



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ufficio per il programma di governo

IL MONITORAGGIO DEI PROVVEDIMENTI ATTUATIVI DELLA XVIII LEGISLATURA

Relazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio
Roberto Garofoli
al Consiglio dei Ministri
29 aprile 2021

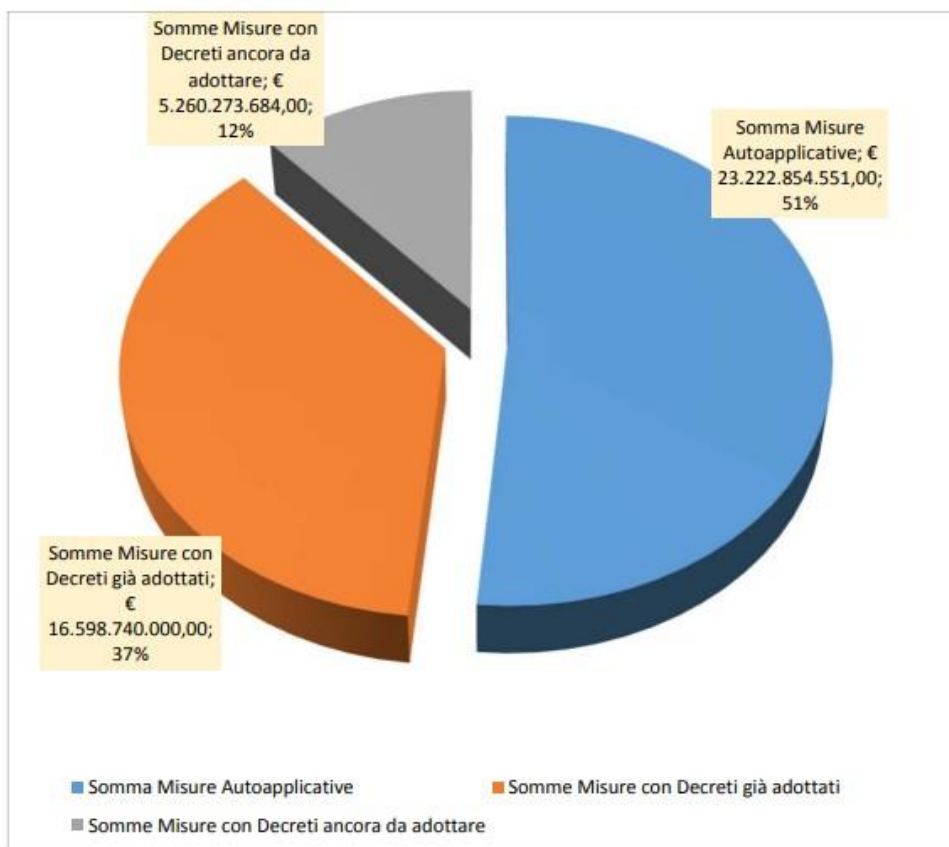
L'attuazione delle disposizioni normative è una delle fasi più importanti e delicate del complesso procedimento legislativo; spesso, infatti, dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di una legge, è necessaria l'adozione di provvedimenti attuativi da parte dei singoli Ministeri per l'individuazione di modalità applicative della misura prevista o di dettagli tecnici.

I ritardi registrati nell'adozione dei decreti attuativi impongono un impulso all'azione di governo sia sotto il profilo dell'attuazione sia nell'adozione di soluzioni di sistema (anche per quel che attiene alla tecnica legislativa).

Le conseguenze della ritardata o mancata attuazione di provvedimenti attuativi sono evidenti anche in termini di immobilizzazioni di risorse finanziarie. A titolo di esempio, si è analizzato il decreto-legge n. 104/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126/2020, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia".

Dall'analisi emerge con chiarezza come l'efficacia delle misure previste e l'utilizzo delle risorse finanziarie stanziato siano effettivamente condizionati dalla necessità di adottare successivi provvedimenti di secondo livello. Infatti, l'analisi condotta evidenzia che, di tutte le misure economiche ivi previste, solo il 51% è autoapplicativo, mentre il 49% necessita di provvedimenti attuativi per essere efficace (per un totale di 21.859.013.684,00 euro di risorse finanziarie immobilizzate fino all'adozione di tali provvedimenti). Al 28 aprile 2021, di tali necessari provvedimenti attuativi ne sono stati adottati il 36,8%. Ciò significa che risorse, pari a 5.260.273.684,00 euro (stanziato per misure urgenti ad agosto 2020) non sono state ancora utilizzate. Per vero, di questi, circa 4,5 miliardi sono riferibili ad una unica misura con il relativo decreto in via di adozione.

