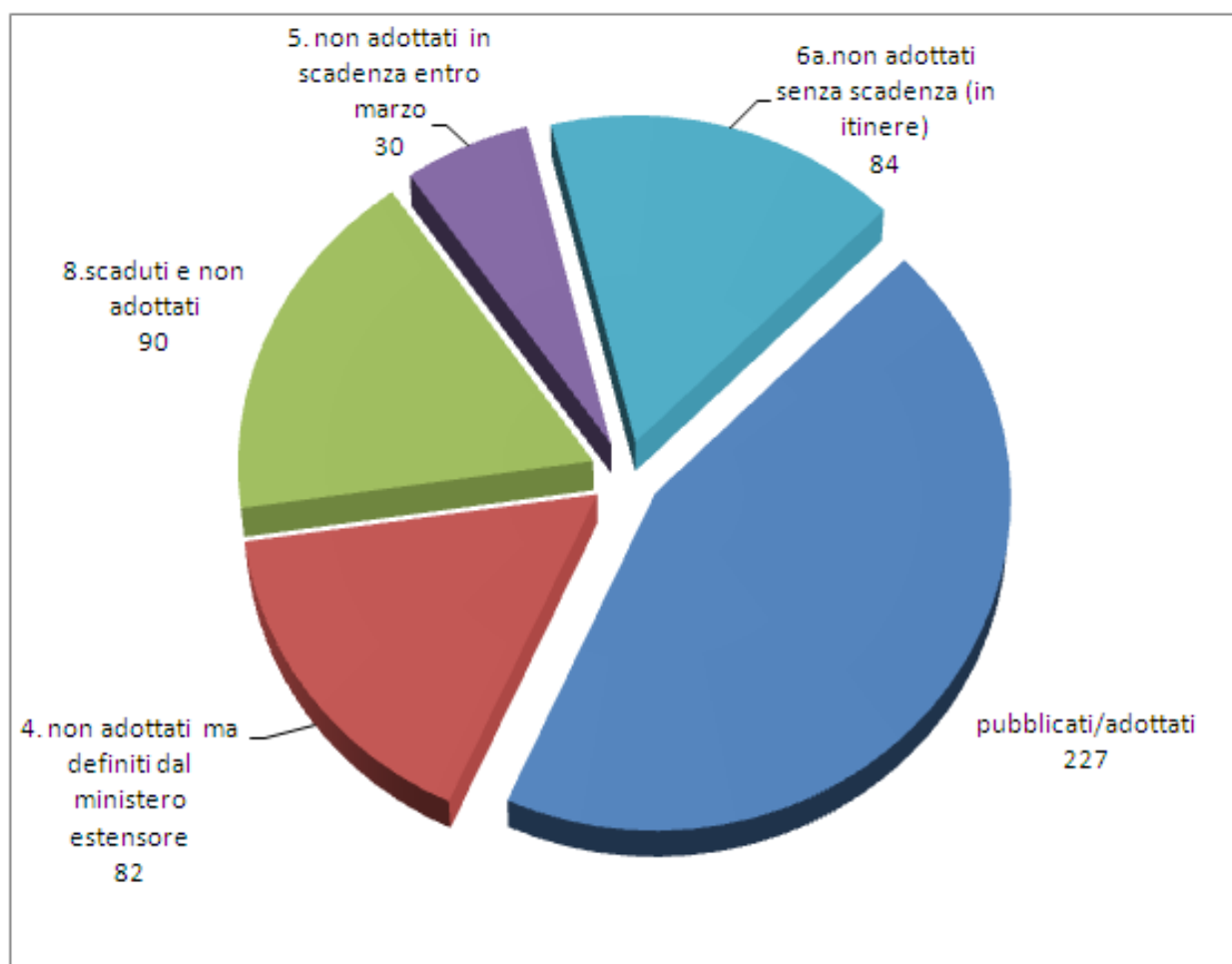
Una parte rilevante (circa 319) di questi atti tuttavia probabilmente verrà lasciato in eredità al prossimo governo; 208 atti infatti non hanno una data di scadenza prevista e allo stato attuale non è in corso un *iter* attuativo, 55 atti scadono dopo la fine della legislatura e 56 atti sono subordinati a condizioni o resi inutili da interventi di legislazione primaria e secondaria successiva.

Il perimetro su cui si potrebbe valutare lo stato di attuazione dei provvedimenti riguarderebbe dunque 513 atti; di questi 227 (il 44,2 per cento) sono stati **adottati** (sono stati pubblicati in GU o su altro strumento certificato quale web) o hanno definitivamente perfezionato l'*iter* attuativo (graf. 1).

(L. 94/2012 - D.L. 52/2012); Decreto Sviluppo II (L. 134/2012 - D.L. 83/2012); Spending review II (L. 135/2012 - D.L. 95/2012).

Si riscontra inoltre una quota significativa di provvedimenti non propriamente classificabili come adottati ma per i quali il perfezionamento finale non dipende dalla Amministrazione responsabile oppure la norma non prevede una scadenza definita per l'adozione. Si tratta di 82 provvedimenti (il 16 per cento) **non ancora ufficialmente adottati per “cause esterne”** all'amministrazione competente (attesa di pareri da Consiglio di Stato, Commissioni Parlamentari, Conferenza Unificata, concerti di altri soggetti) che ha effettuato tutti i possibili adempimenti a lei spettanti. Ci sono inoltre molti **provvedimenti per cui non è prevista alcuna scadenza** anche se una quota è comunque *in itinere* (84, pari al 16,4 per cento), la cui attuazione è di fatto rimessa alla responsabilità e alla valutazione della singola amministrazione circa la tempistica. Lo stesso vale per gli atti **in scadenza entro la fine della legislatura e non adottati** (30 pari al 5,8 per cento).

Graf. 1 - Provvedimenti amministrativi previsti classificati per stato di attuazione



Infine si evidenzia la presenza di 90 **provvedimenti il cui termine di adozione risulta scaduto** al 15 febbraio 2013. A tal proposito occorre precisare che se per alcuni di essi la non adozione si configura come un reale inadempimento da parte dell'amministrazione interessata, per numerosi altri il ritardo è dovuto alla complessità

delle procedure e delle numerose fasi previste per il perfezionamento. Infatti l'acquisizione di pareri e di concerti (talvolta più di uno per lo stesso atto), il passaggio nelle diverse Conferenze tra Stato ed Enti territoriali, l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti, sono tutti adempimenti che, in alcuni casi, dilatano in maniera rilevante i tempi necessari per l'adozione o creano battute di arresto nell'iter procedurale. A titolo di esempio si riportano di seguito alcuni principali casi rappresentativi dei ritardi con le relative motivazioni espresse dagli uffici competenti in merito agli ostacoli e difficoltà nel percorso di adozione (un elenco più approfondito è riportato in allegato 2):

- Il provvedimento per la **definizione delle modalità di determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)**, previsto nel D.L. "Salva Italia" (art.5, comma 1). Lo schema di D.P.C.M. predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato inviato il 21 dicembre 2012 all'esame della Conferenza Stato-Regioni che, nella seduta del 24 gennaio 2013, ha espresso parere negativo; la conseguente mancata intesa ha comportato la momentanea fase di stallo del provvedimento.
- La definizione dei principi per la redazione dei **piani regionali di sviluppo della rete degli impianti di distribuzione del metano**, previsto dal D.L. "Cresci Italia" (art. 17, comma 8); il Ministero dello Sviluppo economico ha segnalato che manca l'accordo in sede di Conferenza Unificata per problemi inerenti le competenze delle Regioni.
- L'individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del **rating di legalità attribuito alle imprese** ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle PP.AA. e di accesso al credito bancario (D.L. "Cresci Italia", art. 5 ter, comma1); i Ministeri competenti (Economia e finanze e Sviluppo economico) hanno comunicato che per la predisposizione del relativo provvedimento è stato necessario attendere la definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione del rating di legalità stabiliti con un regolamento dell'AGCM.
- Il Decreto per il **trasferimento all'estero della residenza fiscale dei soggetti che esercitano imprese commerciali** previsto sempre dal D.L. "Cresci Italia" (art. 91, comma 1). Lo schema di decreto, predisposto dal Ministero dell'Economia ed inviato alla Commissione U.E., è stato riformulato a seguito delle osservazioni della Commissione stessa; sulla nuova stesura sono in corso nuovi contatti con l'organo comunitario.
- La definizione delle modalità applicative delle disposizioni in materia di **contributi alle imprese tramite credito di imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati**, prevista dal Decreto "Sviluppo II" (art. 24, comma 11). Il testo del provvedimento, che risulta definito dal Ministero dello Sviluppo economico il 30 novembre 2012, è stato modificato in conseguenza della riserva in favore delle start-up innovative introdotte con alcune disposizioni del "Decreto

Crescita”. A volte anche l’intervento di successive disposizioni legislative e la eventuale modifica del quadro normativo di riferimento costituiscono motivo di ritardi e differimenti.

- L’adozione del decreto interministeriale che deve definire le **modalità per l’istituzione presso ogni Prefettura dell’elenco dei fornitori ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazioni mafiose** (L. 190/2012, art. 1, comma 56). Appare irrealistico il termine di 60 giorni per il numero delle amministrazioni coinvolte che contribuisce ad accrescere la complessità dell’iter procedurale (Pubblica Amministrazione, Interno, Giustizia, Infrastrutture e Trasporti, Sviluppo Economico).

1.1. La distribuzione per Amministrazione

Considerando la distribuzione dei provvedimenti per Amministrazione (tab. 1), si osserva che del totale degli 832 provvedimenti previsti poco più di un quarto (221 provvedimenti pari al 27%,) è di competenza del Ministero dell’Economia e delle Finanze (di cui 46 di competenza delle Agenzie fiscali), il 12% (97 provvedimenti) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministri senza portafoglio, il 10% (82 provvedimenti) del Ministero dello Sviluppo economico, l’8% (70 provvedimenti) del Ministero della Salute, il 7% (55 provvedimenti) del Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca. I ministeri rimanenti devono adottare meno di 50 provvedimenti ciascuna; sono inoltre previsti 52 provvedimenti di carattere interministeriale.

