

minidossier

N. 2 FEBBRAIO 2017

IL SECONDO TEMPO DELLE LEGGI

L'adozione dei provvedimenti attuativi dal 2011 a oggi

Una panoramica sui decreti attuativi

Cosa sono, quanti sono e chi se ne occupa

L'attuazione delle leggi

Livello di implementazione e durata del processo

Le leggi più coinvolte

Norme incomplete e impatto dell'attuazione

SOMMARIO

Introduzione

7 Una panoramica sui decreti attuativi

Cosa sono, quanti sono e chi se ne occupa

Le leggi che richiedono provvedimenti attuativi

I decreti legislativi

I provvedimenti attuativi degli ultimi tre governi

Il numero di provvedimenti attuativi per legge

I ministeri su cui ricade l'attuazione

Gli atti che completano le leggi

14 L'attuazione delle leggi

Livello di implementazione e durata del processo

Le leggi ancora da completare

Le variazioni nei provvedimenti attuativi previsti

Il tasso di approvazione per tipo di atto

La durata del secondo tempo

Il tasso di approvazione dei ministeri

I provvedimenti attuativi scaduti

21 Le leggi più coinvolte

Norme incomplete e impatto dell'attuazione

I provvedimenti con più decreti attuativi

Le cose che rimangono da fare delle leggi chiave

L'incidenza dei decreti attuativi sul testo delle leggi

I provvedimenti con il tasso di attuazione più basso

I soggetti istituzionali coinvolti

INTRODUZIONE



402

leggi analizzate



112

decreti legislativi considerati



2.069

provvedimenti attuativi
monitorati



3

governi confrontati



17

ministeri coinvolti

Le elaborazioni del rapporto si basano su dati ufficiali rintracciati fino al 3 gennaio 2017 e riferiti a dicembre 2016 dal sito dell'ufficio per il programma di governo della presidenza del consiglio dei ministri.

Il processo legislativo in Italia è complesso e lungo, e coinvolge numerosi attori. Comunemente si pensa solo al parlamento. È vero che deputati e senatori sono i principali titolari dell'iniziativa legislativa: le loro proposte e il lavoro in aula e nelle commissioni è un contributo imprescindibile alla formazione delle norme che regolano la vita nel nostro paese. Ma si tratta solo di una prima parte del lavoro, che possiamo definire "il primo tempo" delle leggi.

Dopo l'attività di parlamento e governo comincia infatti un secondo tempo, altrettanto importante, ma più lungo e complesso. Dopo l'approvazione di una nuova legge capita spesso che aspetti pratici, burocratici e tecnici necessari per applicarla siano affidati ad altri soggetti istituzionali, principalmente ministeri. Che devono occuparsi dei cosiddetti decreti attuativi, provvedimenti necessari per completare gli effetti della norma stessa.

Si tratta di una fase molto particolare dell'iter legislativo, per due motivi. L'azione si sposta dal parlamento ai numerosi uffici competenti e le dinamiche politiche lasciano il posto a quelle burocratiche e tecniche. Inoltre i tipi di atti e di iter coinvolti si moltiplicano. In aula si parla di disegni di legge (ddl), emendamenti e leggi, mentre nel secondo tempo, quello degli uffici, si passa a decreti ministeriali, decreti del presidente della repubblica, provvedimenti direttoriali, deliberazioni cipe, protocolli d'intesa, linee di indirizzo, documenti di programmazione e altro ancora.

Passaggi naturali del processo di attuazione delle leggi approvate dal parlamento, che però rendono molto difficile monitorare l'implementazione delle norme e capire chi sia responsabile della mancata o cattiva applicazione dei provvedimenti. La moltiplicazione dei soggetti coinvolti compromette l'accountability delle istituzioni, come viene definita la responsabilità di rendere conto ai cittadini e metterli così in condizione di capire e giudicare consapevolmente.

Questo MiniDossier intende fotografare la situazione attuale: capire la reale portata del fenomeno e osservare il grado di attuazione delle norme principali. Nonché sottolineare la poca trasparenza su questi aspetti da parte delle istituzioni.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Costituzione della repubblica italiana

- ART 70** La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere
- ART 71** L'iniziativa delle leggi appartiene al governo, a ciascun membro delle camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.
- ART 72** Ogni disegno di legge, presentato ad una camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla camera, se il governo o un decimo dei componenti della camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.
- ART 73** Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione. Se le camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito. Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.
- ART 76** L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.
- ART 77** Il governo non può, senza delegazione delle camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

GLOSSARIO E NOTA METODOLOGICA

- Decreto legge** | Atto avente forza di legge adottato dal governo in casi straordinari di necessità e di urgenza. Deve essere convertito in legge entro 60 giorni dal parlamento.
- Decreto legislativo** | Atto avente forza di legge adottato dal governo su delega del parlamento.
- Legge ordinaria** | Testo approvato dal parlamento.
- Decreto o provvedimento attuativo** | Atto adottato principalmente dai ministeri per implementare la legge (cioè applicare in concreto il dettato di un decreto legge o di un decreto legislativo o di una legge ordinaria).

Nelle elaborazioni di questo MiniDossier quando si parla dei governi Monti, Letta e Renzi ci si riferisce agli atti approvati dai singoli esecutivi. Non si guarda cioè all'attività del governo ma all'implementazione degli atti da esso approvati.

CAMPAGNA

Il lavoro di analisi di questo MiniDossier è stato possibile grazie ai report dell'ufficio per il programma di governo della presidenza del consiglio dei ministri. L'ufficio, [istituito](#) il 13 aprile 2012, è una struttura di supporto nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative. Durante il governo Monti il ministro Dino Piero Giarda ha introdotto le prime relazioni sullo stato di attuazione dei provvedimenti dell'esecutivo. Con il governo Renzi questi report sono diventati periodici, con cadenza mensile o bimensile.

Tutti i dati analizzati provengono dai [report periodici sul programma](#) e dalle tabelle dei [provvedimenti attuativi adottati](#) dal governo Monti in poi. Queste pubblicazioni, per quanto preziose, devono però essere considerate solo un punto di partenza, in quanto attualmente risultano limitate rispetto alla complessità della materia. I problemi riguardano la natura e il formato dei contenuti diffusi.

Per migliorare il servizio chiediamo la piena apertura dei dati a disposizione. È necessaria per ogni legge approvata dal parlamento e per ogni decreto legislativo emanato dal consiglio dei ministri la pubblicazione di tabelle contenenti le seguenti informazioni: numero di provvedimenti attuativi previsti, ministeri coinvolti, norme specifiche da attuare (con riferimento ad articoli e commi del testo) e scadenza per l'adozione. Non solo, questo tipo di informazione deve essere reso disponibile in formato aperto, per permettere un effettivo monitoraggio da parte dei cittadini e una migliore analisi da parte di giornalisti e studiosi della materia.

I report periodici pubblicati non permettono il confronto fra i diversi governi poiché le informazioni rilasciate non sono sempre le stesse. Infatti si trovano elaborazioni diverse per gli esecutivi Monti, Letta e Renzi, i tre che si sono susseguiti da quando questi dati vengono diffusi.

Per esempio per i governi Monti e Letta è disponibile la suddivisione per scadenze dei provvedimenti ancora da adottare, un'informazione invece assente per il governo Renzi. Inoltre vengono forniti molti dettagli sui decreti attuativi adottati - ministero proponente, fonte del provvedimento, articoli e commi e oggetto della norma - ma lo stesso non avviene per quelli non ancora adottati.

I dati sono inoltre diffusi in pdf, come spesso avviene per i report ministeriali, e non in formati aperti e riutilizzabili. Questo è un dettaglio cruciale perché in questo modo si rende molto complicato usare e analizzare le tabelle ufficiali.

L'uniformità dei dati e il loro formato sono limiti strutturali della base dati usata che hanno reso impossibile analizzare alcuni aspetti in maniera completa.

Ipotetico percorso per la piena attuazione di una proposta

LIBRI UNIVERSITARI GRATIS PER STUDENTI IN REGOLA CON GLI ESAMI

Tre tentativi ipotizzati



UNA PANORAMICA SUI DECRETI ATTUATIVI

Cosa sono, quanti sono e chi se ne occupa


Il passaggio tra quello che abbiamo chiamato primo e secondo tempo delle leggi è un andamento da tanti a pochi e da pochi a tanti. In ogni legislatura deputati e senatori presentano numerosi disegni di legge e solo poche di queste proposte diventano legge. I quasi 7.000 disegni di legge presentati in parlamento nella XVII legislatura hanno prodotto 282 leggi, con un percentuale di esiti positivi di poco superiore al 4%.

Ma una volta approvate molte di queste norme sono solo a metà del percorso e per essere applicate hanno bisogno di altri provvedimenti. Delle 282 leggi approvate nella XVII legislatura (governi Letta e Renzi) 74 hanno richiesto ulteriore lavoro, per un totale di 1.051 provvedimenti attuativi necessari. A questi numeri bisogna aggiungere 105 decreti legislativi, che hanno generato 377 decreti attuativi.

Oltre ai dati di questa legislatura, i report del governo permettono l'analisi anche del governo Monti. In totale le leggi prodotte dai tre esecutivi rinviavano a 2.069 provvedimenti attuativi. Una mole di atti che una volta fuori dal parlamento sono ricaduti sui diversi ministeri competenti. Che a loro volta hanno dovuto produrre atti necessari per completare le leggi stesse, come decreti ministeriali, provvedimenti direttoriali, linee guida, documenti di programmazione eccetera.

Il meccanismo che porta alcune proposte normative a diventare azioni concrete è dunque molto complesso e richiede l'intervento di varie figure, oltre ai politici eletti in parlamento. Per produrre un cambiamento quasi mai è sufficiente approvare una legge in aula, di solito è indispensabile anche l'operato di ministeri e agenzie competenti.

Questi ulteriori passaggi sono del tutto normali e imprescindibili in quanto le competenze del parlamento sono comunque limitate e da integrare da organi più esecutivi. Capire come si svolge il secondo tempo delle leggi è necessario per monitorare la loro attuazione. Il moltiplicarsi dei provvedimenti e degli attori coinvolti rende questo controllo necessario per poter assegnare responsabilità, meriti e demeriti. In effetti nel corso di questa analisi si vedrà che non di rado i provvedimenti stabiliti dal parlamento richiedono anni di pratiche ministeriali per essere realizzati.