Somma Misure Autoapplicative	€ 23.222.854.551,00	51,51%	€ 39.821.594.551,00	88,33%
Somme Misure con Decreti già adottati	€ 16.598.740.000,00	36,82%		
Somme Misure con Decreti ancora da adottare	€ 5.260.273.684,00	11,67%	€ 5.260.273.684,00	11,67%
Totale Stanziamenti previsti	€ 45.081.868.235,00		€ 45.081.868.235,00	

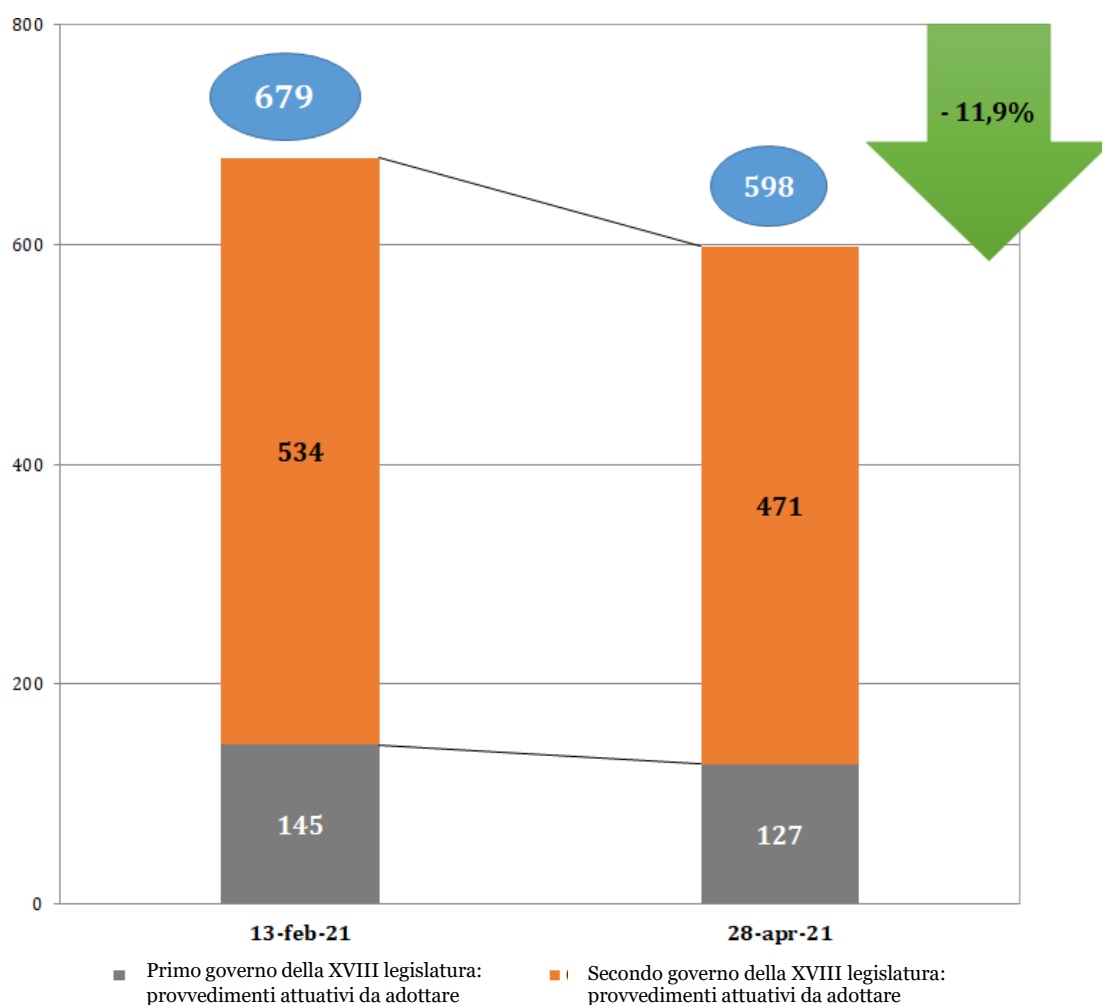


Alla data del 28 aprile 2021, lo stock dei provvedimenti attuativi ancora da adottare dei Governi della precedente Legislatura ammonta ad un totale di 309 provvedimenti attuativi.

