



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Audizione del Sottosegretario di Stato

**On. Avv. Giovanni Legnini**

**Indagine conoscitiva**

**sulla semplificazione legislativa ed amministrativa**

Commissione parlamentare per la semplificazione

*Roma, 8 gennaio 2014, h. 8,30*

Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

su gradito invito della Commissione, intervengo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa per i profili d'interesse attinenti alla delega che il Presidente del Consiglio dei Ministri mi ha conferito in materia di monitoraggio e verifica dell'attuazione del programma del Governo e delle politiche settoriali.

Mi soffermerò su una in particolare delle criticità che il programma dell'indagine individua tra i principali ostacoli alla semplificazione, la cui rimozione è giustamente ritenuta cruciale per lo sviluppo del Paese.

E' quella che - con immagine efficace - viene indicata come la "sempre più spiccata tendenza a trasformare gli atti legislativi in una sorta di portaerei, sulla cui pista di decollo vengono collocati numerosi aerei, che poi stentano a prendere il volo"<sup>1</sup>.

Rimanendo nella similitudine, ciò che interessa mettere a fuoco in questa sede è non soltanto la sorte di quegli "aerei", cioè il grado di effettiva attuazione delle singole disposizioni contenute nelle leggi, ma la necessità stessa della loro collocazione su "portaerei" così pesanti e complesse come quelle che spesso escono dal cantiere navale del Parlamento.

---

<sup>1</sup> "Programma dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa" adottato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione

Si tratta di una questione che investe infatti due profili, entrambi fondamentali per cogliere l'effettiva dimensione e natura del fenomeno: quello della qualità della legislazione primaria, che interroga direttamente il legislatore, e quello – non meno rilevante – della capacità delle amministrazioni centrali di garantire l'attuazione delle leggi attraverso la tempestiva adozione dei provvedimenti secondari ad esse demandati.

Sebbene distinti per natura e ambito di responsabilità, entrambi i fattori incidono sulla capacità delle riforme legislative adottate dai Governi *pro tempore* in carica di produrre - immediatamente o quanto meno in tempi certi – effetti percepibili e verificabili da parte di cittadini, imprese e investitori.

### **La raccomandazione dell'Europa**

Del resto, a richiamare espressamente l'attenzione sull'importanza del monitoraggio dello stato di attuazione delle riforme è stato anche il Consiglio europeo, nell'ambito delle sue ultime Raccomandazioni sul “Programma nazionale di riforma” (PNR) dell'Italia. Al secondo dei sei punti che articolano le raccomandazioni indirizzate da Bruxelles al nostro Paese, con riferimento al PNR per il 2013, compare l'invito a:

“dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto adottando in tempi rapidi le disposizioni attuative necessarie, dandovi seguito con risultati concreti a tutti i livelli amministrativi e con tutti i portatori d'interesse e monitorandone l'impatto”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia (29 maggio 2013)

La capacità di dare concreto seguito alla decisione legislativa, adottando le disposizioni attuative necessarie e verificandone l'impatto sui destinatari e su tutti i portatori di interesse, è dunque divenuta, a tutti gli effetti, un parametro di valutazione dei programmi nazionali di riforma di rilevanza almeno pari al contenuto stesso delle riforme.

### **L'*accountability* dell'azione di governo. Gli obiettivi e gli strumenti**

Per l'Italia, in particolare, la trasparenza e l'*accountability* dell'azione di governo, concorrendo al recupero della fiducia di cittadini, famiglie e imprese, devono ritenersi fattori cruciali anche per innescare e consolidare la ripresa economica.

E' per questo che il Governo Letta ha avviato, fin dal suo insediamento, un processo destinato a fare del monitoraggio dell'attuazione del programma un'infrastruttura unica di raccordo tra il Governo, le amministrazioni centrali dello Stato, i cittadini e l'Europa. Uno strumento idoneo a collegare stabilmente fra loro: obiettivi programmatici – come assunti in sede nazionale e comunitaria - e strumenti per realizzarli; amministrazioni centrali ed enti territoriali; decisori pubblici e singoli cittadini.