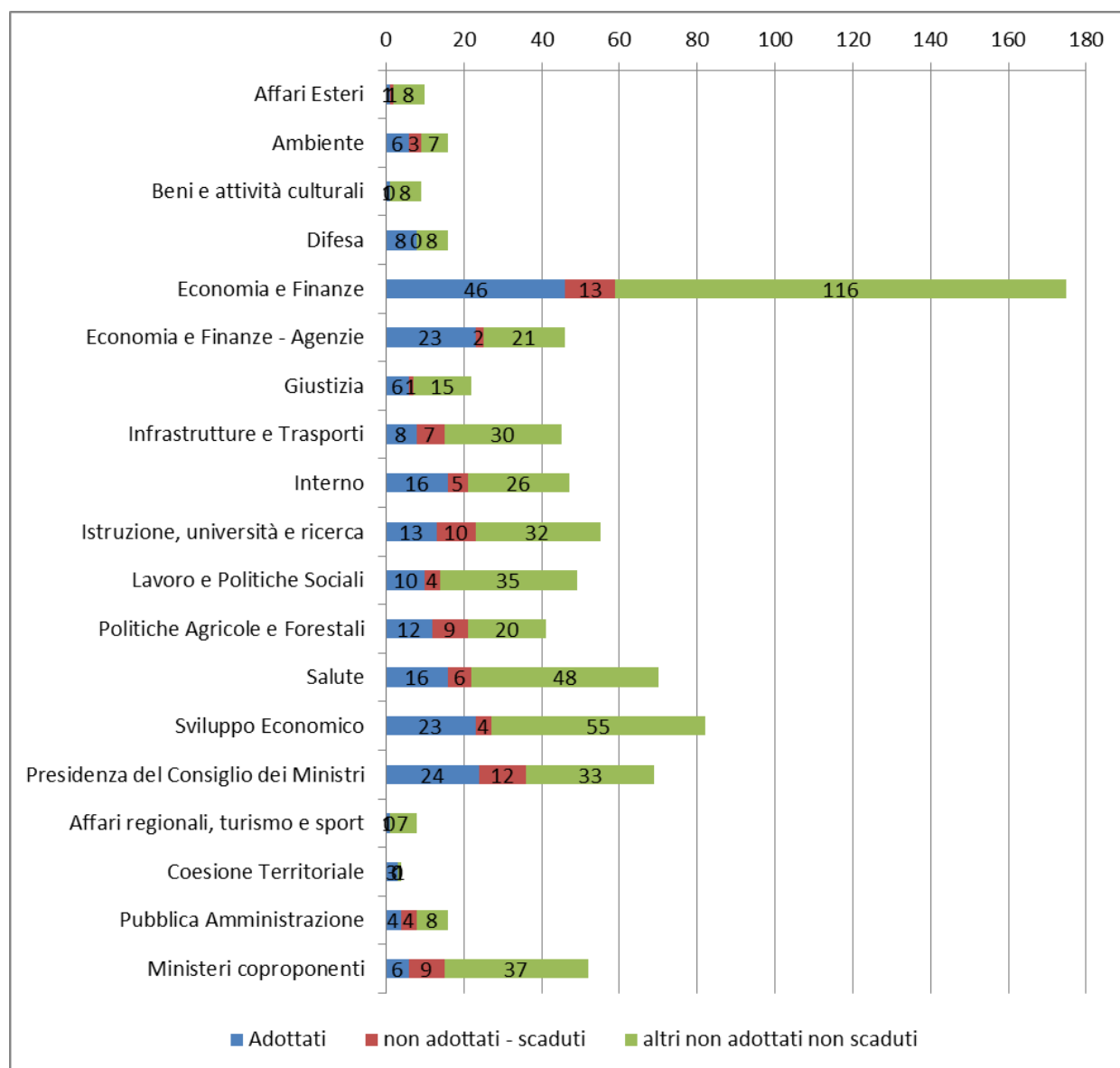
Dal punto di vista dello stato di attuazione per ciascun ministero il Graf. 2 visualizza la situazione riscontrata al 15 febbraio. Si rileva un ruolo decisivo del Ministero dell’Economia che mostra un rilevante numero di provvedimenti avviati per il perfezionamento definitivo (116) insieme al Ministero dello Sviluppo economico (55), della Salute (48), del Lavoro (35), dell’Istruzione (32) e della Presidenza del Consiglio (33). Queste stesse Amministrazioni, essendo quelle che hanno un maggiore impegno nel ciclo di attuazione, mostrano un numero maggiore rispetto alle altre di provvedimenti non adottati e già scaduti, anche se nel complesso questa quota di inadempienza risulta molto contenuta.

Infine una fetta rilevante di provvedimenti ancora non scaduti da adottare (37) e di inadempienze (9) è di competenza interministeriale, dipendendo da intese e concertazioni su competenze miste.

Il data base costruito con schede sinottiche consente la analisi dettagliata per singolo atto suddivisa per Amministrazione competente (vedi Appendice 1) e/o per

disposizione legislativa⁹. Di seguito si descrivono sinteticamente i risultati attuativi delle prime principali riforme del Governo Monti.

Graf. 2 - Provvedimenti amministrativi previsti dalle leggi e dai decreti legislativi classificati per amministrazione proponente – Stato di attuazione al 15 febbraio 2013



1.2. - Le prime leggi di riforma economico-finanziaria

Per avere una indicazione sullo stato di attuazione rispetto ai singoli provvedimenti, di seguito vengono esaminate sinteticamente le principali leggi di riforma economico-finanziaria del Governo Monti, escludendo la legge di Stabilità e il Decreto recante

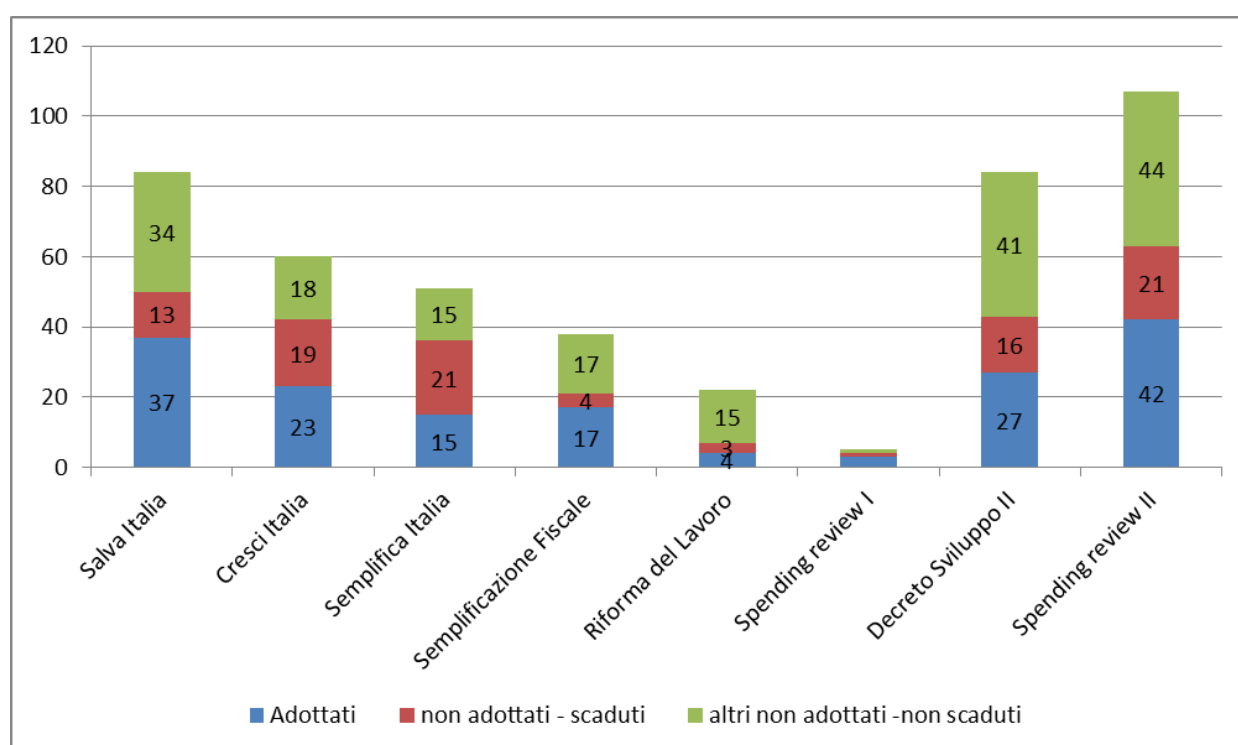
⁹ Le Schede di base sono disponibili presso l'Ufficio per il programma di Governo.

ulteriori misure per la crescita del paese (legge 221/2012), in quanto di approvazione troppo recente.

Le leggi di riforma economico-finanziaria prevedono 451 provvedimenti da attuare da parte delle amministrazioni.

Dall'analisi di tali provvedimenti (tab. 2 e graf. 3), risulta che la quota più ingente di provvedimenti è prevista dalla Spending review II (107 provvedimenti, pari al 24% del totale dei 451 provvedimenti previsti), dal Salva Italia e dal Decreto Sviluppo II (entrambi con 84 provvedimenti, pari al 19% ciascuno).

Graf. 3 –Provvedimenti amministrativi previsti dalle 8 leggi di riforma economico-finanziaria - Stato di attuazione al 15 febbraio 2013



Per quanto concerne lo stato di attuazione, risulta che al 15 febbraio 2013 sono stati adottati 168 provvedimenti (tab. 2). Dei restanti 283 provvedimenti non adottati risulta che: 127 sono quelli senza un termine stabilito per l'adozione, 56 provvedimenti che, seppur non ancora adottati, sono stati comunque definiti dall'Amministrazione competente, 46 provvedimenti il cui termine di adozione è scaduto, 35 provvedimenti eventuali o non più necessari o subordinati al verificarsi di altre condizioni/fasi/eventi; gli altri 19 sono provvedimenti il cui termine è successivo al 15 febbraio 2013 e quindi non ancora scaduti.

In particolare, presentano una percentuale di adozione superiore a quella complessiva media i seguenti provvedimenti: la Legge Semplificazione Fiscale (17 provvedimenti adottati su 38 previsti); il decreto-legge Salva Italia (37 provvedimenti adottati su 84 previsti); il decreto-legge Spending Review II (pari a 42 provvedimenti

adottati su 107 previsti), il decreto-legge Cresci Italia (pari a 23 provvedimenti adottati su 60 previsti). Il provvedimento che presenta il tasso di adozione più basso è la Legge sulla Riforma del Lavoro (con 4 provvedimenti adottati su 22 previsti).

Le principali motivazioni che ostacolano l'adozione dei provvedimenti attuativi delle principali riforme riguarda numerose problematiche tipiche dell'*iter* burocratico di implementazione. Si va dalla attesa di pareri delle Conferenze Unificate e Stato-Regioni, ai pareri delle Autorità, ai passaggi interministeriali per i concerti e così via; alcune di queste principali casistiche vengono allegate (all. 2).