Relativamente all'attuazione dei provvedimenti della XVIII Legislatura, alla quale si riferisce il monitoraggio, su un totale di 1.135 provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative dei due Governi precedenti, al **13 febbraio 2021** (data di insediamento del Governo in carica) lo stock dei provvedimenti da adottare era pari a **679**.

Dopo circa due mesi e mezzo di Governo, lo stock dei provvedimenti da adottare si è ridotto dell'11,9%, passando complessivamente dai 679 provvedimenti a **598 provvedimenti** (Graf. 1).

Graf. 1 - **Provvedimenti da adottare dei due Governi precedenti**
(valori assoluti)



Più in generale, se si considera il complesso dei provvedimenti dei due Governi precedenti, su 1.135 provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative, il 47,3% (pari a 537 provvedimenti) è stato adottato, mentre il restante 52,7% (598 provvedimenti) risulta da adottare.

Allo stock di provvedimenti attuativi già citato, si deve aggiungere il numero di provvedimenti attuativi legati ai provvedimenti legislativi emanati al 28 aprile dall'attuale Governo (50 provvedimenti attuativi, di cui 4 adottati e 46 non adottati). Pertanto, considerando tutti i provvedimenti previsti dalle disposizioni legislative dei Governi della

XVIII Legislatura, dei 1.185 provvedimenti previsti dalle disposizioni legislative, il 45,7% (541 provvedimenti) è stato adottato mentre il restante 54,3% (644 provvedimenti) risulta non adottato.

Considerando, inoltre, i termini di adozione previsti dal legislatore per i 644 provvedimenti che le Amministrazioni devono adottare, si osserva che il 38,8% dei provvedimenti (pari a 250 provvedimenti) ha visto scadere il termine di adozione, il 48,8% (314 provvedimenti) non ha un termine di adozione fissato dal legislatore, mentre il restante 12,4% presenta un termine ancora non scaduto (Tab. 1). In particolare, per il primo Governo della XVIII Legislatura si rileva che il 49,6% dei 127 provvedimenti da adottare ha il termine scaduto, per il secondo governo della XVIII Legislatura i provvedimenti da adottare con termine scaduto sono il 39,3% (185 provvedimenti), mentre per il Governo in carica sono 2* i provvedimenti che hanno visto scadere il loro termine di adozione.

Tab. 1 - Stato di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative dei Governi della XVIII Legislatura (valori assoluti) - Aggiornamento al 28 aprile 2021