Circa il **30%** delle leggi approvate rinvia ad almeno un decreto attuativo

LE LEGGI CHE RICHIEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

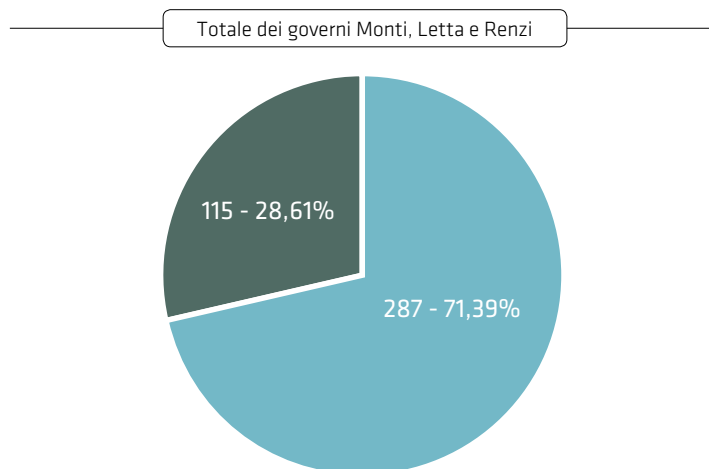
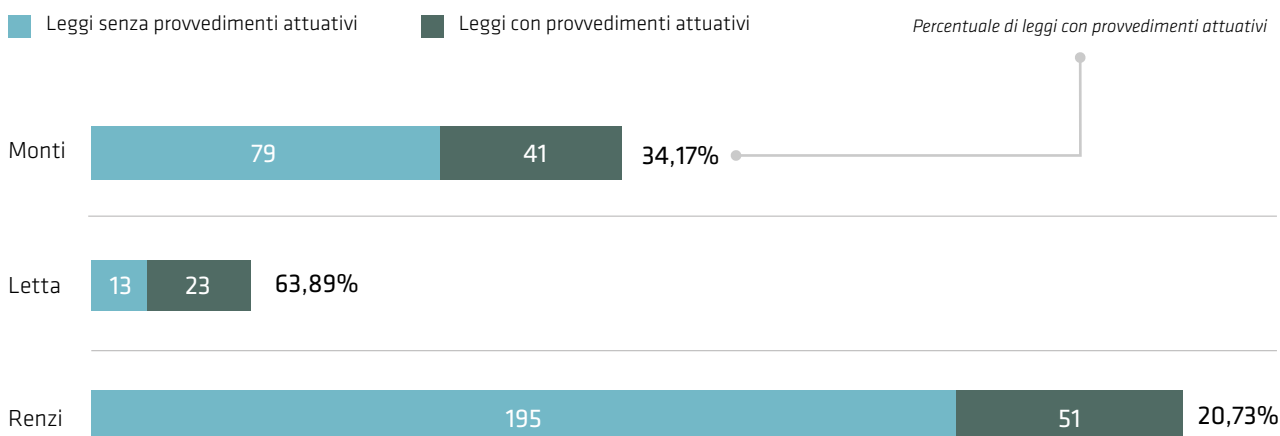
Quando una legge viene approvata bisogna capire quali aspetti richiedono ulteriore lavoro da parte della macchina statale. Per esempio alcuni articoli della norma possono stabilire l'intervento di specifici

ministeri per implementare determinati aspetti pratici. Delle 402 leggi approvate durante i governi Monti Letta e Renzi, 115 hanno richiesto almeno un provvedimento attuativo (28,61%). Negli ultimi tre esecutivi l'apice è stato raggiunto con Enrico Letta, in cui 23 delle 36 leggi approvate (il 63,89%) hanno necessitato di interventi aggiuntivi. Il governo Renzi, il più duraturo dei tre, ha la percentuale più bassa (20,73%).

Quante leggi approvate dai governi Monti, Letta e Renzi hanno richiesto provvedimenti attuativi

Da sapere

Il dato riguarda i decreti attuativi necessari per le leggi approvate durante i singoli governi, anche se presentate da esecutivi precedenti. Per il governo Renzi sono disponibili solo i dati per le leggi di iniziativa governativa.



In evidenza

In media 3 leggi su 10 rinviano ad almeno un provvedimento attuativo.

I DECRETI LEGISLATIVI

Alla mole di provvedimenti attuativi per le leggi si sommano quelli richiesti dai decreti legislativi.

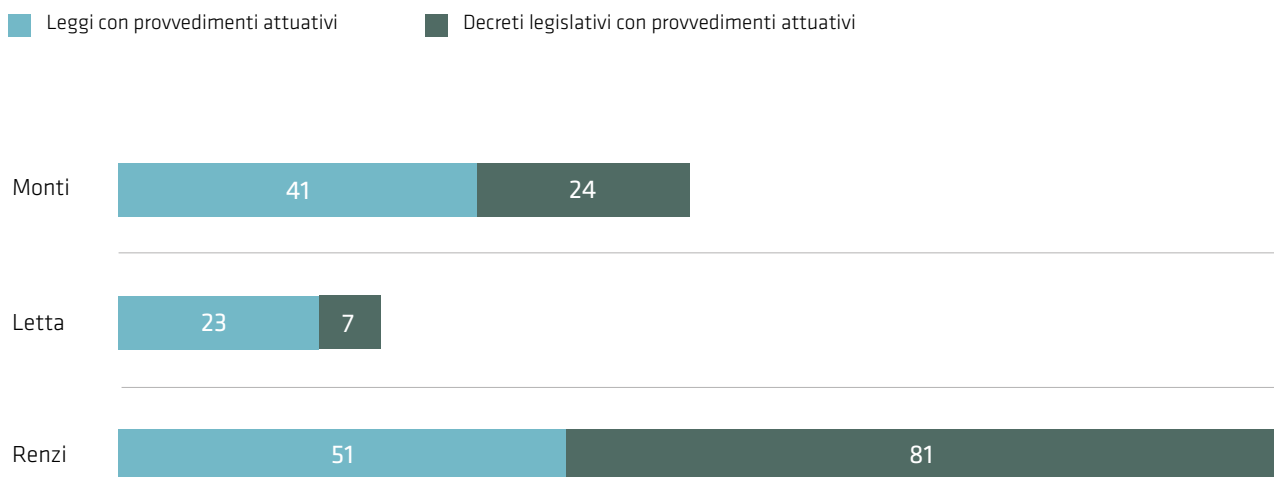
Decreti legge e decreti legislativi sono atti aventi forza di legge adottati dal governo, con la differenza che il [decreto legislativo](#) può essere adottato solo a seguito

di legge di delegazione da parte del parlamento. In altre parole per i decreti legge l'intervento del governo è precedente a quello del parlamento, mentre per i decreti legislativi è successivo. Durante il governo Monti si contavano pochi decreti legislativi, con Letta e Renzi sono diventati atti predominanti.

I provvedimenti attuativi necessari per leggi, conversioni di decreti legge e decreti legislativi.

Da sapere

Il dato riguarda i decreti attuativi necessari per le leggi approvate durante i singoli governi, anche se presentate da esecutivi precedenti. Per il governo Renzi sono disponibili solo i dati per le leggi di iniziativa governativa.



In evidenza

Durante il governo Renzi, il 61,36% delle norme che hanno richiesto provvedimenti attuativi erano decreti legislativi: un record fra gli ultimi esecutivi.

I PROVVEDIMENTI ATTUATIVI DEGLI ULTIMI TRE GOVERNI

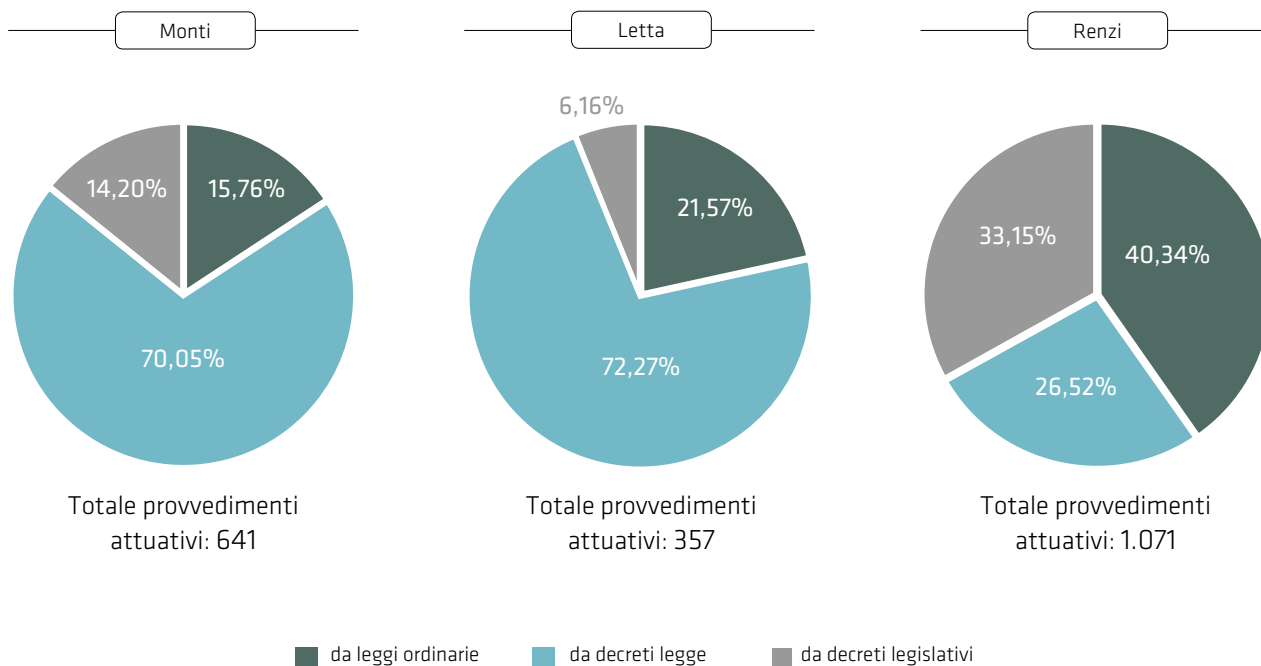
Nell'ordinamento italiano i decreti legge e i decreti legislativi sono i due atti normativi del governo che hanno forza di legge e che, insieme alle leggi ordinarie, possono richiedere provvedimenti attuativi. Nei governi

Monti e Letta circa il 70% dei provvedimenti attuativi è stato richiesto da conversioni di decreti legge, percentuale che è crollata al 26,52% con il governo Renzi. Sono però aumentati quelli generati da decreti legislativi. Mentre con Monti erano il 14,20% e con Letta il 6,16%, con l'esecutivo Renzi si arriva al 33,15%.