Emerge inoltre, come era nelle aspettative, che la percentuale di attuazione è legata all'età delle norme di origine e ai contenuti; gli atti di materia finanziaria vengono generalmente adottati con più urgenza di altri.

Tab. 2 – Provvedimenti amministrativi previsti dalle 8 leggi di riforma economico-finanziaria – Stato di attuazione al 15 febbraio 2013

8 Leggi di riforma economico-finanziaria	1. adottati pubblicati in g.u.	2. adottati non da pubblicare in g.u.	3. adottati in corso di pubblicazione in g.u.	4. non adottati ma definiti dal ministero estensore	5. non adottati in scadenza entro il 31/03/2013	6a. non adottati senza scadenza (in itinere)	6b. non adottati senza scadenza (altro)	7. non adottabili entro il 31/03/2013	8. scaduti e non adottati	10. altri	Totale
Affari Esteri	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Ambiente	3	0	1	0	0	0	1	1	2	0	8
Beni e attività culturali	0	0	1	1	1	2	2	1	0	1	9
Difesa	0	2	1	3	0	0	0	0	0	1	7
Economia e Finanze	23	17	1	4	1	4	26	5	9	7	97
Economia e Finanze - Agenzie	1	20	0	0	0	0	14	0	1	2	38
Giustizia	3	0	2	1	0	4	0	0	0	1	11
Infrastrutture e Trasporti	7	0	1	4	0	6	2	0	4	2	26
Interno	7	0	1	3	0	1	0	1	2	0	15
Istruzione, università e ricerca	1	2	2	9	1	0	0	1	1	2	19
Lavoro e Politiche Sociali	6	3	1	7	0	3	14	1	3	3	41
Politiche Agricole e Forestali	3	1	5	5	0	4	1	0	6	2	27
Salute	5	1	1	2	0	1	1	0	1	1	13
Sviluppo Economico ^(a)	12	7	4	14	0	9	12	1	2	4	65
Presidenza del Consiglio dei Ministri	6	2	3	1	0	1	6	0	7	1	27
Affari regionali, turismo e sport	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	5
Coesione Territoriale	0	1	2	0	0	1	0	0	0	0	4
Pubblica Amministrazione	3	1	0	0	0	1	3	0	4	0	12
Ministeri coproponenti	1	1	1	1	0	6	0	3	4	8	25
Totale	82	58	28	56	4	44	83	15	46	35	451

2. La metodologia

Il monitoraggio dello stato di attuazione dei provvedimenti amministrativi di competenza delle Pubbliche Amministrazioni Centrali dello Stato e dei Ministri senza portafoglio è stato svolto attraverso due fasi di attività:

(i) **analisi dei provvedimenti legislativi emanati.** L'Ufficio per il programma di Governo ha esaminato le singole Leggi o gli atti aventi forza di legge emanati nel

corso del Governo Monti e ha individuato i provvedimenti amministrativi da adottare da parte delle Amministrazioni Centrali dello Stato e dei Ministri senza portafoglio. Sulla base di questa analisi sono state predisposte schede che sintetizzano, per ciascun provvedimento amministrativo previsto, le principali informazioni che lo caratterizzano (amministrazione proponente/estensore, amministrazioni coinvolte, pareri necessari per l'adozione, eventuale termine di scadenza ossia la data entro cui il provvedimento deve essere adottato, articolo e comma della fonte normativa che prevede il provvedimento amministrativo, oggetto del provvedimento, tipologia del provvedimento).

(ii) rilevazione dello stato di attuazione dei provvedimenti amministrativi.

Le informazioni sull'adozione dei provvedimenti amministrativi sono state rilevate sia attraverso la consultazione delle Gazzette Ufficiali e dei siti delle Agenzie fiscali, sia con informazioni dirette provenienti dalle amministrazioni competenti.

A partire dal mese di agosto 2012 il Ministro per i rapporti con il Parlamento in relazione alla delega sul coordinamento dell'attuazione del programma di Governo conferitagli dal Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁰ ha sollecitato i singoli Ministri (attraverso lettere e contatti diretti) in merito al perfezionamento degli atti amministrativi di competenza previsti dai provvedimenti legislativi. Facendo seguito a queste iniziative del Ministro, l'Ufficio per il programma di Governo di concerto con gli uffici del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi di Palazzo Chigi ha richiesto informazioni aggiornate alle singole amministrazioni mediante l'integrazione delle schede di monitoraggio per ciascun provvedimento amministrativo di competenza¹¹. L'interazione con le singole amministrazioni ha consentito l'aggiornamento del monitoraggio dello stato di attuazione e nel contempo ha costituito un'azione di stimolo e accelerazione per la definizione di taluni provvedimenti.

I dati così rilevati sui provvedimenti e sul loro stato di attuazione sono stati inseriti in un apposito archivio, che viene progressivamente aggiornato dall'Ufficio per il programma di Governo. Da questo archivio sono state estratte le Schede riportate nell'Appendice 1 del presente documento.

¹⁰ Il D.P.C.M. 13 dicembre 2011 di delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento prof. Dino Piero Giarda prevede espressamente, tra l'altro, l'esercizio di "funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio, verifica e valutazione, in relazione all'attuazione ed all'aggiornamento del programma di Governo" nonché la "segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevati".

¹¹ Le Schede inviate, pre-compilate dall'Ufficio, riportano le principali informazioni relative a ciascun provvedimento da adottare e gli estremi dei provvedimenti già adottati e pubblicati su Gazzetta Ufficiale così come rilevati dall'Ufficio stesso.

A ciascuna Amministrazione è stato chiesto di:

- verificare le informazioni già inserite dall'Ufficio e segnalare eventuali informazioni inesatte;
- integrare le Schede con le informazioni relative agli eventuali ulteriori provvedimenti adottati nel periodo di riferimento;
- inserire eventuali altri provvedimenti da adottare ai sensi dei provvedimenti legislativi non riportati nelle Schede.

Infine, per effettuare una casistica utile per definire una scala sul grado dello stato di attuazione dei singoli provvedimenti, si è adottata una classificazione sperimentale. Di seguito viene evidenziato l'elenco delle fattispecie con cui sono stati ripartiti i provvedimenti censiti nel *data base*:

- 1) ADOTTATI PUBBLICATI IN G.U.**
- 2) ADOTTATI NON DA PUBBLICARE IN G.U.:** provvedimenti che non devono essere pubblicati oppure che sono pubblicati su Internet
- 3) ADOTTATI IN CORSO DI PUBBLICAZIONE IN G.U.:** l'iter è perfezionato, manca solo la pubblicazione in G.U.
- 4) NON ADOTTATI MA DEFINITI DAL MINISTERO ESTENSORE:** ovvero quando il Ministero competente ha effettuato tutte le azioni spettanti ad esso ed è in attesa di adempimenti di altri soggetti (per pareri, concerti ecc.) per il "perfezionamento definitivo".
- 5) NON ADOTTATI IN SCADENZA ENTRO IL 31/3/2013**
- 6a) NON ADOTTATI SENZA SCADENZA - IN ITINERE:** provvedimenti in cui non è specificata la data di scadenza ma gli adempimenti sono in stato di avanzamento
- 6b) NON ADOTTATI SENZA SCADENZA - ALTRO:** altri provvedimenti in cui non è specificata la data di scadenza non rientranti nel 6a)
- 7) NON ADOTTABILI ENTRO IL 31/3/2013:** non è prevista l'adozione entro tale data
- 8) SCADUTI E NON ADOTTATI:** provvedimenti non adottati nonostante siano già scaduti
- 10) ALTRI:** provvedimenti non ricadenti nelle fattispecie precedenti, atti che sono subordinati a condizioni .

Allegato 1 – Leggi e decreti legislativi^(a) – Stato di attuazione al 15 febbraio 2013

Legge / D.lgs.	Denominazione sintetica delle leggi e dei decreti legislativi	Totale provv.	Adottati*	Non adottati		
				Totale	di cui senza termine	di cui scaduti
2011 L. 214 D.L. 201/2011	Salva Italia	84	37	47	28	13
2011 L. 217	Comunitaria 2010	1	0	1	1	0
2012 L. 003	Anti usura e estorsione	3	0	3	2	0
2012 L. 009 D.L. 211/2011	Sovraffollamento carceri	2	1	1	0	0
2012 L. 013 D.L. 215/2011	Missioni int.li di pace	4	0	4	4	0
2012 L. 014 D.L. 216/2011	Proroga termini	10	4	6	3	2
2012 L. 027 D.L. 01/2012	Cresci Italia	60	23	37	17	19
2012 L. 028 D.L. 02/2012	Misure in materia alimentare	3	0	3	2	1
2012 L. 035 D.L. 05/2012	Semplifica Italia	51	15	36	9	21
2012 L. 039	Tribunali Pesaro e Rimini	1	1	0	0	0
2012 L. 044 D.L. 16/2012	Semplificazione Fiscale	38	17	21	17	4
2012 L. 056 D.L. 21/2012	Difesa e sicurezza nazionale	8	1	7	6	1
2012 L. 086	Impianti protesici mammari	1	0	1	0	1
2012 L. 088	Acc. Italia Venezuela Istr.ne	1	0	1	1	0
2012 L. 092	Riforma del Lavoro	22	4	18	12	3
2012 L. 094 D.L. 52/2012	Spending review I	5	3	2	0	1
2012 L. 100 D.L. 59/2012	Riordino protezione civile	8	2	6	4	2
2012 L. 103 D.L. 63/2012	Stampa quotidiana istit.le	6	1	5	3	2
2012 L. 116	MES (Mecc. Europ. Stabilità)	1	0	1	1	0
2012 L. 118 D.L. 67/2012	Comitati cons. italiani estero	1	0	1	0	1
2012 L. 122 D.L. 74/2012	Terremoto 5/2012	11	9	2	1	1
2012 L. 126	Stato-Arcidiocesi Ortod. Italiana	2	0	2	2	0
2012 L. 127	Stato-Chiesa Gesù Santi ult. giorni	2	0	2	2	0
2012 L. 128	Stato-Chiesa Apostolica in Italia	2	0	2	2	0
2012 L. 131 D.L. 79/2012	V.V.F. e Servizio Civile Naz.le	6	1	5	3	2
2012 L. 132 D.L. 89/2012	Proroga termini sanità	2	0	2	2	0
2012 L. 134 D.L. 83/2012	Decreto Sviluppo II	84	27	57	37	16
2012 L. 135 D.L. 95/2012	Spending review II	107	42	65	37	21
2012 L. 163	Sistemi anti vegetativi nocivi navi	1	0	1	1	0
2012 L. 164	Coop.ne culturale Italia-Croazia	1	0	1	1	0
2012 L. 171 D.L. 129/2012	Risanamento Taranto	2	1	1	1	0
2012 L. 177	Bonifica ordigni bellici	1	0	1	0	0
2012 L. 182	Asses.to bilancio Stato (2012)	2	1	1	1	0
2012 L. 183	Acc.Italia-India pers. condannate	1	0	1	1	0
2012 L. 189 D.L. 158/2012	Decreto salute	31	5	26	13	6
2012 L. 190	Prevenzione illegalità nella P.A.	7	1	6	2	2
2012 L. 206	Bicentenario "Giuseppe VERDI"	1	1	0	0	0
2012 L. 213 D.L. 174/2012	Terremoto 5/2012-Proroga termini	16	7	9	6	3
2012 L. 219	Riconoscimento figli naturali	1	0	1	0	0
2012 L. 221 D.L. 179/2012	Sviluppo BIS	61	1	60	28	10
2012 L. 228	Stabilità 2013	71	1	70	40	7
2012 L. 231 D.L. 207/2012	Decreto "Ilva"	0	0	0	0	0
2012 L. 233	Compenso settore stampa	0	0	0	0	0
2012 L. 234	Comunitaria 2013	0	0	0	0	0
2012 L. 237	Corte penale Int.le	0	0	0	0	0