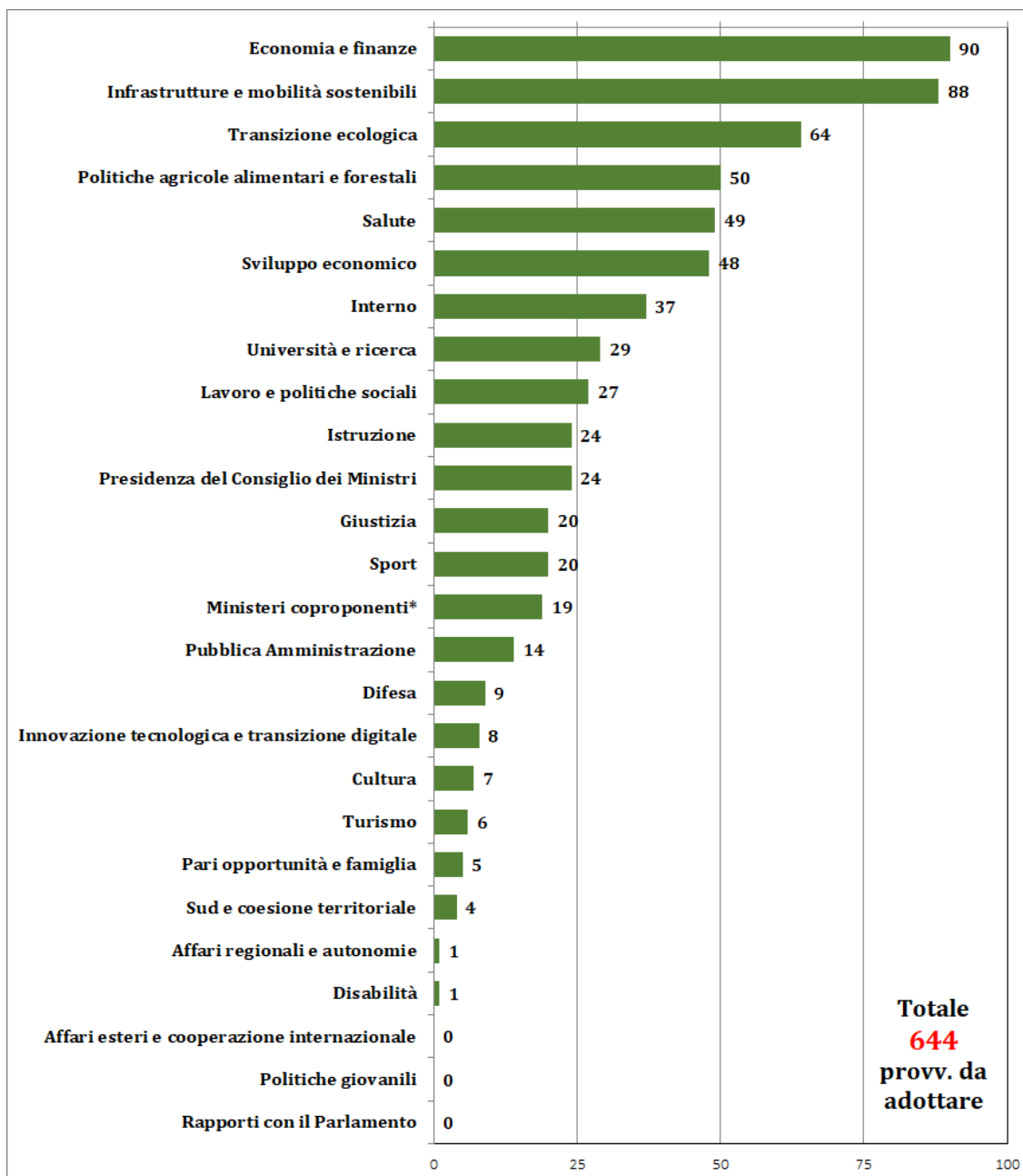
Governi	Previsti	Adottati	Non adottati			
			Totale	Termine non scaduto	Termine scaduto	Senza termine
Primo Governo della XVIII Legislatura	334	207	127	5	63	59
Secondo Governo della XVIII Legislatura	801	330	471	53	185	233
Governo in carica	50**	4	46	22	2*	22
TOTALE	1185	541	644	80	250	314

* trattasi dei seguenti due decreti: 1) decreto del Ministro del Turismo relativo a termini e modalità per la ripartizione di risorse economiche in favore dei Comuni a vocazione montana e con vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica appartenenti a comprensori sciistici, sulla base delle presenze turistiche registrate nell'anno 2019, previsto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 41/2021. Il decreto attuativo non è stato adottato perché si attendono le modifiche in sede di conversione del decreto-legge; 2) decreto del Ministro della Salute relativo all'adozione del protocollo di sicurezza per la prevenzione igienico sanitaria per il contenimento del rischio di contagio, da SARS COV- 2, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, non sottoposti, per motivi di salute, alla vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, previsto dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge n. 44/2021. Il decreto attuativo non è stato adottato perché si attendono le modifiche in sede di conversione del decreto-legge.

**di cui 14 sono decreti attuativi in materia di sport previsti da decreti legislativi di cui è stata rinviata l'efficacia.

Nel complesso il totale dei provvedimenti attuativi da adottare per l'intera Legislatura è pari quindi a 644, laddove lo stock più significativo riguarda, per la natura e la complessità delle competenze, il Ministero dell'Economia e delle finanze, seguito dal Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibili e dal Ministero della transizione ecologica (Graf. 2).