Gli atti dei governi Monti, Letta e Renzi che rinviavano a provvedimenti attuativi

Da sapere

Il dato riguarda i decreti attuativi necessari per le leggi approvate durante i singoli governi, anche se presentate da esecutivi precedenti. Per il governo Renzi sono disponibili solo i dati per le leggi di iniziativa governativa.



In evidenza

Durante il governo Renzi la quota di decreti attuativi generati da decreti legislativi è salita al 33,15%.

IL NUMERO DI PROVVEDIMENTI ATTUATIVI PER LEGGE

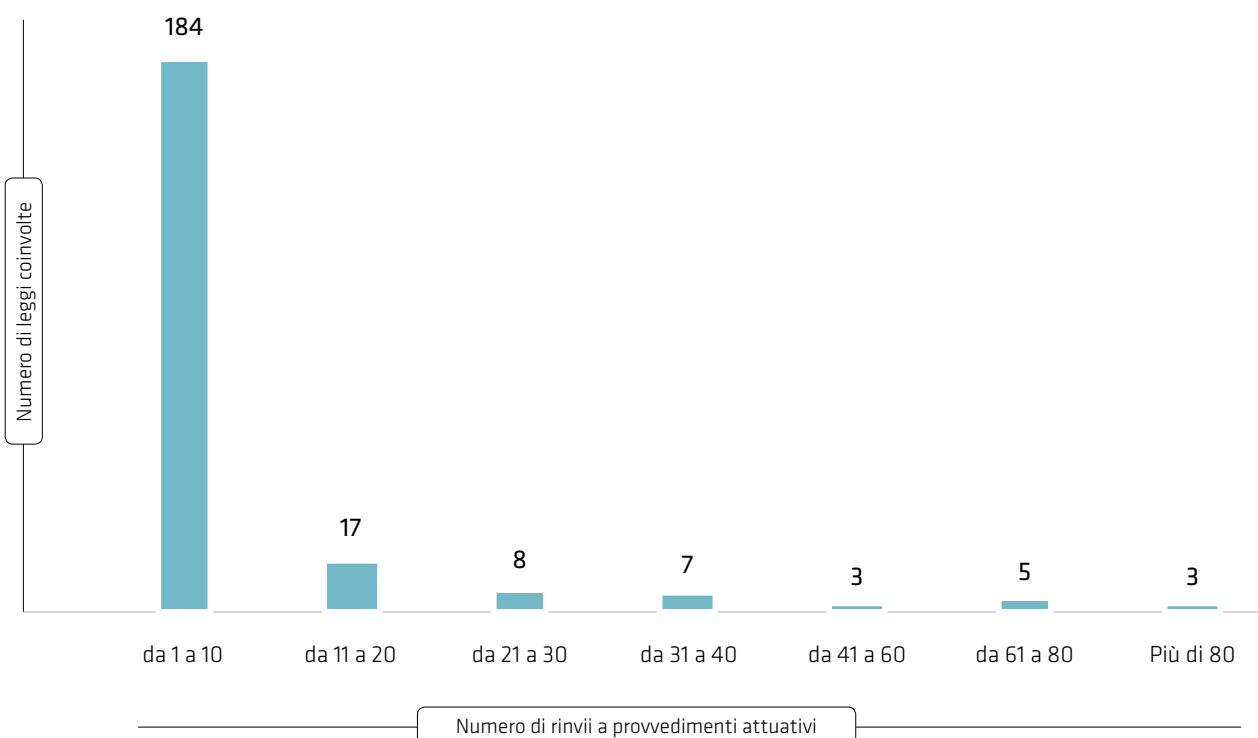
Per le 227 leggi - fra decreti, decreti legislativi e leggi ordinarie - che hanno avuto bisogno di provvedimenti

attuativi, la stragrande maggioranza (81,06%) ne ha richiesto un massimo di 10. Le leggi con più di 30 decreti attuativi sono il 7,93% di quelle considerate. Tre i casi in cui si è superato soglia 80, tutti provvedimenti economici: legge di stabilità 2016 (Renzi, con 136), legge di stabilità 2015 (Renzi, con 94) e la spending review II (Monti, con 84).

Il numero dei decreti attuativi necessari

Da sapere

Le norme che prevedono decreti attuativi sono state divise per fasce in base al numero. Il grafico si riferisce alle leggi con almeno un decreto attuativo.



In evidenza

L'81% delle leggi con decreti attuativi ne ha un massimo di 10.

I MINISTERI SU CUI RICADE L'ATTUAZIONE

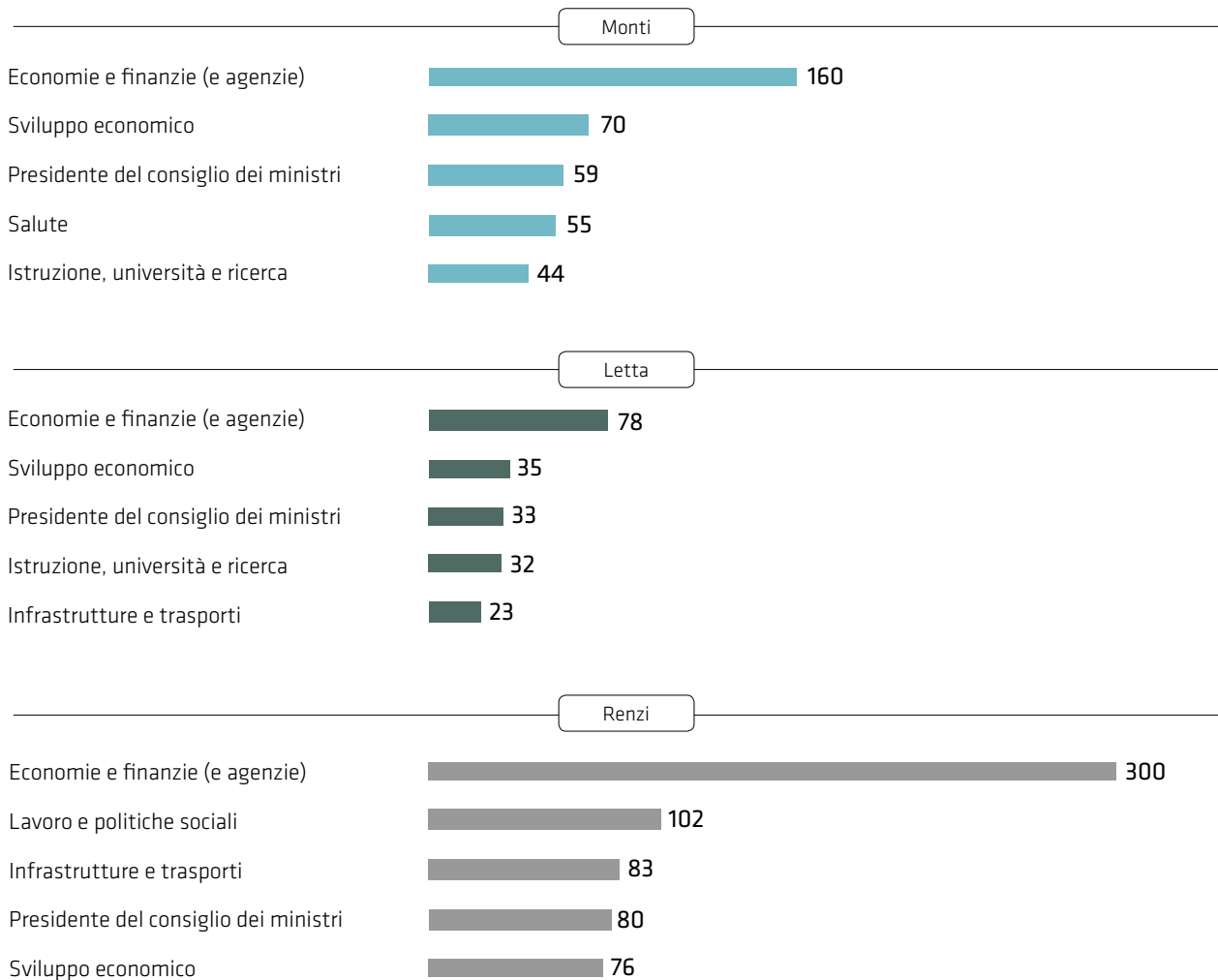
Il compito di emanare gli atti necessari per completare le leggi spetta a ministeri e agenzie competenti. Di solito i provvedimenti economici prevedono il maggior numero di decreti attuativi, dunque i relativi ministeri sono

quelli più coinvolti. Negli ultimi tre esecutivi il ministero dell'economia e delle finanze ha dovuto occuparsi della maggior parte dei provvedimenti necessari: 538. Decisamente più basso il dato per il secondo dicastero più interessato, il ministero dello sviluppo economico, che ha dovuto emanare 181 decreti attuativi. Terzo posto per il ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha prodotto 161 provvedimenti.

Ministeri con più decreti attuativi

Da sapere

Il numero di provvedimenti attuativi a carico di ciascun ministero



In evidenza

Il ministero dell'economia e delle finanze, con le relative agenzie, si occupa del 26% dei provvedimenti attuativi.