(segue) Allegato 1

Legge / D.lgs. ^(a)	Denominazione sintetica delle leggi e dei decreti legislativi	Totale provv.	Adottati*	Non adottati		
				Totale	di cui senza termine	di cui scaduti
d.lgs. 228/2011	Investimenti opere pubbliche	3	2	1	1	0
d.lgs. 229/2011	Stato attu.ne opere pubbliche	3	0	3	2	1
d.lgs. 004/2012	Pesca e acquacoltura	5	3	2	2	0
d.lgs. 018/2012	Bilancio Università	6	2	4	0	4
d.lgs. 019/2012	Università e Ricercatori	4	4	0	0	0
d.lgs. 020/2012	Modifiche ord. Militare	7	4	3	3	0
d.lgs. 024/2012	Agenzie interinale	1	0	1	0	1
d.lgs. 046/2012	Metrologia	1	0	1	1	0
d.lgs. 049/2012	Bilancio e reclutamento Atenei	5	0	5	1	3
d.lgs. 061/2012	Ordinamento Roma Capitale	2	0	2	1	1
d.lgs. 068/2012	Valoriz.ne collegi Universitari	10	0	10	5	3
d.lgs. 078/2012	Attrezz. a pressione trasportabili	2	0	2	1	1
d.lgs. 084/2012	Protezione da organismi nocivi	4	0	4	4	0
d.lgs. 085/2012	Controllo tessuti e cellule umani	1	0	1	1	0
d.lgs. 105/2012	Transito materiali di armamento	5	2	3	3	0
d.lgs. 106/2012	Enti vigilati dal Min. Salute	10	2	8	3	2
d.lgs. 109/2012	Impiego cittadini stranieri	5	1	4	3	1
d.lgs. 120/2012	Esercizio attività televisive	1	0	1	1	0
d.lgs. 150/2012	Utilizzo dei pesticidi	5	0	5	2	2
d.lgs. 155/2012	Tribunali Uff. Pubbl. Min.	2	0	2	0	2
d.lgs. 156/2012	Circ.ni giudiz.rie-Giudice di pace	2	0	2	1	0
d.lgs. 169/2012	Credito ai consumatori	8	0	8	7	0
d.lgs. 178/2012	Riordino Croce Rossa	17	1	16	13	1
d.lgs. 218/2012	Documentazione antimafia	1	0	1	1	0
Totale		832	227	605	346	161

*Per provvedimenti "adottati" si intendono quelli pubblicati su G.U. o sui siti delle Agenzie fiscali e quelli adottati e non pubblicati

(a) Si fa presente che nell'analisi sono considerati i provvedimenti legislativi pubblicati sulle G.U. nel periodo 16 novembre 2011-31 dicembre 2012

Allegato 2 - Alcuni provvedimenti ancora non perfezionati: stato dell'iter

SALVA ITALIA

- Modalità di redazione dell'elenco anagrafe delle opere pubbliche incompiute (art. 44 bis, comma 6). Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha comunicato che lo schema di regolamento è stato inviato alla Conferenza Unificata il 9 agosto 2012 per l'acquisizione del parere; acquisito il parere è stato predisposto il testo aggiornato trasmesso in data 16 gennaio 2013 al Consiglio di Stato.
- Definizione delle modalità di determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) (art.5, comma 1). Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha comunicato di aver inviato il 21 dicembre 2012 lo schema di decreto alla Conferenza Stato - Regioni per il relativo esame. La conferenza, nella seduta del 24 gennaio 2013, ha espresso parere negativo e la conseguente mancata intesa sul provvedimento.
- Disciplina, con DPR delle articolazioni del Ministero dello Sviluppo Economico ai fini dell'esercizio delle funzioni trasferite dal soppresso ICE (art. 22, comma 6). Il Ministero dello Sviluppo economico ha comunicato che la definizione dell'atto è subordinata al completamento del processo di trasferimento di personale e risorse alla Agenzia per l'internazionalizzazione; il suddetto processo è stato completato con D.P.C.M. del 28 dicembre 2012 (in attesa di pubblicazione).

CRESCI ITALIA

- Erogazione dei finanziamenti per l'accesso al credito delle imprese agricole e della pesca (art.64, comma 2). Il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali ha trasmesso lo schema del decreto al Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 30 luglio 2012 per la condivisione. Sono in corso di recepimento le modifiche chieste dal Mef e concordate in seguito ad incontri tecnici.
- Individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del *rating* di legalità attribuito alle imprese ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle PA e di accesso al credito bancario (art. 5 ter, comma1). I Ministeri competenti (Economia e finanze e Sviluppo economico) hanno comunicato che per la predisposizione del relativo provvedimento è stato necessario attendere la definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione del *rating* di legalità, stabiliti con un regolamento dell'AGCM.
- Definizione dei principi per la redazione dei piani regionali di sviluppo della rete degli impianti di distribuzione del metano (art. 17, comma 8). Il Ministero dello

sviluppo economico ha segnalato che manca l'accordo in sede di Conferenza unificata per problemi inerenti le competenze delle Regioni.

- Disciplina dei contributi sul fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti (art.20, comma 1). Il Ministero dello Sviluppo economico ha comunicato che il provvedimento è in via di definizione.
- Individuazione delle maggiori entrate erariali per lo sviluppo delle risorse energetiche nazionali strategiche (art.16, comma 1). Il Ministero dell'economia e finanze ha comunicato che lo schema di decreto è in lavorazione.
- Individuazione delle modalità per la pubblicizzazione dei prezzi di carburanti (art.19, comma 2). Il provvedimento è stato adottato con D.M. 17 gennaio 2013, in corso di pubblicazione.

SEMPLIFICA ITALIA

- Regolazione delle modalità operative per la consultazione del fascicolo elettronico delle aziende agricole da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 25, comma 2). Il provvedimento è stato adottato con DM. 12 dicembre 2012, in corso di pubblicazione.
- Disciplina delle norme tecniche degli appalti misti per alcune tipologie di interventi relativi a beni culturali (art.61,comma 1). Il Ministero dei beni culturali ha comunicato che il provvedimento è stato adottato con D.M 19 dicembre 2012 in corso di pubblicazione.
- Definizione dei nuovi criteri di identificazione dei beneficiari della "carta acquisti" (art.60, comma 2). Il Decreto, già definito e firmato dai Ministri competenti (Lavoro ed Economia e finanze, concertante), è stato trasmesso il 15 gennaio 2013 alla Corte dei Conti per il visto.
- Determinazione delle modalità per l'attuazione delle disposizioni in materia di obbligo di trasmissione telematica di comunicazioni tra comuni (art. 6, comma 2). Il Ministero dell'Interno ha segnalato che per i documenti in materia di stato civile ed anagrafe è stato predisposto uno schema di decreto ministeriale, inviato al Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione per l'acquisizione dell'atto di concerto.
- Disciplina dell'autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole imprese (art. 23, commi 1 e 2). Il provvedimento è stato approvato dal CdM in esame definitivo in data 15 febbraio 2013.

SEMPLIFICAZIONE FISCALE

- Disciplina delle procedure contabili e fiscali per l'applicazione dell'istituto delle autorizzazioni uniche alle procedure semplificate per regime di *import* (art. 9,

comma 3 duodecies). Il provvedimento è alla firma del Ministro dell'Economia e delle finanze.

RIFORMA DEL LAVORO

- Individuazione degli esoneri dagli obblighi per l'assunzione di soggetti disabili, dei criteri e delle modalità per la loro concessione e delle misure per il potenziamento delle attività di controllo (art. 4, comma 27). Il Ministero del Lavoro ha comunicato che lo schema di decreto è in via di definizione.
- Definizione di un provvedimento (art. 4, comma 11) che prevede disposizioni in materia di incentivi all'occupazione per lavoratori anziani e donne. Lo schema del provvedimento risulta predisposto dal Ministero e in attesa di perfezionamento.

DECRETO SVILUPPO II

- Individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa e determinazione dei criteri per la definizione e attuazione dei progetti di riconversione e riqualificazione industriale (art.27, comma 8). Il provvedimento risulta definito dal Ministero dello sviluppo economico il 14 gennaio 2013. Il testo è stato modificato a seguito di indicazioni della Conferenza unificata.
- Definizione delle modalità applicative delle disposizioni in materia di contributi alle imprese tramite credito di imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati (art. 24, comma 11). Il provvedimento risulta definito dal Ministero dello sviluppo economico il 30 novembre 2012. Il Ministero comunica, peraltro, che occorre modificare il testo del decreto in conseguenza della riserva in favore delle *start-up* innovative introdotte con il decreto crescita.

SPENDING REVIEW II

- Definizione dei criteri per il transito del personale nei ruoli del personale amministrativo, tecnico e ausiliario con la qualifica di assistente amministrativo o tecnico (art. 14, comma 15). Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha comunicato che il provvedimento è stato elaborato e trasmesso ai Ministeri concertanti per l'ulteriore corso.
- Regolazione del transito del personale docente, inidoneo alla propria funzione, ad altri compiti nei ruoli del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (art.14,comma 13). Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha comunicato che il decreto sarà elaborato una volta perfezionato il provvedimento che a sua volta stabilisce i criteri e le procedure per il transito del personale nei ruoli del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (vedi provvedimento precedente)
- Definizione degli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera (art.15, comma 13). Il Ministero della salute ha

comunicato che il testo del provvedimento è stato predisposto ed inviato alla Conferenza Stato Regioni, che nella seduta del 07 febbraio 2013 ne ha rinviato l'esame.