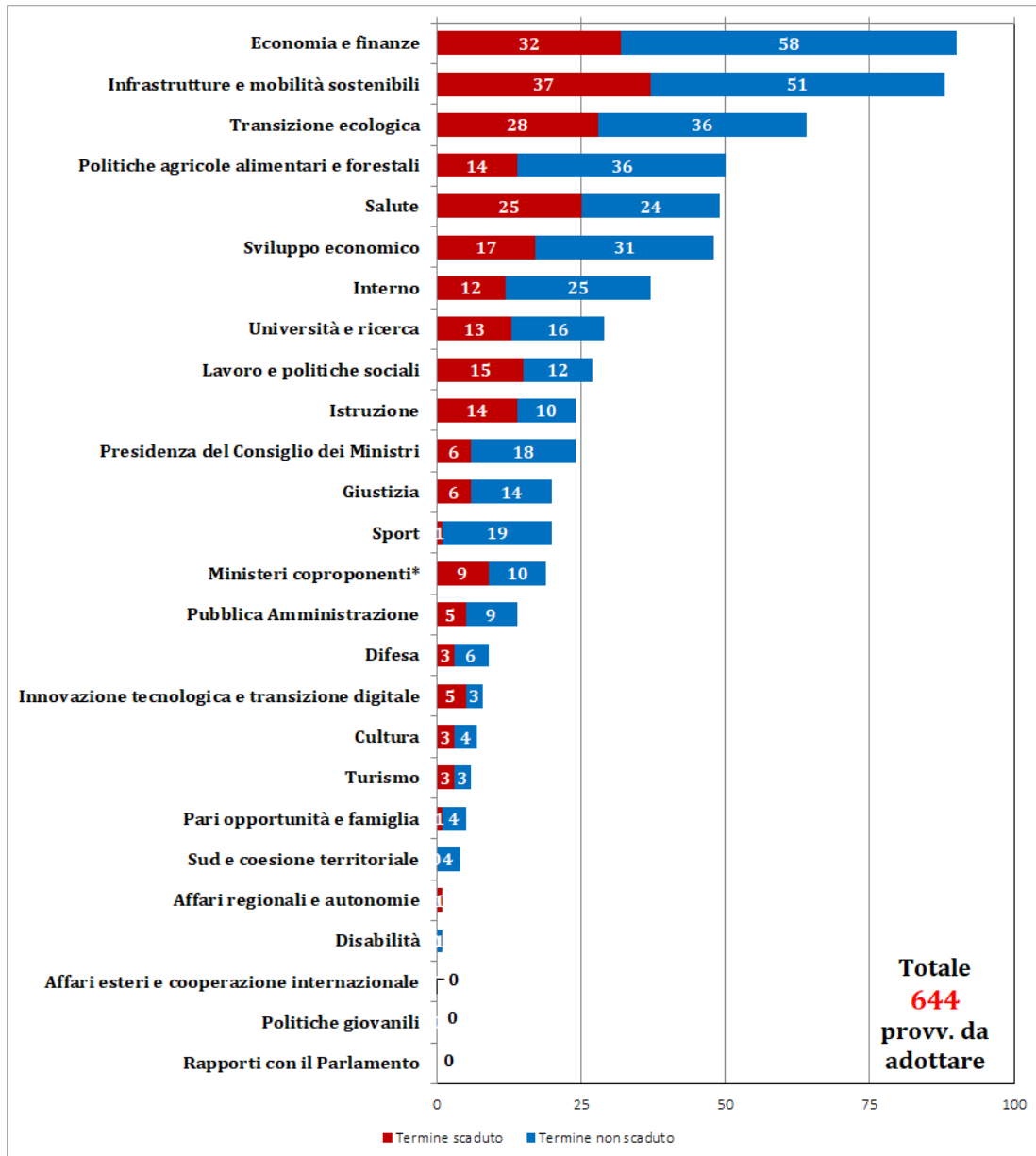
Graf. 2 - Provvedimenti attuativi da adottare previsti dalle disposizioni legislative dei Governi della XVIII Legislatura per Amministrazione proponente (valori assoluti)
 Aggiornamento al 28 aprile 2021



*Provvedimenti da adottarsi di intesa tra più amministrazioni

Anche con riferimento ai singoli Ministeri si sono distinti i provvedimenti da adottare con termine scaduto e quelli il cui termine deve ancora scadere (comprensivi anche dei provvedimenti senza termine).