GLI ATTI CHE COMPLETANO LE LEGGI

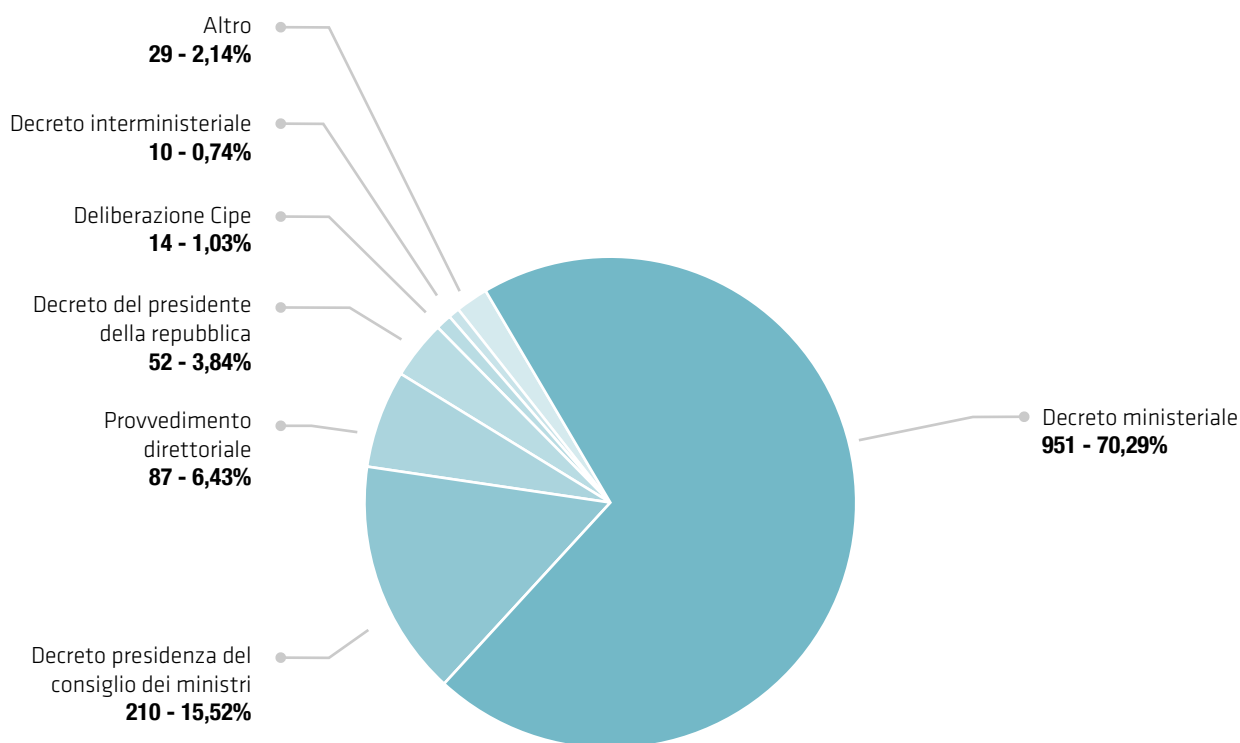
L'adozione dei decreti attuativi compete a diversi soggetti, perciò possono essere usati vari tipi di atti, ciascuno con i relativi iter. Quello più frequente è il decreto ministeriale, usato circa nel 70% dei casi. Seguono i

decreti della presidenza del consiglio dei ministri con il 15,52% e i provvedimenti direttoriali, adottati il 6,43% delle volte. Sono ricorrenti anche i decreti del presidente della repubblica (3,84%), le deliberazioni Cipe (1,03%), e i decreti interministeriali (0,75%).

Il tipo di atti utilizzati per adottare i provvedimenti attuativi

Da sapere

Il calcolo è stato fatto sui provvedimenti attuativi adottati.



In evidenza

Sono stati riscontrati 25 tipi diversi di atti.

L'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

Livello di implementazione e durata del processo

La piena applicazione delle norme comporta un percorso complesso, che prevede passaggi e tempi aggiuntivi a quelli della politica in senso stretto. È dunque interessante analizzare anche questa seconda parte: come procede l'attuazione delle leggi?

Si può rispondere a questa domanda da diversi punti di vista, tutti ugualmente importanti. Innanzi tutto si può considerare la completezza dell'azione legislativa. Cioè andare a vedere quanti atti sono stati poi completati con i decreti attuativi di cui necessitavano. Per prassi ogni governo impiega i primi mesi in carica per smaltire quanto ereditato dalle amministrazioni precedenti. «Bisogna però ricordare - ha sottolineato l'ex ministro Piero Giarda nel [report di monitoraggio del governo Monti nel febbraio del 2013](#) - che le leggi delle maggioranze politiche di ieri rincorrono quelle delle maggioranze politiche di oggi; [...] 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».

È dunque chiaro che gli atti approvati durante il governo Monti hanno per forza di cose un tasso di completezza superiore rispetto a quelli di Renzi in generale dal novembre 2011 a oggi su 227 provvedimenti che hanno richiesto decreti attuativi, 149 sono ancora da completare (il 65,64%).

Bisogna inoltre considerare i continui cambiamenti della base dati, che rendono più difficile analizzare la materia. Infatti i decreti attuativi da realizzare ereditati dai precedenti governi possono essere adottati, ma anche abrogati o assorbiti da una nuova legislazione. È il caso per esempio dei provvedimenti attuativi risalenti al governo Monti che da agosto 2014 a oggi sono passati da 720 a 641, mentre quelli derivanti dal governo Letta sono scesi da 433 a 357.

Infine una terza chiave di lettura riguarda i ministeri, gli organi cioè su cui ricade la responsabilità di completare il lavoro dell'aula adottando le apposite disposizioni attuative. Oltre al tasso di attuazione per ciascun dicastero, si può osservare quanto lavoro è al momento andato perso. Dei 154 provvedimenti ancora in sospeso dei governi Monti e Letta, il 48,05% ha termine scaduto.



Atti che rinviano a
provvedimenti attuativi:
227

Di cui ancora da completare:
149 (65,64%)

LE LEGGI ANCORA DA COMPLETARE

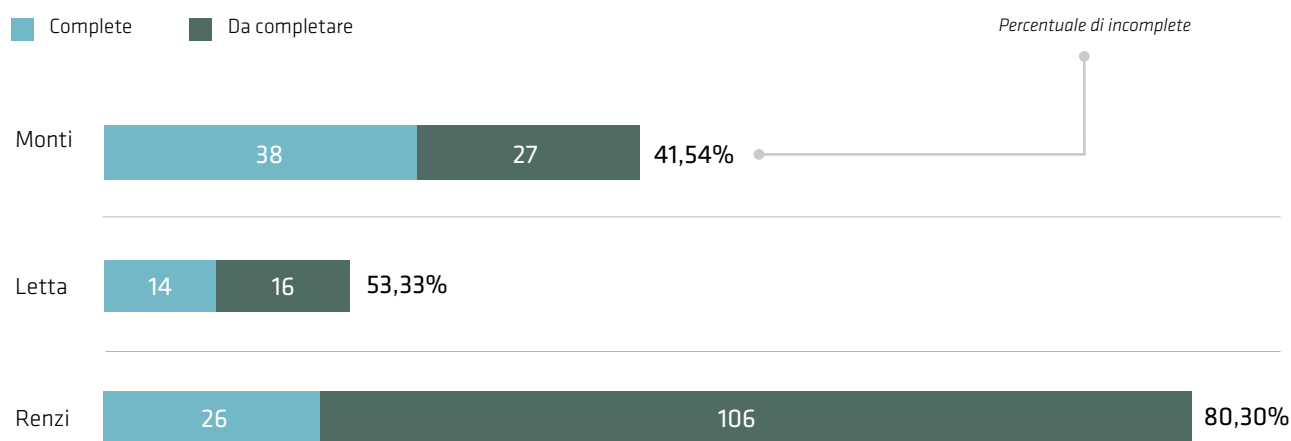
Delle 227 leggi che rinviano a provvedimenti attuativi e risalenti ai governi Monti, Letta e Renzi, 78 sono state poi completate con l'adozione di tutti i decreti previsti. Invece 149 risultano tronche, il 65,64% del totale.

Essendo i più recenti, gli atti del governo Renzi sono quelli maggiormente incompleti: l'80%. Quelli del governo Monti hanno la percentuale più alta di completezza, il 58,46%, un risultato raggiunto anche grazie al lavoro di attuazione realizzato anche dai governi Letta e Renzi.

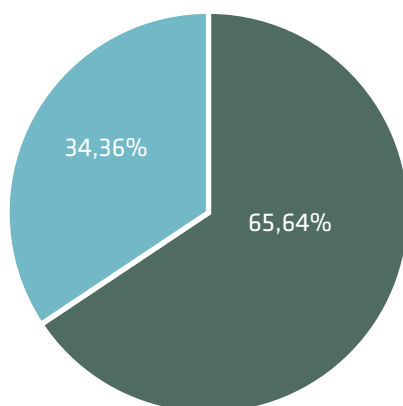
A che punto sono le leggi che rinviano a provvedimenti attuativi

Da sapere

Per leggi complete si intende quelle per cui sono stati adottati tutti i decreti attuativi previsti.