- Definizione dei criteri e delle modalità per la ripartizione e il trasferimento alle regioni a statuto ordinario del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (art.16 bis, comma 1). Nella seduta del 7 febbraio 2013 la Conferenza Unificata ha sancito l'intesa sul relativo provvedimento.

2. Stima sul livello di efficacia/ “autoapplicazione” dei decreti-legge “salva Italia” e “cresci Italia”

Nell'estate 2012 si è posta una specifica attenzione e si è sviluppato un dibattito, sia sui mezzi di comunicazione sia all'interno delle forze politiche e dello stesso Governo, sullo stato di attuazione dei principali provvedimenti adottati dall'Esecutivo. Veniva in particolare sottoposto a critica il livello, quantitativo e qualitativo, delle disposizioni che per dispiegare effetti giuridici richiedevano l'adozione di provvedimenti, sia normativi che amministrativi, di secondo rango. Veniva in questo contesto giudicato carente il tasso di attuazione delle norme approvate. Ciò ha reso opportuno puntualizzare che cosa debba intendersi per “attuazione” delle norme.

1. Metodi della ricognizione dell'attuazione

La valutazione dello stato di attuazione di una legge richiede una procedura complessa, da effettuare con ciascun ministero interessato, sulla capacità delle singole norme di dispiegare i loro effetti, direttamente ovvero mediante l'adozione di provvedimenti attuativi.

La ricognizione che di seguito si compie considera l'attitudine delle disposizioni di rango primario a produrre effetti giuridici direttamente, senza dover attendere adempimenti normativi di secondo livello. In altre parole viene rilevata la loro potenzialità, per così dire, “autoapplicativa”. Non considera invece:

- il concreto dispiegarsi degli effetti stessi sui comportamenti e sulle azioni dei soggetti, privati o pubblici, cui le norme li destinano;
- la qualità degli interventi previsti e degli effetti eventualmente dispiegati;
- lo stato di attuazione delle norme che rinviando ad adempimenti successivi (analizzato nel capitolo 1).

Quanto a quest'ultimo aspetto, va sottolineato che per entrambi i decreti-legge in questione (cosiddetti “salva Italia” e “cresci Italia”) e per numerosi altri decreti-legge successivamente approvati e convertiti, una parte notevole delle norme rinvia a provvedimenti attuativi di natura e rango diverso dalla legge, la cui predisposizione spetta ad una pluralità di soggetti, il Governo principalmente ma non solo. Senza di essi le norme di legge risultano di fatto inefficaci. Di tale analisi si occupa il Monitoraggio dei provvedimenti Amministrativi effettuato dall'Ufficio per il programma di Governo¹². La presente sommaria ricognizione si occupa soltanto della quota che qui è stata definita “autoapplicativa”, tale cioè da soddisfare le condizioni della sua potenziale applicazione ed efficacia diretta.

¹² Vedi Capitolo 1 “Monitoraggio dei provvedimenti amministrativi previsti dalle disposizioni legislative del Governo Monti” Ufficio per il programma di Governo, febbraio 2013.

Si è utilizzata una metodologia sperimentale che ha individuato come unità di analisi il parametro quantitativo del numero di commi, comprendendo tra i commi anche il numero dei capoversi; s'intendono per tali le disposizioni volte a sostituire integralmente commi già vigenti nell'ordinamento, e dunque dotate di portata normativa autonoma. L'adozione di questo parametro è ovviamente arbitraria. Esso potrebbe essere migliorato con criteri di ponderazione soggettiva sull'importanza e sul valore delle materie trattate. Il parametro numerico dei commi potrebbe essere ritenuto anche inadatto a fornire un monitoraggio esaustivo, posto che in alcuni casi decine di brevi commi concorrono a definire un unico oggetto trattato, mentre in altri la stesura di un singolo comma può occupare più pagine.

3. Il decreto-legge “salva Italia” – analisi dei commi

Il decreto-legge 6 dicembre 2011, cosiddetto “salva Italia”, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, è un provvedimento complesso di 58 articoli che tratta di:

- modifiche del sistema tributario con un aumento netto di gettito (titolo I e capi I e II del titolo III);
- revisione del sistema pensionistico con innalzamento dell'età pensionabile (capo IV del titolo III);
- riduzioni e aumenti della spesa pubblica, con un effetto netto di riduzione (ai capi III, V, VI, VII, VIII del titolo III);
- disposizioni per la promozione della concorrenza (capi I e II del titolo IV);
- sviluppo industria e infrastrutture (capi III e IV del titolo IV);
- interventi sul sistema bancario (titolo II).

Il decreto-legge consiste di circa 600 commi, dei quali 231 riguardano aumenti e riduzioni di tributi, 37 il sistema bancario, 165 riduzioni e aumenti di spesa, 34 la revisione delle pensioni, 36 la promozione della concorrenza, 98 sviluppo dell'industria e delle infrastrutture.

La tabella seguente registra il livello di attuazione nel settembre 2012.

Settore	Attuazione primaria				Attuazione secondaria			
	totale	commi non ancora efficaci	commi già efficaci	% commi già efficaci	da fare in totale	fatte	non fatte	di cui scadute
Tributario	231	35	196	85%	39	10	29	4
Pensioni	34	7	27	79%	4	1	3	
Spesa pubblica	165	63	102	62%	27	5	22	8
Concorrenza	36	8	28	78%	4	3	1	
Sviluppo	98	16	82	84%	13	5	8	1
Sett. Bancario	37	5	32	86%	3		3	
Totale	601	134	467	78%	90	24	66	13

In relazione alla misurazione dell'efficacia complessiva del provvedimento, la conta dei commi indica che 134 commi, sul totale di 601, non sono ancora in grado di esplicitare i loro effetti e sono quindi definiti come "inefficaci". Il provvedimento risulta quindi, da questo punto di vista, attuato per circa il 78%. Come già detto si tratta di una misura rozza ed opinabile ma essa fornisce una rappresentazione più realistica del peso del decreto sul sistema economico che non la percentuale del 27% (24 su 90) relativa ai soli provvedimenti di formazione secondaria attuati al settembre 2012.

Le percentuali di attuazione sono ovviamente maggiori per le norme del comparto tributario (con attuazione nozionale del 85%), del comparto sviluppo industriale e infrastrutture (con attuazione nozionale del 84%), del comparto bancario (percentuale del 86%). La più bassa percentuale riguarda le norme in materia di riduzione della spesa (62%).

4. Il decreto-legge "cresci Italia" – analisi dei commi

Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, cosiddetto "cresci Italia", convertito dalla legge 24 marzo 2012, n.27, rappresenta il primo provvedimento normativo qualificante adottato dal Governo Monti dopo la conversione in legge del decreto-legge n.201 del 2011, cosiddetto "salva Italia".

All'esito dell'esame parlamentare il decreto-legge, che nel testo originario si componeva di 98 articoli, consta di 120 articoli (più quello che reca la norma di entrata in vigore), composti complessivamente di 406 tra commi e capoversi. L'universo normativo contemplato dal decreto-legge è dunque di dimensione notevole, pari all'ambizione riformatrice che lo ha animato. I titoli in cui è suddiviso forniscono il seguente quadro. Titolo I: concorrenza; titolo II: infrastrutture; titolo III: Europa. Ciascun titolo è a sua volta suddiviso in numerosi capi, di cui si darà conto più avanti.

Dei 406 commi che compongono i 120 articoli del decreto-legge "cresci Italia", nel testo convertito, risultano direttamente efficaci 242, pari al 59,6%. Esaminando per titoli il contenuto del decreto-legge, i dati interessanti indicano in 114 i commi "autoapplicativi" sui 221 dei 53 articoli del titolo I (concorrenza), pari al 51,6%; in 66 i commi "autoapplicativi" sui 108 dei 34 articoli del titolo II (infrastrutture), pari al 61,1%; in 62 i commi "autoapplicativi" sui 77 dei 33 articoli del titolo III (Europa), pari all'80,5%. Per un dettaglio maggiore, calibrato sull'unità "capo", si fa riferimento alla tabella seguente.

Titolo	Capo	Articoli	Commi	di cui efficaci	%commi efficaci
1.Concorrenza	I. Norme generali sulla concorrenza	4	21	4	19%
	II. Tutela dei consumatori	6	12	6	50%
	III. Servizi professionali	5	38	35	92,1%
	IV. Energia	14	57	26	45,6%
	V. Servizi pubblici locali	3	10	9	9°%
	VI. Servizi bancari e assicurativi	15	50	22	44%
	VII. Trasporti	2	19	5	26,3%
	VIII. Altre liberalizzazioni	4	14	7	50%
totale		53	221	114	51,6%
2.Infrastrutture	I. Sviluppo infrastrutturale	16	45	30	66,7%
	II. Edilizia	3	6	6	100%
	III. Portualità, autotrasporto, agricoltura	15	57	30	52,6%
	totale	34	108	66	61,1%
3. Europa	I. Armonizzazione dell'ordinamento interno	3	5	3	60%
	II. Attuazione direttive CE	12	36	32	88,9%
	III. Altre misure di armonizzazione	18	36	27	75%
	totale	33	77	62	80,5%
TOTALE		120	406	242	59,6%

3. I Provvedimenti amministrativi pubblicati sulle Gazzette Ufficiali dell'anno 2012

L'attività di attuazione legislativa ed amministrativa di un Governo in carica normalmente non si esaurisce con l'implementazione degli atti decisi dal Governo stesso, poiché una parte rilevante dell'attività dell'amministrazione è occupata a definire e a portare a conclusione adempimenti lasciati in eredità dai precedenti Governi. Il ciclo di attuazione delle politiche pubbliche implica inevitabilmente, da parte dell'amministrazione, il trascinarsi degli adempimenti deliberati dal governo precedente ed un conseguente ritardo di implementazione delle politiche del nuovo Governo, soprattutto nei primi mesi/anni del suo insediamento. Ciò in parte può anche influire sulla progressione dell'attuazione normativa, come si riscontra nel monitoraggio dei provvedimenti amministrativi delle disposizioni del Governo Monti messo a punto dall'ufficio per il Programma di Governo¹³.

Allo scopo di verificare quanta parte dell'attività di implementazione normativa nel 2012 è riconducibile all'azione del Governo Monti e quanta parte è attribuibile ad altri governi si è dunque elaborata un'analisi puntuale dei provvedimenti amministrativi pubblicati sulle Gazzette Ufficiali nell'anno 2012 (da gennaio a dicembre) che costituiscono prima attuazione alle disposizioni legislative (Leggi, Decreti Legge e Decreti legislativi).