Graf. 3 - Provvedimenti attuativi da adottare previsti dalle disposizioni legislative dei Governi della XVIII Legislatura per Amministrazione proponente e termine di scadenza* (valori assoluti)
 Aggiornamento al 28 aprile 2021



*Provvedimenti da adottarsi di intesa tra più amministrazioni

Si auspica che i Ministeri riescano ad assicurare costantemente la tempestiva attuazione dei provvedimenti di loro competenza in modo da ridurre significativamente i provvedimenti riconducibili a normative degli anni precedenti ancora da adottare e monitorare costantemente gli atti legislativi dell'attuale Governo per assicurarne la tempestiva attuazione rispettando i termini di adozione previsti.

Tab. 2 - Stato di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative dei Governi della XVIII Legislatura per Amministrazione proponente (valori assoluti)
Aggiornamento al 28 aprile 2021

Amministrazione proponente	Previsti	Adottati	Non adottati			
			Totale	Termine non scaduto	Termine scaduto	Senza termine
Affari esteri e cooperazione internazionale	8	8	0	0	0	0
Affari regionali e autonomie	3	2	1	0	1	0
Cultura	41	34	7	1	3	3
Difesa	15	6	9	0	3	6
Disabilità	2	1	1	0	0	1
Economia e finanze	192	102	90	6	32	52
Giustizia	30	10	20	4	6	10
Infrastrutture e mobilità sostenibili	144	56	88	8	37	43
Innovazione tecnologica e transizione digitale	10	2	8	0	5	3
Interno	94	57	37	4	12	21
Istruzione	62	38	24	0	14	10
Lavoro e politiche sociali	71	44	27	2	15	10
Pari opportunità e famiglia	10	5	5	0	1	4
Politiche agricole alimentari e forestali	80	30	50	27	14	9
Politiche giovanili	6	6	0	0	0	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri	66	42	24	2	6	16
Pubblica Amministrazione	22	8	14	1	5	8
Rapporti con il Parlamento	0	0	0	0	0	0
Salute	66	17	49	5	25	19
Sport	20	0	20	9	1	10
Sud e coesione territoriale	8	4	4	0	0	4
Sviluppo economico	89	41	48	4	17	27
Transizione ecologica	73	9	64	5	28	31
Turismo	6	0	6	1	3	2
Università e ricerca	44	15	29	0	13	16
Ministeri coproponenti*	23	4	19	1	9	9
TOTALE	1185	541	644	80	250	314

*Provvedimenti da adottarsi di intesa tra più amministrazioni

Nelle ultime settimane, le Amministrazioni hanno collaborato con la Presidenza del Consiglio per l'elaborazione di:

- a) un **cronoprogramma (piano di adozione)** predisposto sulla base di specifici criteri di priorità del provvedimento (ad es. l'impatto finanziario legato all'attuazione di una specifica disposizione normativa o l'incidenza sociale del provvedimento da adottare o il significativo rilievo per specifici settori).
- b) un **elenco di quei provvedimenti la cui adozione non risulti più attuale** (ad es. perché superati da una normativa successiva o perché ritenuta in contrasto con nuove politiche settoriali).

Sulla base delle segnalazioni delle Amministrazioni, risulta che dei 644 provvedimenti da adottare, il 3,1% (pari a 20 provvedimenti) non è più adottabile. Su tali segnalazioni sarà operata da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri una valutazione, anche con un confronto bilaterale con le Amministrazioni, circa la sussistenza della "non attualità" della adozione con conseguente abrogazione o modifica della norma che prevedeva il provvedimento.