L'obiettivo è quello di pervenire ad una piattaforma unificata che concentri al suo interno tutte le informazioni sullo stato di attuazione legislativa, indirizzate allo stesso tempo ai cittadini italiani, agli investitori internazionali e alle Istituzioni comunitarie.

Una prima traccia di questo processo è costituita dall'inserimento nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza

(DEF), presentata il 20 settembre 2013, di un'apposita sezione dedicata allo stato di attuazione della legislazione primaria.

Il traguardo successivo è la piena integrazione dell'attività di monitoraggio condotta oggi in tempo reale dall'Ufficio per il programma di Governo sul flusso della legislazione primaria, con quella svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini della predisposizione – entro il mese di aprile di ogni anno - del Programma nazionale di riforma (PNR). Il PNR contiene infatti una sezione dedicata al monitoraggio dello stato di implementazione delle riforme che, attraverso le cosiddette “griglie nazionali”, ha lo scopo di dare conto della capacità delle singole misure legislative di produrre gli effetti previsti.

Con la collaborazione attiva delle amministrazioni centrali, si può arrivare a garantire non solo l'aggiornamento costante, lungo tutto l'anno, delle griglie nazionali di monitoraggio allegate al PNR, ma anche la loro integrazione con i dati già oggi raccolti ed elaborati dall'Ufficio per il programma di Governo.

### **I contenuti e l'ambito delle azioni di monitoraggio**

Le azioni di monitoraggio svolte in via sistematica dall'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio riguardano l'intero flusso della legislazione. In particolare sono a tutt'oggi censiti dall'Ufficio:

- tutti i provvedimenti legislativi di rango primario pubblicati in Gazzetta ufficiale a decorrere dall'insediamento del Governo Letta (28 aprile 2013);

- tutti i provvedimenti legislativi di rango primario pubblicati in Gazzetta ufficiale durante il Governo Monti (16 novembre 2011 - 27 aprile 2013), limitatamente alle disposizioni contenenti rinvii a provvedimenti attuativi.

Su questa mole di disposizioni legislative sono effettuate le seguenti azioni di monitoraggio:

- la verifica dell'adozione dei provvedimenti attuativi previsti da ciascuna disposizione di rango primario (sia quelli di natura amministrativa, che quelli con forza di legge);
- la rilevazione, per ciascun provvedimento, della percentuale di disposizioni direttamente efficaci (cosiddette "auto-applicative"), che non necessitano di successivi provvedimenti attuativi per dispiegare i loro effetti;
- la rilevazione dei provvedimenti attuativi non più adottabili per il venir meno dei presupposti per l'adozione (per normazione primaria sopravvenuta o per mutamento del quadro regolatorio);
- infine, il monitoraggio dello stato di attuazione del programma, intendendo per tale la ricognizione dei provvedimenti legislativi (leggi, decreti-legge, decreti legislativi, disegni di legge d'iniziativa governativa) orientati ad attuare gli obiettivi programmatici del Governo, così come comunicati dal Presidente del Consiglio alle Camere, nonché quelli assunti nelle altre sedi programmatiche (DEF, PNR, Nota di aggiornamento al DEF).

La verifica dell'adozione dei provvedimenti attuativi è svolta non solo attraverso la consultazione delle Gazzette Ufficiali e dei siti delle Agenzie fiscali, per i provvedimenti di cui è prevista la pubblicazione,

ma anche e soprattutto con la raccolta diretta di informazioni presso le singole amministrazioni centrali, attraverso il periodico invio di apposite schede di rilevazione per i provvedimenti attuativi di competenza.