Tale analisi ha permesso altresì di dare una valutazione complessiva del lavoro effettuato dalle singole amministrazioni che, come si evince dai dati di seguito esposti, sono state impegnate nel 2012 oltre che nell'attuazione amministrativa del governo Monti, come ci si aspettava anche e soprattutto nel proseguimento dell'attuazione dei provvedimenti dei governi precedenti (circa il 70 per cento).

Dall'esame delle Gazzette Ufficiali infine emerge anche un ingente impegno dell'amministrazione quantitativamente rilevante sugli adempimenti "ordinari" (atti di procedura, nomine, ordinanze, varianti, revoche ecc..) che, peraltro, non viene considerato nella rilevazione in oggetto la quale si limita all'analisi della legislazione primaria, al fine della confrontabilità con il monitoraggio dei provvedimenti amministrativi derivanti da legislazione posta in essere dal Governo (vedi par. 2).

¹³ Vedi capitolo 1 "Monitoraggio dei provvedimenti amministrativi previsti dalle disposizioni legislative del Governo Monti"

1. I risultati della rilevazione

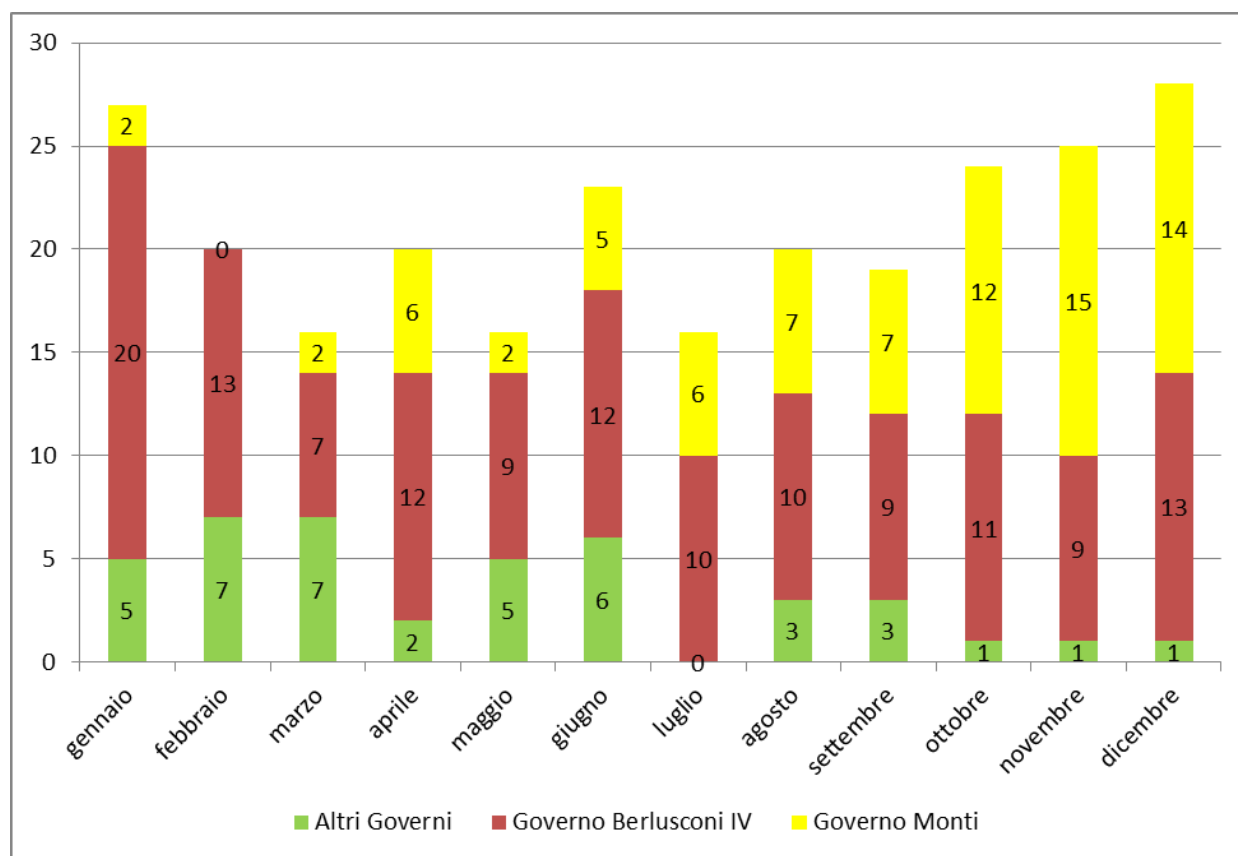
Dall'analisi effettuata risulta che nel 2012 sono stati pubblicati 254 provvedimenti selezionati in maniera omogenea secondo i criteri e la metodologia di seguito descritta; circa la metà (135 provvedimenti pari al 53%) è attuativa di norme riconducibili all'iniziativa del Governo Berlusconi IV, il 31% (pari a 78 provvedimenti¹⁴) del Governo Monti e il restante 16% (41 provvedimenti) è ascrivibile a precedenti Governi (tab. 1 e graf. 1).

Tab. 1 - Analisi provvedimenti amministrativi pubblicati in GU anno 2012

mesi	Altri Governi	Governo Berlusconi IV	Governo Monti	Totale
gennaio	5	20	2	27
febbraio	7	13	0	20
marzo	7	7	2	16
aprile	2	12	6	20
maggio	5	9	2	16
giugno	6	12	5	23
luglio	0	10	6	16
agosto	3	10	7	20
settembre	3	9	7	19
ottobre	1	11	12	24
novembre	1	9	15	25
dicembre	1	13	14	28
Totale	41	135	78	254
comp %	16,1%	53,1%	30,7%	100,0%

¹⁴ Lo scostamento con i 111 provvedimenti inseriti nella tabella 1 del capitolo è da imputare alla differenza del periodo di osservazione che in questo caso si limita all'anno solare 2012.

Graf. 1 – I provvedimenti amministrativi pubblicati in GU nell'anno 2012, distinti per Governo (valori assoluti)



Dall'analisi dei dati emerge dunque che le amministrazioni nel corso del 2012 per circa il 70 per cento dei provvedimenti pubblicati sono state impegnate a concludere il lavoro derivante dall'adempimento di norme riconducibili all'iniziativa dei governi precedenti al governo Monti.

Dall'andamento temporale dei provvedimenti pubblicati secondo l'analisi ripartita per mese si possono fare alcune principali sintetiche osservazioni:

- i provvedimenti pubblicati riferibili al Governo Monti presentano, come ovvia conseguenza del recente insediamento, un andamento tendenzialmente crescente che passa da 0 o 2 provvedimenti pubblicati nei primi mesi dell'anno ai 14-15 provvedimenti negli ultimi mesi (rispettivamente dicembre e novembre); al contrario i provvedimenti riferibili al Governo Berlusconi IV e ai Governi precedenti mostrano un andamento decrescente.
- rispetto alla media mensile di 21 provvedimenti pubblicati, si nota un andamento stagionale con massimi di 27 e 28 provvedimenti (rispettivamente nei mesi di gennaio e dicembre) e minimi di 16 provvedimenti (nei mesi di marzo, maggio e luglio).

In conclusione l'analisi conferma che nel primo anno di Governo l'amministrazione è impegnata prevalentemente in atti del governo precedente e che questi diminuiscono con il protrarsi della legislatura. Risulta inoltre che una parte dei provvedimenti origina da Governi anche precedenti al Berlusconi IV, risalenti fino al Governo Prodi I (vedi tabella 2).

Si potrebbe infine tentare di dare una stima di massima sui tempi del ciclo di attuazione della legislazione di un Governo considerando i risultati di questa parziale analisi; dai dati del 2012 sembra emergere che negli ultimi mesi i provvedimenti attuativi di norme riconducibili ai governi precedenti il Governo Berlusconi IV tendono ad esaurirsi. Ciò implicherebbe il ritardo di una legislatura per portare a termine gli adempimenti derivanti da normativa di un determinato governo; il Governo che entrerà in carica probabilmente esaurirà l'attuazione delle norme di secondo livello dei Governi Berlusconi IV e Monti solo allo scadere del suo mandato.

2. La metodologia

L'analisi per l'individuazione dei provvedimenti oggetto della rilevazione è stata effettuata attraverso l'esame di tutti i provvedimenti pubblicati sulle Gazzette Ufficiali dell'anno 2012.

In particolare, l'obiettivo dell'analisi è stato quello di enucleare fra tutti i provvedimenti pubblicati solo quelli che danno prima attuazione alle norme di rango primario o a regolamenti e direttive comunitarie e, successivamente, di individuare il Governo al quale è ascrivibile la paternità della fonte legislativa o a cui è riferibile il provvedimento (nel caso di attuazione di regolamenti e direttive comunitarie).

Sono stati esclusi dalla rilevazione tutti gli atti di natura ordinaria e non originati da legislazione primaria, e cioè:

1. gli atti di ordinaria amministrazione che non hanno valenza attuativa o che, a causa del frequente ricorso ad essi, hanno scarso valore giuridico di attuazione:, quali:
 - atti di procedura;
 - atti ricognitivi, come quelli di riconoscimento di titoli di studio;
 - atti che costituiscono manifestazione di conoscenza, come i comunicati;
 - atti sempre di natura dichiarativa, come le iscrizioni, l'accertamento del periodo di mancato funzionamento di un ufficio ecc.;
 - meri atti, come designazioni varianti ecc.;
 - atti che generalmente travalicano le disposizioni di legge e non sono giuridicamente idonei ad attuarne i contenuti, come le ordinanze contingibili ed urgenti della protezione civile o di altri organi dello Stato;
 - atti autorizzatori a carattere seriale adottati da una stessa amministrazione.
2. gli atti che non costituiscono il primo momento di applicazione della norma, quali:

- atti di revoca;
- atti di annullamento;
- atti di modifica, laddove essa non sia dovuta all'intervento di nuove disposizioni legislative;
- atti di integrazione;
- atti di sostituzione ecc.;
- atti reiterativi "una tantum", come l'assegnazione di risorse finanziarie prelevabili dai fondi comunitari, o "a cadenza periodica prestabilita".

Sulla base di questi criteri sono state predisposte delle schede che riportano i singoli provvedimenti rilevati e selezionati ordinati secondo alcune principali informazioni: mese di pubblicazione su Gazzetta Ufficiale, amministrazione competente, estremi del provvedimento, numero di GU, Governo e riferimento normativo di origine¹⁵.