Totale governi Monti, Letta e Renzi



In evidenza

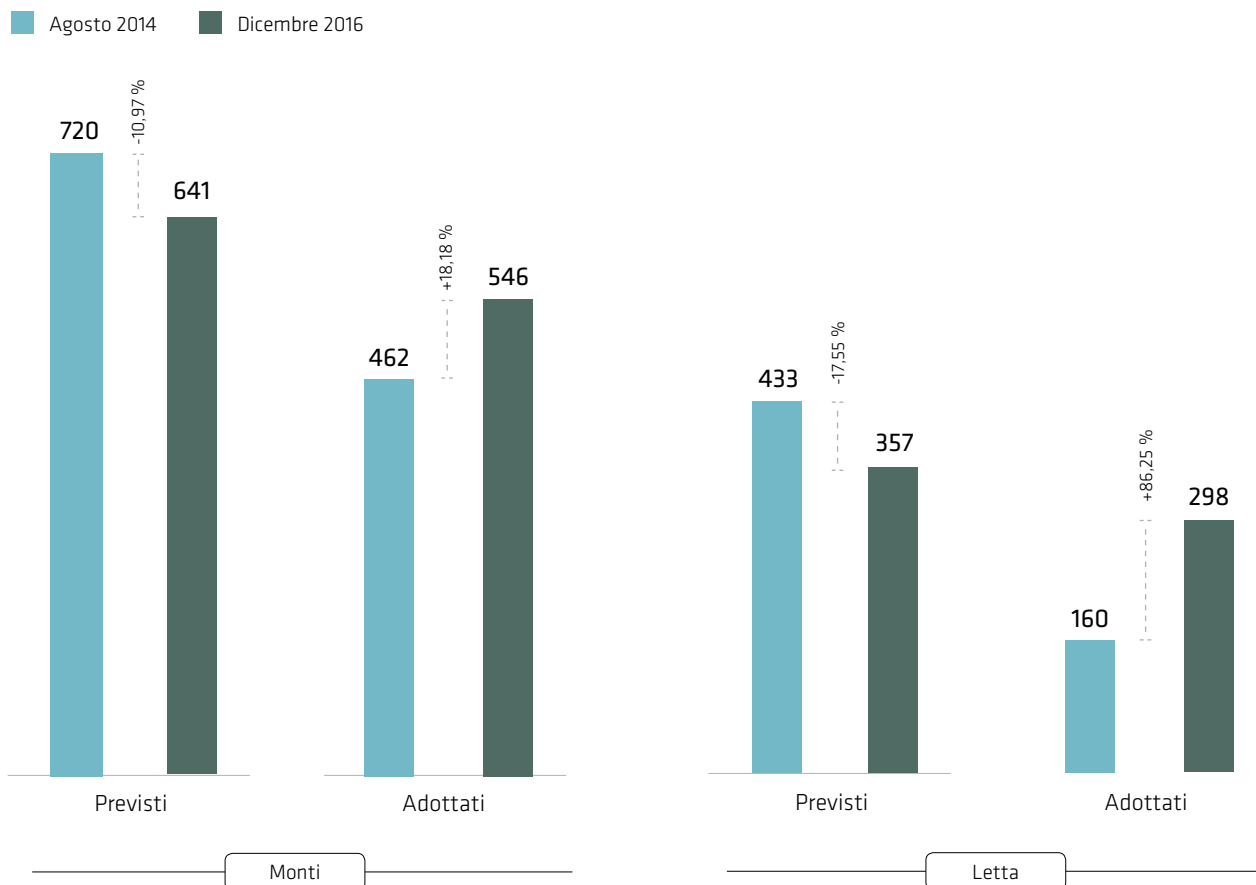
Il 65,64% delle leggi approvate che necessitano di decreti attuativi sono ancora incomplete.

LE VARIAZIONI NEI PROVVEDIMENTI ATTUATIVI PREVISTI

I governi hanno due modi per smaltire il lavoro rimasto in sospeso dagli esecutivi precedenti. Uno è adottare

i provvedimenti previsti e contribuire all'attuazione delle norme. Durante il governo Renzi, i provvedimenti attuativi adottati risalenti ai governi Monti e Letta sono aumentati del 35,69%. L'altro modo è abrogare o assorbire con nuova normativa i provvedimenti attuativi rimanenti. Per questa via i decreti risalenti al governo Monti sono passati da 720 a 641, quelli di Letta da 433 a 357: una diminuzione totale del 13,44%.

Numero di provvedimenti attuativi previsti e adottati dai governi Monti e Letta



Da sapere

Nei report del governo il numero dei decreti attuativi previsti è conteggiato al netto di quelli abrogati o assorbiti da normativa successiva.

In evidenza

Durante il governo Renzi il totale dei provvedimenti attuativi "ereditati" dagli esecutivi Monti e Letta è diminuito del 13,44%.

IL TASSO DI APPROVAZIONE PER TIPO DI ATTO

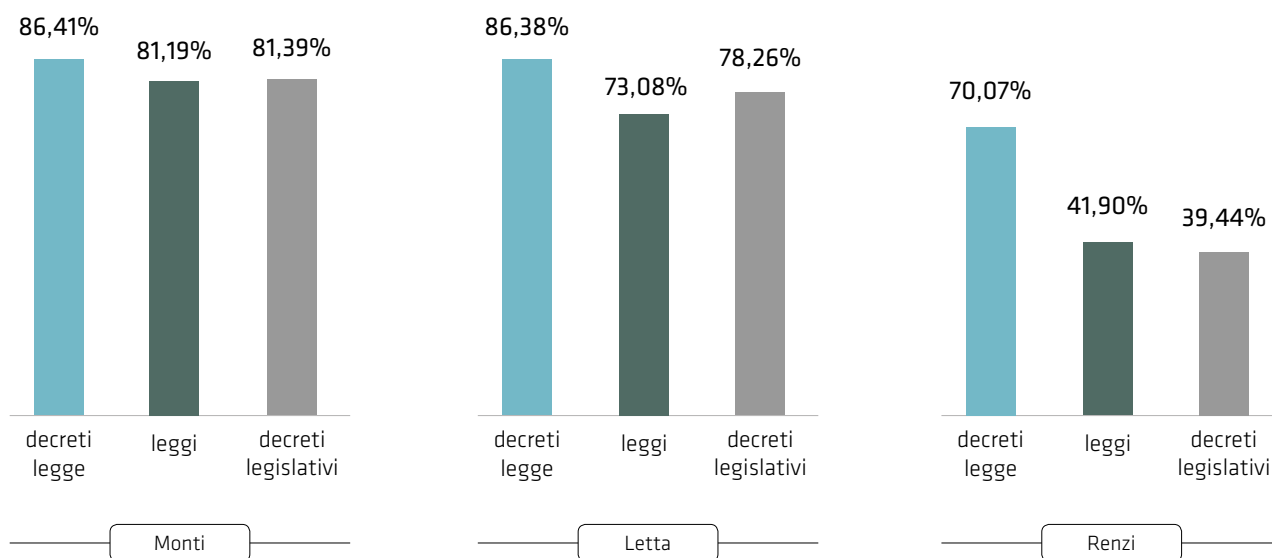
Per prassi ogni nuovo governo dedica i primi mesi di mandato a smaltire quanto ereditato dalle amministrazioni precedenti. Questo aiuta a spiegare perché i dati del governo Renzi sono più bassi rispetto

a quelli di Monti e Letta. Fatta questa premessa, però, possiamo comunque notare un aspetto ricorrente. I provvedimenti attuativi dei decreti legge hanno il tasso di approvazione più alto rispetto a quelli collegati a qualsiasi altro tipo di norma. La spiegazione sta nella natura stessa del decreto legge, che serve per rispondere a emergenze, e nel fatto che spesso questo tipo di atto è usato per realizzare il programma di governo.

Tasso di attuazione per tipo di atto

Da sapere

Il tasso di attuazione è calcolato sul totale dei provvedimenti attuativi previsti. La possibilità di adottare alcuni atti è spesso vincolata alla precedente adozione di altri.



In evidenza

I provvedimenti attuativi dei decreti legge hanno il tasso di attuazione più alto.

LA DURATA DEL SECONDO TEMPO

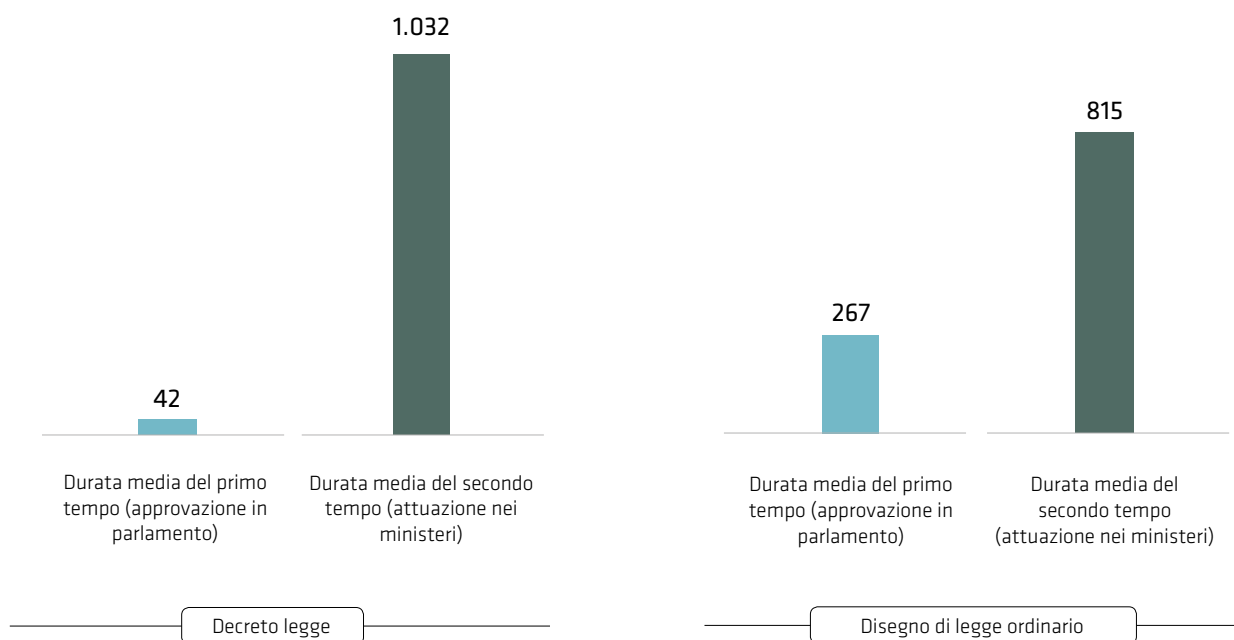
La coda lunga delle leggi approvate ma ancora incomplete a volte raggiunge una durata considerevole. Se in media un decreto legge viene approvato in 42 giorni (media della XVII legislatura), il “secondo tempo”

prolunga parecchio la gestazione della norma. A oggi ci sono 40 decreti legge approvati dai governi Monti, Letta e Renzi che ancora mancano dei rispettivi decreti attuativi. In media sono diventati legge da 1.032 giorni, ma non sono ancora norme effettive. Discorso analogo per le leggi ordinarie, approvate in media in 267 giorni ma in attesa delle disposizioni operative da 815 giorni.