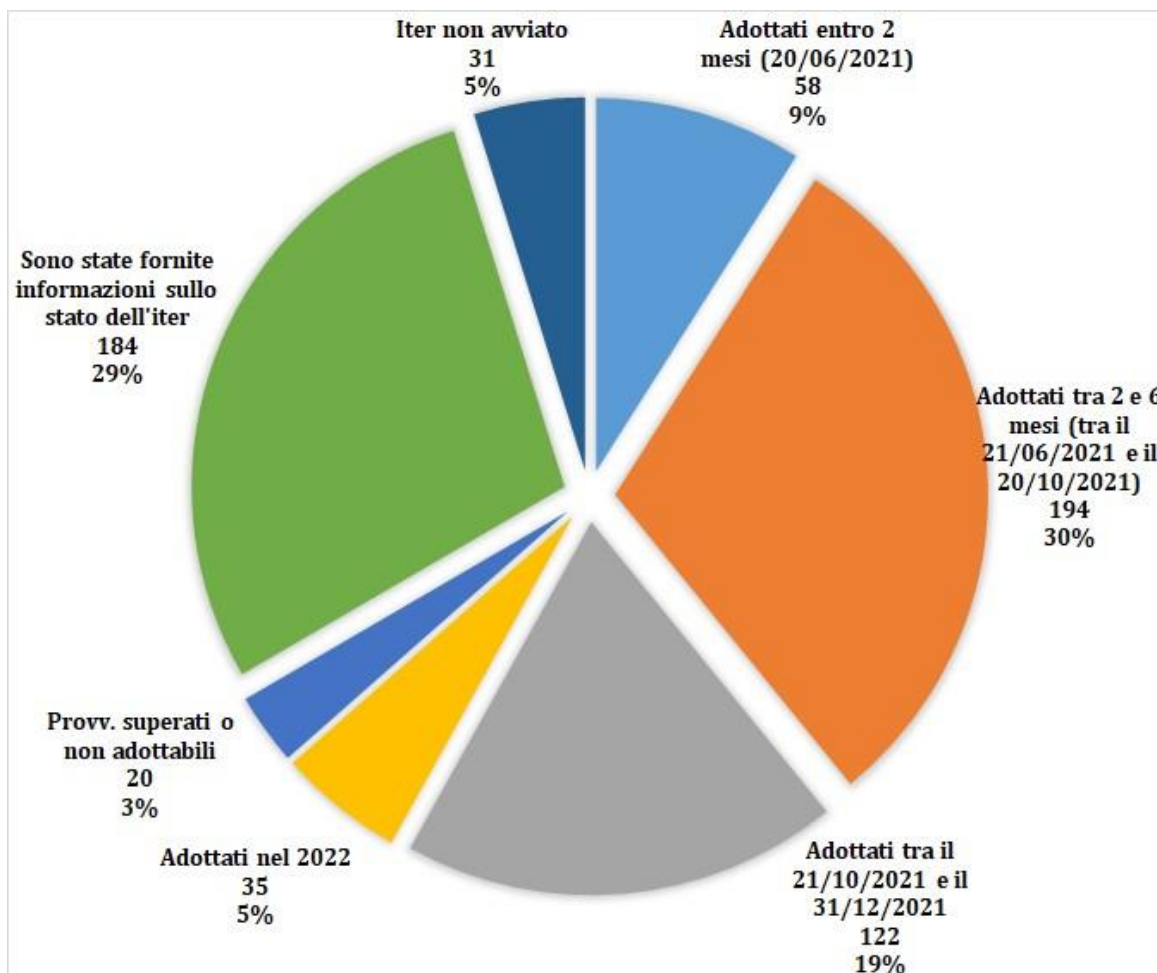
Facendo, invece, un'analisi più di dettaglio sul cronoprogramma fornito dalle Amministrazioni e sulle date previste per l'adozione dei provvedimenti ancora da adottare si è rilevato quanto riportato nella Tabella 3 e nel Grafico 4.

Tab.3 - Provvedimenti attuativi da adottare per i quali le Amministrazioni hanno fornito informazioni per Governo e informazioni fornite (valori assoluti)
Aggiornamento al 28 aprile 2021

Governi	Provvedimenti non adottati per i quali le Amministrazioni hanno fornito informazioni							
	TOTALE	Cronoprogramma fornito dalle Amministrazioni				Prov. superati o non adottabili	Sono state fornite informazioni sullo stato dell'iter	Iter non avviato
		Adottati entro 2 mesi (20/06/2021)	Adottati tra 2 e 6 mesi (tra il 21/06/2021 e il 20/10/2021)	Adottati tra il 21/10/2021 e il 31/12/2021	Adottati nel 2022			
Primo Governo della XVIII Legislatura	127	2	32	32	6	6	44	5
Secondo Governo della XVIII Legislatura	471	53	148	83	18	12	132	25
Governo in carica	46*	3	14	7	11	2	8	1
TOTALE	644	58	194	122	35	20	184	31

* di cui 14 sono decreti attuativi in materia di sport previsti da decreti legislativi di cui è stata rinviata l'efficacia

Graf. 4 - Provvedimenti attuativi da adottare previsti dalle disposizioni legislative dei Governi della XVIII Legislatura per informazioni fornite (composizione percentuale)
Aggiornamento al 28 aprile 2021