¹⁵ Le Schede di base sono disponibili presso l'Ufficio per il programma di Governo.

Tab. 2 - Analisi provvedimenti amministrativi pubblicati in GU anno 2012 (con ripartizione della colonna “Altri Governi”)

mesi	Altri Governi Prodi I	Altri Governi D'Alema	Altri Governi Amato II	Altri Governi Berlusconi II	Altri Governi Berlusconi III	Altri Governi Prodi II	Governo Berlusconi IV	Governo Monti	Totale
gennaio	0	0	0	1	2	2	20	2	27
febbraio	0	0	0	5	1	1	13	0	20
marzo	0	0	2	0	0	5	7	2	16
aprile	0	0	0	0	0	2	12	6	20
maggio	0	1	0	0	1	3	9	2	16
giugno	1	0	0	1	1	3	12	5	23
luglio	0	0	0	0	0	0	10	6	16
agosto	0	0	0	1	0	2	10	7	20
settembre	0	0	1	0	0	2	9	7	19
ottobre	0	0	0	1	0	0	11	12	24
novembre	0	0	0	0	1	0	9	15	25
dicembre	1	0	0	0	0	0	13	14	28
Totale	2	1	3	9	6	20	135	78	254
comp %	0,8%	0,4%	1,2%	3,5%	2,4%	7,9%	53,1%	30,7%	100,0%

4. Stima della dimensione della legislazione primaria del Governo Monti

Nell'ambito dell'analisi del monitoraggio in via legislativa ed amministrativa dei provvedimenti in attuazione del programma del Governo Monti, l'Ufficio per il programma di Governo si è posto l'obiettivo di stimare la dimensione dell'attività legislativa di primo livello e dell'*iter* di approvazione dei provvedimenti dall'approvazione in Consiglio dei Ministri (o dalla presentazione in caso di disegni di legge) fino alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Tale elaborazione consente di definire quantitativamente il peso dei singoli provvedimenti, la consistenza dell'insieme complessivo della legislazione, nonché la rilevanza delle modifiche apportate in sede di discussione parlamentare. Conseguentemente la rilevazione fornisce indicazioni utili sulla complessità della fase attuativa del ciclo decisionale delle politiche del Governo.

Per stimare a livello quantitativo l'impegno dell'Esecutivo nella stesura delle disposizioni ed il processo di discussione e approvazione parlamentare si possono utilizzare (e sono stati utilizzati in passato) alcuni parametri quali il conteggio degli articoli, dei commi, delle pagine; in questa rilevazione si è adottata come variabile di base da analizzare il numero delle parole.

L'oggetto sperimentale dell'analisi qui riportata (la cui metodologia è specificata nel par. 2) riguarda i decreti-legge e le leggi principali approvate per impulso del Governo Monti e i decreti legislativi (di esecuzione di direttive comunitarie o di attuazione di leggi delega).

1. I risultati della rilevazione

Dalle elaborazioni effettuate si possono trarre una serie di considerazioni di carattere statistico quantitativo che prescindono dalle considerazioni sui contenuti e la qualità della attività legislativa posta in essere. Il metodo ed i criteri descritti nel paragrafo successivo non hanno pretesa di scientificità e sistematicità tuttavia contribuiscono, con metodo sperimentale, a fornire un quadro approssimativo della mole di testi legislativi deliberati nello spazio temporale di durata del Governo.

Il complesso delle parole contenute nei testi principali dei decreti-legge convertiti e delle leggi approvate durante il Governo Monti ammonta a circa 441 mila (tabella 1). Il numero delle parole cresce di oltre il 50 per cento (circa 646 mila parole) nel passaggio parlamentare fino alla pubblicazione definitiva in Gazzetta Ufficiale. In prima battuta è possibile quindi confermare un ruolo rilevante della discussione parlamentare che contribuisce a far lievitare la dimensione dei provvedimenti. Non è al momento possibile effettuare considerazioni in merito alla mole dei provvedimenti presentati, e non si dispone

allo stato attuale di elaborazioni omogenee idonee ad effettuare un'analisi comparata con un altro periodo.

Tab. 1 – Nuova legislazione del Governo Monti – dimensione (in numero di parole)

Provvedimento	Testo presentato	Integrazioni Parlamento	Testo approvato	% Integrazioni
D. L. convertiti in Legge	318.637	171.404	490.041	53,8 %
D. L. assorbiti o decaduti	20.296	0	0	-
Disegni di Legge approvati	102.023	54.263	156.286	53,2%
Totale leggi e decreti	440.956	225.667	646.327	51,2%

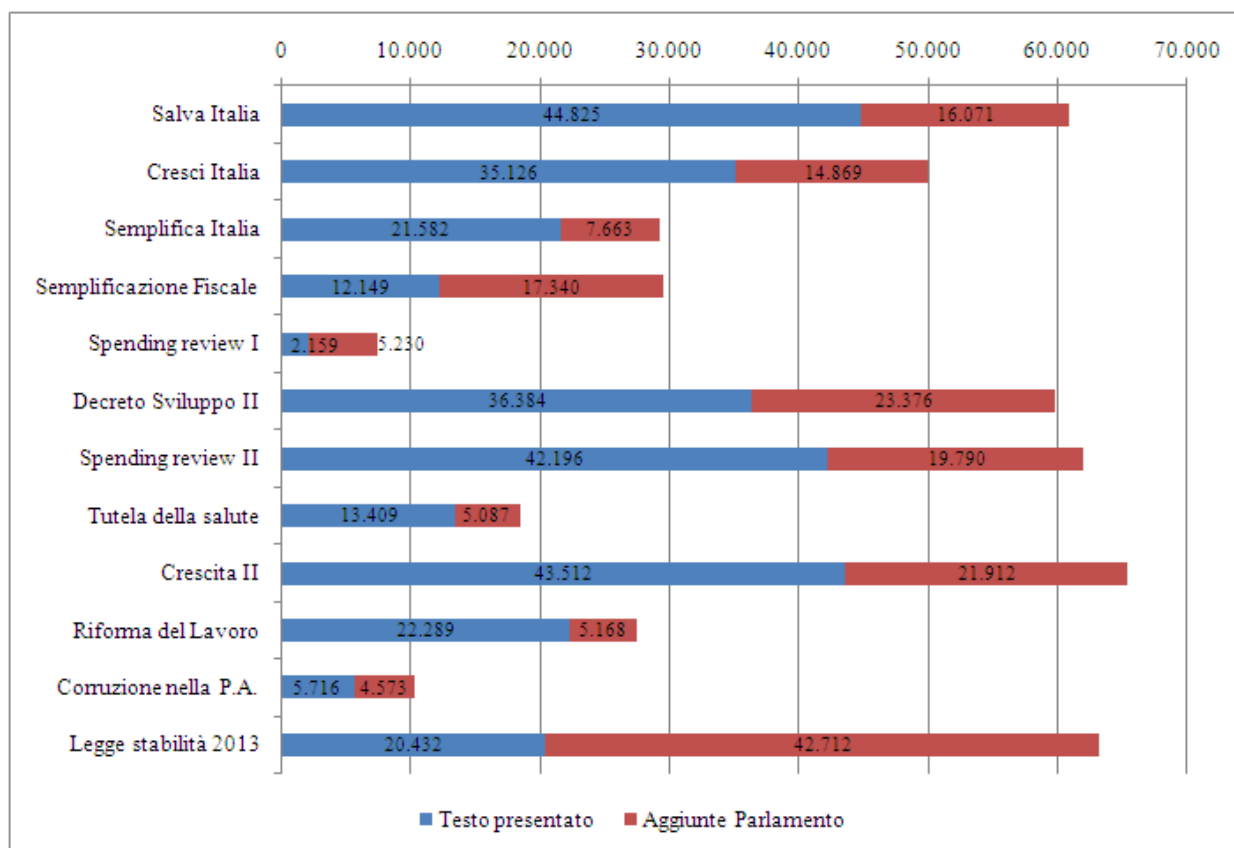
È possibile anche effettuare alcune considerazioni sulle principali leggi che hanno maggiormente caratterizzato l'attività del Governo Monti (all. 3 e grafico).

In particolare il così detto decreto Salva Italia (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 e succ. modificazioni), nel testo presentato al Parlamento conteneva 44.825 parole, mentre in quello licenziato dalle Camere e pubblicato in G.U. le parole sono diventate 60.896 (con un incremento dunque del 36%). In questo caso la ristrettezza dei tempi e la congiuntura economica critica, probabilmente, hanno evitato un aumento della dimensione dei testi, che risulta contenuta sotto la media. Anche il c.d. Cresci Italia (decreto legge 24 gennaio 2012, n.1, e succ. modificazioni) ed il c. d. “Semplifica Italia”, che presentano una consistenza simile, mostrano un aumento del testo a seguito della discussione parlamentare sotto la media (42,3 per cento e 35,5 per cento), probabilmente per gli stessi motivi di urgenza di approvazione del “Salva Italia”.

Più rilevanti appaiono da un punto di vista quantitativo le modifiche al c.d. “Semplificazione fiscale” (decreto legge n.16 del 2 marzo 2012, e succ. modificazioni) che conteneva in origine 12.149 parole, aumentate a 29.489 nel testo finale approvato (con una variazione in aumento di 142,7%). Per la Spending review II (L.135/2012), invece, il testo presentato era costituito da 42.196 parole, con un incremento del 47% circa nel testo approvato (di 61.986 parole).

Per quanto riguarda i disegni di legge la media di incremento delle parole dovuta al processo di approvazione sembra analoga a quella dei decreti legge (intorno al 53 per cento). Per quanto riguarda le principali leggi, se la “Riforma del lavoro” (legge n. 92 del 28 giugno 2012) ha avuto un incremento contenuto del 23%, la “legge di stabilità” (legge 228 del 24 dicembre 2012) è stata integrata in misura massiccia (oltre il 200 per cento) passando da 20.430 a 63.144 parole. Infine la legge costituzionale sul pareggio di bilancio, il cui testo iniziale era molto stringato (68 parole), è stata consistentemente integrata.

Graf. 1 – Dimensione e integrazioni alle principali leggi in numero di parole



Analoga analisi statistica è stata effettuata sui decreti legislativi; essi mostrano un numero di parole complessivo di 211 mila, che aumenta di appena il 4,2 per cento nel testo approvato definitivamente¹⁶.

Tra i decreti legislativi si segnalano il D.Lgs - Riorganizzazione dell'Associazione Italiana della Croce Rossa (178/2012), il cui incremento è stato pari al 13,4%, e il D.Lgs. antimafia e misure di prevenzione (218/2012), che nel testo originario presentava 1.806 parole mentre in quello definitivo 2.223, con un incremento pari al 23,1%.