Da quanti giorni le leggi approvate sono in attesa dei decreti attuativi

Da sapere

Il tempo di attesa dei decreti attuativi è calcolato dal giorno di approvazione della legge al 9 gennaio 2017. Prende in esame solamente le leggi ancora da completare.



In evidenza

40 decreti legge sono stati approvati in media da quasi 3 anni (1.032 giorni) dai governi Monti, Letta e Renzi ma sono ancora in attesa dei decreti attuativi.

IL TASSO DI APPROVAZIONE DEI MINISTERI

Il tasso di attuazione delle disposizioni operative è del 65,97% per i governi Monti, Letta e Renzi messi insieme. Un dato tenuto basso dalle normative del governo Renzi, che essendo più recenti hanno avuto meno

tempo per essere implementate. Tre ministeri (affari esteri, affari regionali e difesa) hanno adottato tutti i decreti attuativi prodotti da leggi del governo Monti, e 4 (affari esteri, affari regionali, beni culturali e giustizia) hanno fatto lo stesso per quelli dell'esecutivo Letta. Considerando il lavoro dei tre esecutivi messi insieme, il ministero della difesa ha il tasso di attuazione più alto: 88,10%.

La percentuale di decreti attuativi adottati sul totale dei previsti

Da sapere

Il tasso di attuazione è calcolato dividendo il numero di provvedimenti adottati con il totale dei previsti.

	Monti			Letta			Renzi		
	Previsti	Adottati	%	Previsti	Adottati	%	Previsti	Adottati	%
Affari esteri e cooperazione internazionale	6	6	100,00%	2	2	100,00%	10	6	60,00%
Affari regionali	1	1	100,00%	1	1	100,00%	5	2	40,00%
Ambiente	15	14	93,33%	20	15	75,00%	62	47	75,81%
Beni e attività culturali e turismo	9	7	77,78%	16	16	100,00%	51	22	43,14%
Difesa	15	15	100,00%	18	17	94,44%	9	5	55,56%
Economie e finanze (e agenzie)	160	141	88,13%	78	65	83,33%	300	122	40,67%
Giustizia	24	18	75,00%	11	11	100,00%	25	12	48,00%
Infrastrutture e trasporti	40	31	77,50%	23	22	95,65%	83	30	36,14%
Interno	37	28	75,68%	21	18	85,71%	66	37	56,06%
Istruzione, università e ricerca	44	35	79,55%	32	27	84,38%	62	36	58,06%
Lavoro e politiche sociali	36	31	86,11%	23	16	69,57%	102	55	53,92%
Ministero coproponenti	29	23	79,31%	21	16	76,19%	36	19	52,78%
Politiche agricole e forestali	29	26	89,66%	0	0	NA	34	14	41,18%
Presidente del consiglio dei ministri	59	55	93,22%	33	31	93,94%	80	52	65,00%
Riforme e rapporti con il parlamento	0	0	NA	2	1	50,00%	3	0	0,00%
Salute	55	44	80,00%	15	9	60,00%	46	15	32,61%
Semplificazione e pubblica amministrazione	12	10	83,33%	6	5	83,33%	21	8	38,10%
Sviluppo economico	70	61	87,14%	35	26	74,29%	76	39	51,32%

In evidenza

In base ai dati degli ultimi 3 governi, il ministero della difesa raggiunge il più alto tasso di attuazione, con l'88,10% di decreti attuativi adottati su quelli previsti.

I PROVVEDIMENTI ATTUATIVI SCADUTI

Dopo aver visto il dato generale dell'attuazione nei singoli ministeri, vediamo quanto invece non è stato fatto. I provvedimenti attuativi possono avere scadenze temporali entro cui essere adottati. Dei 154 decreti attuativi risalenti ai governi Monti e Letta e ancora in sospeso, 74 (il 48,05%) hanno ormai superato i

termini temporali fissati per l'adozione, il 50,65% non ha scadenza, e l'1,30% non è ancora scaduto. La presidenza del consiglio ha l'83,33% dei provvedimenti da adottare ormai scaduti, la percentuale più alta fra le amministrazioni monitorate. Quando scadono i termini per l'adozione la legge in questione rimane tronca, in quanto alcuni aspetti non sono stati attuati. Scadendo i termini di legge, possono anche diminuire le possibilità che vengano mai adottati i provvedimenti mancanti.

I decreti non ancora adottati nei singoli ministeri

Da sapere

I decreti attuativi non adottati possono essere: con termine scaduto, senza termine di scadenza o non scaduti. Questa informazione non è disponibile per il governo Renzi.

	Monti			Letta		
	<i>termine non scaduto</i>	<i>termine scaduto</i>	<i>senza termine</i>	<i>termine non scaduto</i>	<i>termine scaduto</i>	<i>senza termine</i>
Ambiente	0	1	0	0	5	0
Beni e attività culturali e turismo	0	1	1	0	0	0
Difesa	0	0	0	0	0	1
Economie e finanze	0	7	9	0	6	5
Economie e finanze - Agenzie	0	2	1	1	0	1
Giustizia	0	1	5	0	0	0
Infrastrutture e trasporti	0	4	5	0	1	0
Interno	0	6	3	0	1	2
Istruzione, università e ricerca	0	7	2	0	1	4
Lavoro e politiche sociali	0	1	4	0	3	4
Ministero coproponenti	0	2	4	0	2	3
Politiche agricole e forestali	0	1	2	0	0	0
Presidente del consiglio dei ministri	0	3	1	0	2	0
Riforme e rapporti con il parlamento	0	0	0	0	1	0
Salute	1	6	4	0	0	6
Semplificazione e pa	0	1	1	0	0	1
Sviluppo economico	0	5	4	0	4	5

In evidenza

Il 48,06% dei provvedimenti attuativi risalenti ai governi Monti e Letta sono ormai scaduti.

LE LEGGI PIÙ COINVOLTE

Norme incomplete e impatto dell'attuazione

Prendiamo un esempio concreto. Sono stati adottati solo 3 dei 5 provvedimenti attuativi previsti dalla legge per l'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti, approvata dal governo Letta nel 2013. Uno dei decreti mai adottati e ormai scaduto doveva definire i criteri e le modalità del divieto per i gruppi di società, società controllate e collegate di effettuare erogazioni liberali in denaro ai partiti per un valore complessivamente superiore 100.000 euro (art. 10 comma 8). Un altro invece doveva stabilire come tracciare i finanziamenti e i contributi effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante (art. 5 comma 3).

Dare "un nome e un volto" al dato serve a evidenziare che dietro ogni decreto attuativo non adottato c'è una norma che non viene applicata. Le leggi approvate che di solito rimangono più incomplete sono quelle omnibus, cioè che mettono insieme diversi argomenti. La legge di stabilità che viene approvata alla fine di ogni anno è la norma più complessa da attuare. Le ultime 5 (dal 2013 al 2017) hanno richiesto in tutto 425 provvedimenti attuativi, una media di 85 ciascuna. Un lavoro che è ricaduto in media su una dozzina di attori extra-parlamentari, dai ministeri alle agenzie pubbliche.

Discorso analogo per i tanti provvedimenti "simbolo" degli ultimi tre esecutivi. Salva Italia (Monti), destinazione Italia (Letta), sblocca Italia (Renzi) hanno totalizzato una media di 42,6 decreti attuativi ciascuno, con una ricaduta su circa 8 soggetti extra-parlamentari.

Il percorso per la piena applicazione delle leggi è molto lungo. Due dei 254 provvedimenti attuativi adottati nel 2012 risalgono a leggi approvate dal primo governo Prodi addirittura 15 anni prima, segnalava per esempio l'allora ministro Piero Giarda nel [report pubblicato dal governo Monti a inizio 2013](#).

Non tutti i provvedimenti attuativi possono aspettare 15 anni, molti scadono lasciando leggi incomplete. Fra i provvedimenti chiave dei governi Monti e Letta rimangono ancora 71 decreti attuativi da realizzare, il 45% di questi ha ormai superato la data stabilita come termine ultimo per l'adozione dei dettagli operativi, diminuendo le possibilità che vengano mai emanati.

Decreti attuativi previsti dalle ultime 5 leggi di stabilità: **425**

di cui adottati: **219, il 51,53%**

I PROVVEDIMENTI CON PIÙ DECRETI ATTUATIVI

Le leggi più importanti degli ultimi tre esecutivi sono quelle che prevedevano più provvedimenti attuativi. Salva Italia (Monti), destinazione Italia (Letta), sblocca Italia (Renzi) hanno richiesto in media 42,6 provvedimenti attuativi ciascuno. Stesso discorso per le

ultime 5 leggi di stabilità, dal 2013 al 2017: 425 i decreti attuativi in totale, con una media di 85 ciascuno. Il record spetta alla legge di stabilità 2016 (governo Renzi) che prevede 136 decreti attuativi. Ad oggi ne risultano adottati sono 67, il 49,26%. Secondo posto per la legge di stabilità 2015 (governo Renzi), con 94 provvedimenti attuativi di cui 63 adottati (67,02%). Terzo posto per la spending review II del governo Monti con 77 adottati su un totale di 84 previsti (91,67%).

Le leggi con il maggior numero di decreti attuativi

Da sapere

Per ogni governo sono state considerate le 5 leggi che hanno richiesto il maggior numero di decreti attuativi.

Governo Monti				
Provvedimento	Data di approvazione	Previsti	Adottati	%
Spending review II	07/08/2012	84	77	91,67%
Decreto sviluppo II	08/08/2012	70	66	94,29%
Salva Italia	22/12/2011	61	55	90,16%
Stabilità 2013	21/12/2012	53	40	75,47%
Cresci Italia	22/03/2012	48	42	87,50%

Governo Letta				
Provvedimento	Data di approvazione	Previsti	Adottati	%
Stabilità 2014	23/12/2013	65	49	75,38%
Decreto del fare	09/08/2013	64	51	79,69%
Disposizione urgenti università, ricerca e istruzione	07/11/2013	32	27	84,38%
Destinazione Italia	19/02/2014	28	21	75,00%
Razionalizzazione Pa	29/10/2013	22	21	95,45%

Governo Renzi				
Provvedimento	Data di approvazione	Previsti	Adottati	%
Stabilità 2016	22/12/2015	136	67	49,26%
Stabilità 2015	22/12/2014	94	63	67,02%
Stabilità 2017	07/12/2016	77	0	0,00%
Sblocca Italia	05/11/2014	39	30	76,92%
Decreto competitività	07/08/2014	33	31	93,94%
Green economy	22/12/2015	33	15	45,45%

In evidenza

Le ultime 5 leggi di stabilità hanno richiesto 425 provvedimenti attuativi, 219 stati adottati (il 51,53%).