Qui di seguito è riportata la sintesi delle informazioni per singola Amministrazione:

Tab. 4 - Provvedimenti attuativi da adottare previsti dalle disposizioni legislative della XVIII Legislatura per Amministrazione proponente (valori assoluti)
Aggiornamento al 28 aprile 2021

Amministrazione proponente	Provvedimenti non adottati per i quali le Amministrazioni hanno fornito informazioni							
	TOTALE	Cronoprogramma fornito dalle Amministrazioni				Prov. superati o non adottabili	Sono state fornite informazioni sullo stato dell'iter	Iter non avviato
		Adottati entro 2 mesi (20/06/2021)	Adottati tra 2 e 6 mesi (tra il 21/06/2021 e il 20/10/2021)	Adottati tra il 21/10/2021 e il 31/12/2021	Adottati nel 2022			
Affari esteri e cooperazione internazionale	0	0	0	0	0	0	0	0
Affari regionali e autonomie	1	0	0	1	0	0	0	0
Cultura	7	0	0	0	0	0	7	0
Difesa	9	5	3	0	0	1	0	0
Disabilità	1	0	0	1	0	0	0	0
Economia e finanze	90	2	3	2	1	5	67	10
Giustizia	20	2	10	1	0	1	6	0
Infrastrutture e mobilità sostenibili	88	9	51	16	7	2	3	0
Innovazione tecnologica e transizione digitale	8	0	2	5	0	0	1	0
Interno	37	10	10	5	1	1	10	0
Istruzione	24	6	9	3	2	0	1	3
Lavoro e politiche sociali	27	3	5	3	2	0	14	0
Pari opportunità e famiglia	5	0	0	0	0	0	5	0
Politiche agricole alimentari e forestali	50	2	41	6	0	0	1	0
Politiche giovanili	0	0	0	0	0	0	0	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri	24	1	1	0	0	0	22	0
Pubblica Amministrazione	14	0	0	13	0	1	0	0
Rapporti con il Parlamento	0	0	0	0	0	0	0	0
Salute	49	5	18	9	1	3	13	0
Sport	20	0	3	5	12	0	0	0
Sud e coesione territoriale	4	4	0	0	0	0	0	0
Sviluppo economico	48	2	10	5	1	4	26	0
Transizione ecologica	64	0	12	31	3	0	0	18
Turismo	6	1	0	0	0	1	4	0
Università e ricerca	29	5	12	7	5	0	0	0
Ministeri coproponenti*	19	1	4	9	0	1	4	0
TOTALE	644	58	194	122	35	20	184	31

*Provvedimenti da adottarsi di intesa tra più amministrazioni

Il cronoprogramma di adozione dei provvedimenti dell'attuale Governo **va rafforzato ed accelerato**.

Si procederà con un **aggiornamento mensile** dei dati del monitoraggio odierno e, nel contempo, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio, **si analizzeranno le problematiche più comuni che sono alla base dei ritardi o delle difficoltà nell'adozione dei provvedimenti per pervenire anche ad eventuali soluzioni di sistema**. Inoltre, si avvierà uno specifico monitoraggio, basato sugli stessi criteri, sui provvedimenti da adottare dei Governi della precedente Legislatura per un totale di 309 provvedimenti.

Tab. 5 - Stato di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative dei Governi della XVII Legislatura (valori assoluti)
Aggiornamento al 28 aprile 2021

Governi della XVII Legislatura	Previsti	Adottati	Non adottati
Primo Governo	323	314	9
Secondo Governo	935	821	114
Terzo Governo	514	328	186
TOTALE	1772	1463	309

Con riferimento, invece, **alla tecnica legislativa**, si segnala che va ridotta la tendenza ad inserire nelle norme primarie il rinvio a decreti attuativi. Pertanto, tenuto conto della distinzione tra provvedimenti autoapplicativi e non autoapplicativi, a seconda che richiedano o meno, per la loro piena attuazione, l'adozione di successivi provvedimenti di secondo livello, nell'attività legislativa di iniziativa del Governo, occorrerà privilegiare una modalità di legiferare che mantenga al livello minimo il numero dei decreti attuativi prediligendo la normativa autoapplicativa, senza, ovviamente, per questo irrigidire o irragionevolmente innalzare il livello delle fonti.