2. La metodologia

Per quanto riguarda l'elaborazione riferibile alle leggi e ai decreti-legge (all. 3), si evidenzia che essa quantifica il numero di parole, dei decreti – legge e delle leggi adottati dal Governo Monti, ad eccezione delle leggi di ratifica. Nell'elaborazione sono riportate anche alcune leggi il cui *iter* è cominciato all'inizio della XVI legislatura, su iniziativa di altro Esecutivo (ad es. legge 6 novembre 2012, n. 190 recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica

¹⁶ Le Schede di base sono disponibili presso l'Ufficio per il programma di Governo.

amministrazione), ma che sono state varate con il contributo fondamentale dell'Esecutivo in carica.

La tabella elaborata mostra il numero di parole del provvedimento, così come approvato dal Consiglio dei Ministri, quello di parole aggiunte nel corso dei lavori parlamentari e le dimensioni finali del provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

In funzione del distinto *iter* di formazione dei provvedimenti in questione, per i disegni di legge il conteggio delle parole viene effettuato sul testo presentato in Parlamento per la sua discussione, mentre, per i decreti legge il conteggio viene effettuato sul testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale¹⁷.

Per quanto riguarda l'elaborazione riferibile ai decreti legislativi si evidenzia che sono stati presi in considerazione quelli deliberati dal Consiglio dei Ministri e quelli pubblicati in Gazzetta Ufficiale, mostrando il numero di parole del provvedimento così come deliberato in sede preliminare dal Consiglio dei Ministri, le eventuali variazioni apportate nel corso dell'iter (pareri previsti) e le dimensioni finali del provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale¹⁸.

¹⁷ La Gazzetta Ufficiale viene, invece, utilizzata come unica fonte di riferimento per il conteggio finale, sia dei testi definitivi delle leggi, oggetto di approvazione dei relativi disegni di iniziativa governativa, sia di quelli riconducibili alle leggi di conversione di decreti legge.

¹⁸ Le Schede di base sono disponibili presso l'Ufficio per il programma di Governo.

Allegato 3 - Contaparole dei principali Decreti Legge e Disegni di legge del Governo Monti

Provvedimento	Testo presentato	Integrazioni Parlamento	Testo approvato	% Intgrazioni
D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equita' e il consolidamento dei conti pubblici - Convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.	44.825	16.071	60.896	35,90%
D.L. 22 dicembre 2011, n. 211 - Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri - Convertito dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9	737	1.804	2.541	244,80%
D.L. 22 dicembre 2011, n. 212 - Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile - Convertito dalla legge 17 febbraio 2012, n. 10.	2.948	2.873	5.821	97,50%
D.L. 29 dicembre 2011, n. 215 - Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, ecc., disposizioni per l'amministrazione della difesa - Convertito dalla legge 24 febbraio 2012, n. 13	6.732	614	7.346	9,10%
D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative - Convertito dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14	6.539	10.184	16.723	155,70%
D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - Convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27	35.126	14.869	49.995	42,30%
D.L. 25 gennaio 2012, n. 2 - Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale - Convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 28	1.089	3.625	4.714	332,90%
D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 - Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - Convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35	21.582	7.663	29.245	35,50%
D.L. 27 febbraio 2012, n. 15 - Disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012 - Convertito dalla legge 5 aprile 2012, n. 36	199	0	199	0,00%
D.L. 2 marzo 2012, n. 16 - Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento - Convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44	12.149	17.340	29.489	142,70%
D.L. 15 marzo 2012, n. 21 - Norme in materia di assetti societari nei settori difesa e sicurezza nazionale - Convertito dalla legge 11 maggio 2012, n. 56	3.747	1.240	4.987	33,10%
D.L. 24 marzo 2012, n. 29 - Disposizioni urgenti recanti integrazioni al D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, e al D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 - Convertito dalla legge 18 maggio 2012, n. 62	501	688	1.189	137,30%

Provvedimento	Testo presentato	Integrazioni Parlamento	Testo approvato	% Intgrazioni
D.L. 7 maggio 2012 , n. 52 - Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica - Convertito dalla Legge 6 luglio 2012, n. 94	2.159	5.230	7.389	242,20%
D.L. 12 maggio 2012 , n. 57 - Disposizioni urgenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti - Convertito dalla legge 12 luglio 2012, n. 101	233	48	281	20,60%
D.L. 15 maggio 2012, n. 58 - Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite - Convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 99	354	0	354	0,00%
D.L. 15 maggio 2012, n. 59 - Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile - Convertito dalla legge 12 luglio 2012, n. 100	3.460	1.955	5.415	56,50%
D.L. 18 maggio 2012, n. 63 - Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici - Convertito dalla legge 16 luglio 2012, n. 103	3.209	1.494	4.703	46,60%
D.L. 30 maggio 2012, n. 67 - Disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero - Convertito dalla legge 23 luglio 2012, n. 118	414	261	675	63,00%
D.L. 6 giugno 2012, n. 73 - Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione - Convertito dalla legge 23 luglio 2012 , n. 119	201	1.199	1.400	596,50%
D.L. 6 giugno 2012, n. 74 - Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato i territori dell'Emilia, il 20 e il 29 maggio 2012 - Convertito dalla legge 1 agosto 2012, n. 122	9.562	5.067	14.629	53,00%
D.L. 20 giugno 2012, n. 79 - Misure urgenti per i Vigili del Fuoco- Convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 131	1.979	2.732	4.711	138,00%
D.L. 22 giugno 2012, n. 83 - Disposizioni urgenti per la crescita del Paese - Convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.	36.384	23.376	59.760	64,20%
D.L. 28 giugno 2012, n. 89 - Proroga di termini in materia sanitaria - Convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.132.	221	64	285	29,00%
D.L. 6 luglio 2012, n. 95 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - Convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.	42.196	19.790	61.986	46,90%
D.L. 7 agosto 2012, n. 129 - Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto - Convertito senza modificazioni dalla legge 4 ottobre 2012, n.171	723	0	723	0,00%
D.L. 13 settembre 2012, n.158 - Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute - Convertito dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.	13.409	5.087	18.496	37,90%

Provvedimento	Testo presentato	Integrazioni Parlamento	Testo approvato	% Integrazioni
D.L. 10 ottobre 2012, n.174 - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa - Convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n.213.	13.539	5.973	19.512	44,10%
D.L. 18 ottobre 2012, n.179 - Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - Convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.	43.512	21.912	65.424	50,40%
D.L. 3 dicembre 2012, n. 207- Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale - Convertito dalla legge 24 dicembre 2012, n.231.	1.050	226	1.276	21,50%
D.L. 18 dicembre 2012, n.223 - Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013 - Convertito dalla legge 31 dicembre 2012, n.232.	3.394	-105	3.289	-3,10%
D.L. 14 gennaio 2013 , n. 1 - Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticita' nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale - Convertito dalla legge 1 febbraio 2013, n.11	444	144	588	32,40%
D.L. 28 dicembre 2012, n.227 - Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione - Convertito dalla legge 1 febbraio 2013, n. 12	6.020	-20	6.000	-0,30%
Totale Decreti Legge convertiti in Legge	318.637	171.404	490.041	53,80%
D.L. 27 giugno 2012, n. 87 - Misure urgenti in materia di patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, misure sul patrimonio delle imprese del settore bancario (decaduto)	7.454	0		-
D.L. 5 novembre 2012, n. 188 - Disposizioni urgenti in materia di Province e Citta' metropolitane (decaduto).	3.039	0		-
D.L. 29 ottobre 2012, n.185 - Disposizioni urgenti in materia di fine servizio dei dipendenti pubblici (assorbito legge stabilità 2013).	494	0		-
D.L. 2 novembre 2012, n.187 - Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Societa' Stretto di Messina S.p.A ed in materia di trasporto pubblico locale (assorbito legge 221/2012).	1.009	0		-
D.L. 16 novembre 2012 , n. 194 - Disposizioni integrative per assicurare la tempestivita' delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012 (assorbito legge 213/2012).	492	0		-

Provvedimento	Testo presentato	Integrazioni Parlamento	Testo approvato	% Intgrazioni
D.L. 11 dicembre 2012 , n. 216 - Disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea. (assorbito legge di stabilità 2013)	7.808	0		-
Totale Decreti Legge assorbiti o decaduti	20.296	0	0	-
LEGGE COSTITUZIONALE 20 aprile 2012 , n. 1 - Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Proposta di iniziativa parlamentare di marzo 2011	68	788	856	1158,80%
LEGGE 28 giugno 2012, n. 92 - Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro	22.289	5.168	27.457	23,20%
LEGGE 6 luglio 2012, n. 117 - Partecipazione italiana al sesto aumento di capitale della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa	245	36	281	14,70%
LEGGE 6 novembre 2012 , n. 190. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalita' nella pubblica amministrazione.	5.716	4.573	10.289	80,00%
LEGGE 24 dicembre 2012, n.228. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)	20.432	42.712	63.144	209,00%
LEGGE 24 dicembre 2012, n.229. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015.	9.096	59	9.155	0,60%
LEGGE 24 dicembre 2012, n.234. Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Testo unificato di marzo 2011 da proposta di legge parlamentare di ottobre 2009 e progetto di legge governativo di novembre 2010.	15.981	1.466	17.447	9,20%
LEGGE 24 dicembre 2012, n. 243. Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Proposta di legge di iniziativa parlamentare	5.698	-164	5.534	-2,90%
LEGGE 31 dicembre 2012, n.244 . Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia.	3.599	757	4.356	21,00%
LEGGE 31 dicembre 2012, n. 247. Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense. Proposta di legge di iniziativa parlamentare di maggio 2008. Preso in esame il testo unificato approvato dal Senato a novembre 2010.	18.899	-1.132	17.767	-6,00%
Totale Disegni di Legge approvati	102.023	54.263	156.286	53,20%
Totale leggi e decreti	440.956	225.667	646.327	51,20%

L' Appendice 1 - Monitoraggio attuazione normativa Governo Monti – Schede per Amministrazione (Aggiornamento al 15 febbraio 2013)

È disponibile al seguente link

<http://www.governo.it/backoffice/allegati/70517-8481.pdf>

presso il sito <http://www.governo.it/rapportiparlamento/>

**Gli altri elaborati citati nel rapporto sono disponibili presso
l'Ufficio per il programma di Governo**

e-mail: segreteriaufficioprogrammadigoverno@governo.it