LE COSE CHE RIMANGONO DA FARE DELLE LEGGI CHIAVE

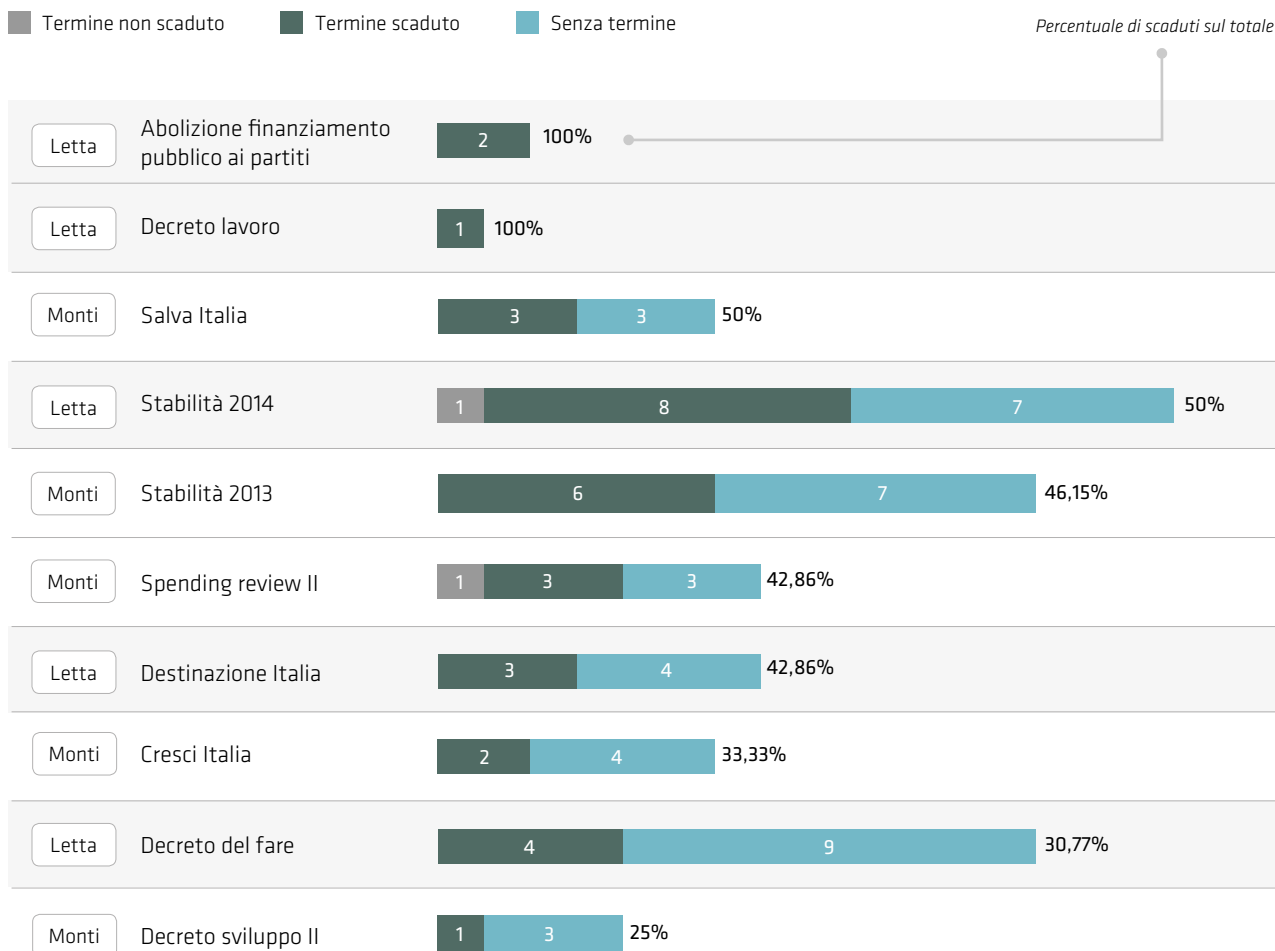
Per i governi Monti e Letta è possibile analizzare i decreti ancora in sospeso in base al termine temporale entro cui devono essere adottati. Questa informazione, circoscritta ad alcune delle leggi più importanti, evidenzia

alcuni elementi significativi. Il primo è che per questo ristretto gruppo di leggi la maggior parte dei decreti ancora in sospeso ha superato la data ultima prevista per l'adozione. L'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti e il decreto lavoro (entrambi risalenti governo Letta) hanno un'alta possibilità di rimanere leggi incomplete in quanto il 100% dei provvedimenti ancora da adottare è scaduto nei termini.

I decreti ancora da adottare dei provvedimenti chiave

Da sapere

I decreti attuativi non adottati possono essere: con termine scaduto, senza termine di scadenza, o non scaduti. Questa informazione non è disponibile per il governo Renzi.



In evidenza

Il 55,11% dei decreti in sospeso delle leggi più importanti (governi Letta e Monti) è scaduto.

L'INCIDENZA DEI DECRETI ATTUATIVI SUL TESTO DELLE LEGGI

Se confrontiamo il numero degli articoli e dei decreti attuativi per alcuni dei provvedimenti più importanti

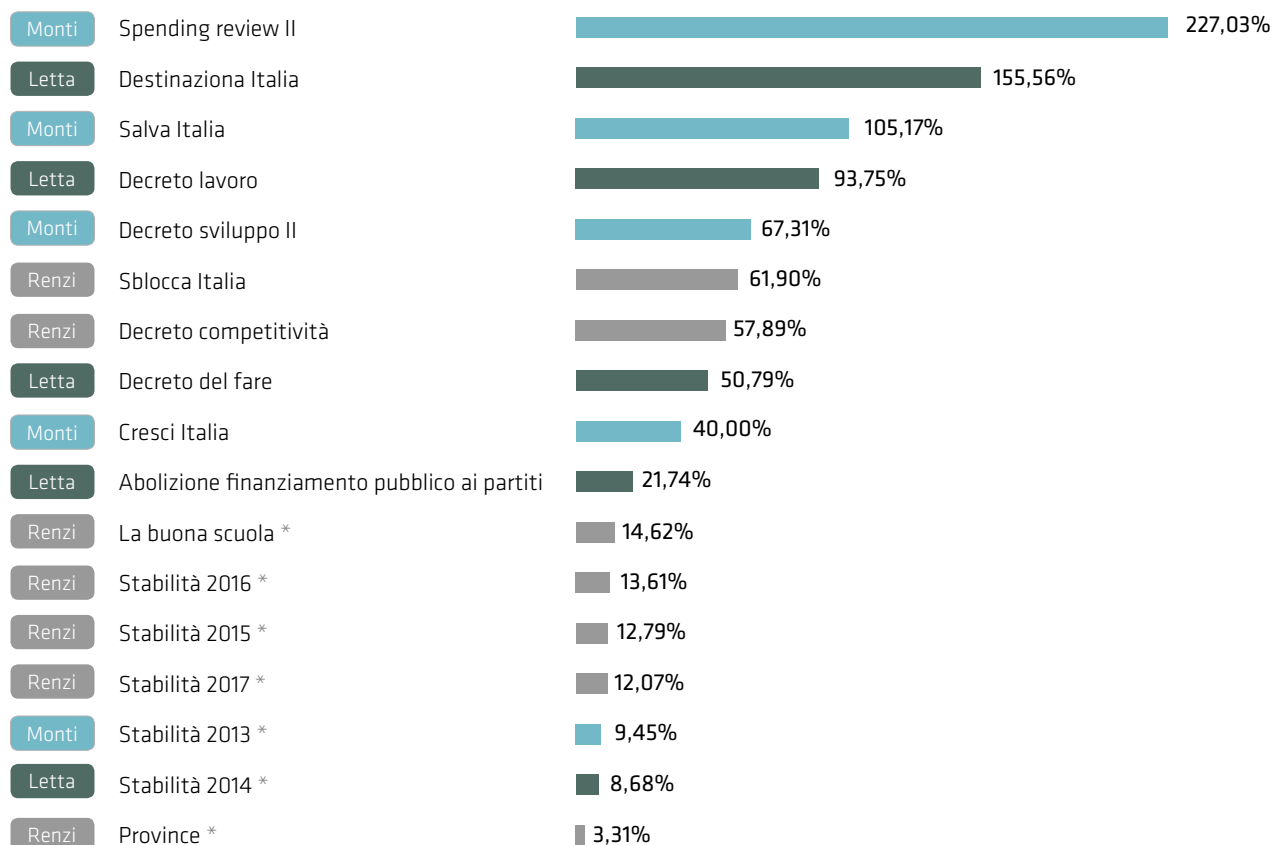
degli ultimi esecutivi, emerge che in media il rapporto è di uno a due. È cioè previsto un provvedimento attuativo ogni due articoli della legge. Per tre testi (spending review II - Monti ; destinazione Italia - Letta ; salva Italia - Monti) sono addirittura di più i provvedimenti attuativi rispetto agli articoli della legge.

Il rapporto fra numero di articoli e totale dei provvedimenti attuativi previsti

Da sapere

Gli articoli -bis -ter eccetera sono stati contati individualmente. Per le leggi di stabilità, ddl province e ddl la buona scuola sono stati contati i commi.

Governo Provvedimento



* (commi)

In evidenza

La spending review II del governo Monti aveva 37 articoli e prevedeva ben 84 provvedimenti attuativi.

I PROVVEDIMENTI CON IL TASSO DI ATTUAZIONE PIÙ BASSO

Per alcune leggi il basso tasso di attuazione è strettamente collegato all'alto numero di decreti

previsti. Per altre invece, nonostante il lavoro richiesto sia esiguo nei numeri, la percentuale di adozione è ferma a zero. È il caso per esempio di 6 leggi (4 del governo Renzi e 2 del governo Monti) con un solo provvedimento attuativo, che non è mai stato adottato. Il governo Letta, il più breve dei tre, è l'unico senza leggi (ordinarie o di conversione di decreti legge) il cui tasso di attuazione è fermo allo 0%.

Le leggi con il rapporto più basso fra decreti attuativi adottati e previsti

Da sapere

Sono stati considerati solo le leggi ordinarie e le leggi di conversione di decreti legge. Per il governo Renzi sono state escluse le norme approvate da meno di 100 giorni.

Governo Monti				
Provvedimento	Data di approvazione	Previsti	Adottati	% adottati
Corte penale internazionale	04/12/2012	1	0	0,00%
Comunitaria 2010	30/11/2011	1	0	0,00%
Vv.f. e servizio civile naz.le	31/07/2012	5	3	60,00%
Sviluppo bis	13/12/2012	45	30	66,67%
Decreto salute	31/10/2012	24	18	75,00%
Sviluppo spazi verdi urbani	14/01/2013	4	3	75,00%
Governo Letta				
Provvedimento	Data di approvazione	Previsti	Adottati	% adottati
Abolizione del finanz. pubblico diretto	20/02/2014	5	3	60,00%
Legge europea 2013	31/07/2013	11	7	63,64%
Prest. energetica nell'edilizia	01/08/2013	6	4	66,67%
Destinazione Italia	19/02/2014	28	21	75,00%
Legge di stabilità 2014	23/12/2013	65	49	75,38%
Governo Renzi				
Provvedimento	Data di approvazione	Previsti	Adottati	% adottati
Legge europea 2015/2016	30/06/2016	3	0	0,00%
Rapporti tra lo stato e l'Istituto buddista italiano Soka gakkai	14/06/2016	1	0	0,00%
Riforma terzo settore	25/05/2016	1	0	0,00%
Ratifica accordi in materia ambientale	13/04/2016	1	0	0,00%
Disp. imprese nazionali in crisi e area città Taranto	03/03/2015	1	0	0,00%

In evidenza

Per 2 leggi del governo Monti non è mai stato adottato l'unico provvedimento attuativo previsto.

I SOGGETTI ISTITUZIONALI COINVOLTI

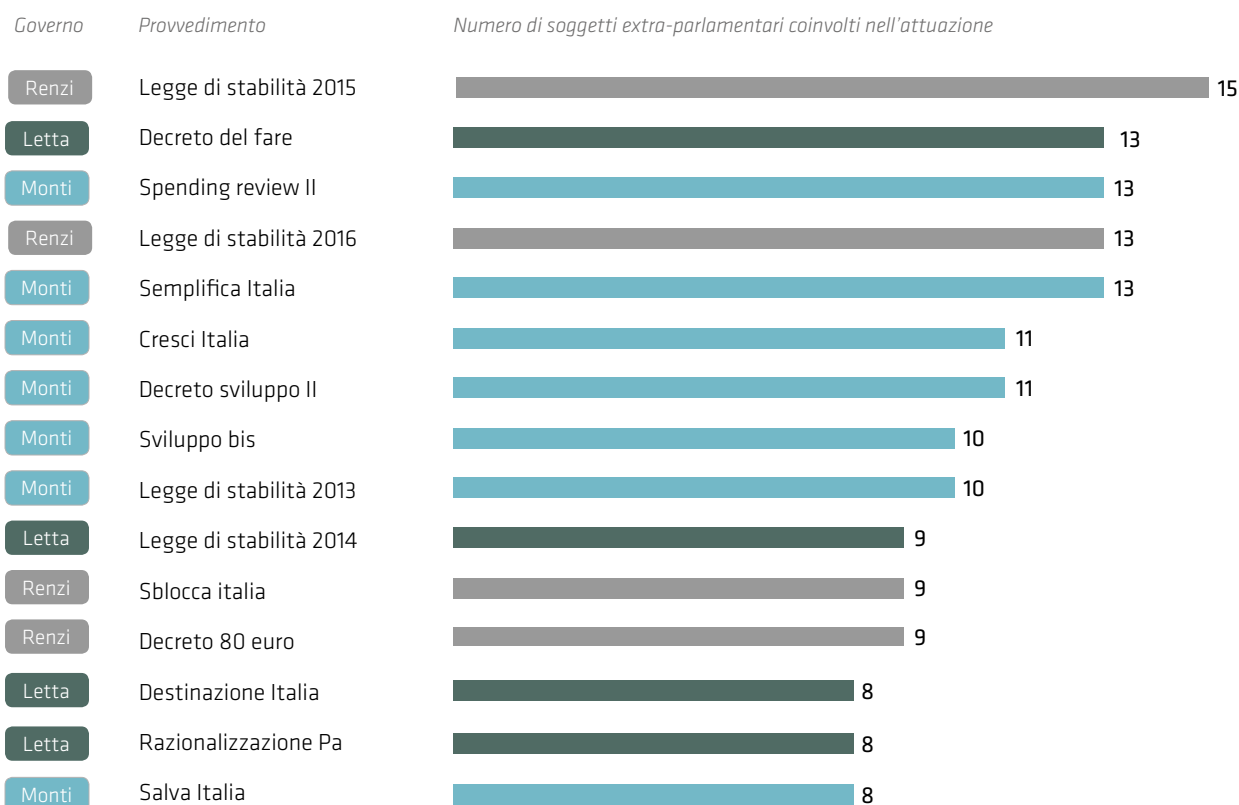
L'attuazione delle leggi richiede l'intervento di molte istituzioni pubbliche, per lo più ministeri e agenzie. Ci sono 15 leggi fra quelle approvate da Monti, Letta e Renzi la cui attuazione è ricaduta su almeno 8 diversi soggetti istituzionali. Il record è della legge di stabilità

2015 (governo Renzi) i cui 63 provvedimenti attuativi adottati sono stati promulgati da 15 diversi attori extra-parlamentari. Per altre 4 normative se ne contano 13: decreto del fare (governo Letta), spending review II (governo Monti), legge di stabilità 2016 (governi Renzi), e il semplifica Italia (governo Monti). Tutti questi provvedimenti si possono classificare come omnibus in quanto toccano diversi settori e temi, ed è quindi naturale il coinvolgimento di numerose istituzioni.

Le 15 leggi implementate dal maggior numero di soggetti extra-parlamentari

Da sapere

Per ogni legge è indicato il numero di attori extra-parlamentari (ministeri e agenzie) che hanno contribuito all'implementazione della legge adottando provvedimenti attuativi.



In evidenza

Le 15 leggi analizzate hanno coinvolto in media 11 attori extra-parlamentari.

CREDITS

Network openpolis: piattaforme per chi pone domande

Voisietequi.it

Quali sono le posizioni dei partiti?

In occasione delle elezioni individuamo i temi dirimenti della campagna elettorale e chiediamo ai partiti di posizionarsi (favorevole/contrario). Il cittadino rispondendo ad un questionario ha la possibilità di scoprire chi è più vicino alle sue posizioni.

Openpolitici.it

Chi sono i politici italiani?

La più grande e aggiornata anagrafe sui politici italiani. In oltre 250.000 schede sono disponibili biografia, carriera politica e storico degli incarichi istituzionali su ogni rappresentante dei cittadini italiani nei diversi livelli istituzionali, dal Comune al Parlamento Europeo.

Openparlamento.it

Cosa fanno i politici eletti in parlamento?

Approfondimenti quotidiani su quanto accade alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica. È possibile attivare il monitoraggio su parlamentari, argomenti e singoli atti. Abbiamo elaborato indici utili a far emergere le differenze fra i politici per poterli valutare.

Openmunicipio.it

Cosa fanno i politici eletti in comune?

I comuni che aderiscono al progetto mettono a disposizione dati per aprirsi e rendere trasparente l'attività di consiglio e giunta. Ogni atto presentato viene immediatamente pubblicato online per consentire il confronto con la cittadinanza. A tal fine viene analizzato, categorizzato e georeferenziato.

Openbilanci.it

Come i sindaci spendono le risorse dei comuni?

Abbiamo pubblicato i bilanci preventivi e consuntivi di tutti i comuni negli ultimi 10 anni. Oltre al dettaglio delle singole amministrazioni locali, i confronti, le classifiche e gli indicatori permettono una migliore comprensione di dati e numeri considerati solo "per addetti ai lavori".

Openpolis è un osservatorio civico sulla trasparenza della politica italiana. È assolutamente indipendente non ricevendo alcun finanziamento da partiti, politici o fondazioni e associazioni a loro riconducibili. Ha progettato e mantiene un network online che consente ai cittadini di ricevere gratuitamente e senza pubblicità un'informazione basata sui dati.

Svolge attività di ricerca e sperimentazione sull'utilizzo della tecnologia nei processi politici, open government, dati aperti. È tra i fondatori del **Pan European** e **Participation Network** (PEP-NET), riconosciuto e finanziato dall'Unione Europea, ed è referente italiano del network internazionale delle **Parliamentary Monitoring Organizations** (PMO's).

Pubblica la collana di approfondimento "**MiniDossier**". L'impostazione di data journalism prevede la verifica, l'analisi e la comparazione dei dati provenienti da fonti ufficiali per fare emergere notizie e proporre un altro punto di vista. Sui temi principali come politica e finanza locale vengono prodotti e documentati indici e indicatori originali.

La presente pubblicazione è rilasciata tramite licenza



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons **Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale**.



via Merulana, 19
00185 Roma
Tel. 06.83608392
associazione@openpolis.it
www.openpolis.it



SOSTIENI OPENPOLIS

Collegiamo i dati per fare trasparenza,
li distribuiamo per innescare partecipazione.
Costruiamo strumenti liberi e gratuiti
per “aprire la politica”.



DONA

5X
1000

SCEGLI

IBAN

IT47 C050 1803 2000 0000 0131 034

CODICE FISCALE

97532050586