Con questo strumento, l'Ufficio acquisisce direttamente dalle amministrazioni competenti le segnalazioni di ritardi o difficoltà nell'iter di attuazione di ciascun provvedimento, nonché ogni ulteriore elemento conoscitivo utile, a partire dall'eventuale rinuncia all'attuazione, nel caso di atti discrezionali, fino all'accertamento della sopraggiunta "non-adottabilità con riferimento ai provvedimenti per i quali siano venuti meno i presupposti normativi o amministrativi per l'adozione.

### **L' "auto-applicatività" e il rischio di non attuazione**

Rilevati per la prima volta in via sistematica su impulso del Governo Letta, il computo per ciascuna legge della percentuale di norme direttamente efficaci ("auto-applicative") e il censimento dei provvedimenti non più adottabili sono strumenti che si stanno rivelando molto utili ai fini di un'analisi accurata ed attendibile dello stato di attuazione della legislazione.

L'incrocio e la riclassificazione di questa mole di dati, oltre ad aumentare il grado di trasparenza e di "leggibilità" dell'azione di governo, può aiutare a esprimere meglio - anche in forma dinamica - alcuni indicatori di *performance* monitorati dall'Unione europea: per esempio, quel "rischio di non attuazione" che la Commissione europea ci chiede di valutare per ciascuna riforma.

Del resto, proprio la consapevolezza della rilevanza di questo rischio per l'efficacia dell'azione di governo, ci ha indotto a rendere sistematica, estendendola a tutto il flusso della legislazione, la rilevazione per ciascun provvedimento della percentuale di norme direttamente efficaci, che non necessitano cioè di alcun intervento attuativo a carico di altri soggetti pubblici.

A questo proposito, i primi risultati del monitoraggio sono particolarmente interessanti perché in controtendenza con la percezione diffusa dell'efficacia dell'azione legislativa.

### **I risultati dell'attività di monitoraggio**

La rilevazione, svolta su tutte le leggi approvate a decorrere dall'insediamento dell'attuale esecutivo, ha fatto emergere come le norme direttamente efficaci costituiscano in media circa l'80% delle disposizioni complessivamente adottate dal governo Letta. Uno dei provvedimenti più complessi tra quelli adottati nei primi tre mesi di governo, come il "Decreto del Fare", è risultato contenere ben il 77% di disposizioni "autoapplicative" e, a cinque settimane dalla sua conversione in legge, risultavano già adottati 8 degli 89 provvedimenti attuativi previsti, portando ad oltre l'80% il grado effettivo di attuazione (dinamicamente rilevato).

Per assicurarsi che tutte le misure legislative adottate raggiungano i destinatari finali e non si "incaglino" in sede amministrativa è dunque indispensabile verificare l'adempimento dell'onere che grava sull'Esecutivo.

A questo onere deve sommarsi il carico di provvedimenti attuativi ereditato dal precedente governo, a sua volta fisiologicamente elevato considerati, per un verso, la durata limitata di quell'esecutivo e, per altro verso, il periodo medio-lungo del ciclo di attuazione legislativa. Si tratta oggi di ben 440 provvedimenti secondari pendenti, su un totale di 883 provvedimenti attuativi previsti dalle leggi approvate nei 17 mesi del governo Monti. Il numero è già "depurato" dei 43 provvedimenti per i quali sono nel frattempo venuti meno i presupposti per l'adozione, così come fino ad oggi segnalati dalle singole amministrazioni (un numero destinato ad aumentare quando lo specifico censimento di questi provvedimenti, appena avviato dall'Ufficio, entrerà a regime).

Dal suo insediamento ad oggi il governo Letta si è dunque impegnato significativamente nell'abbattimento del carico attuativo pendente, portando in pochi mesi al 47,6% la percentuale di attuazione della legislazione prodotta dal Governo Monti, a fronte del 27% circa registrato nel febbraio 2013.

In definitiva, tra i risultati più significativi emersi dall'ultimo "Rapporto di monitoraggio" si segnalano:

- l'aumento dell'incidenza delle disposizioni "auto-applicative";
- l'abbattimento del carico di provvedimenti attuativi ereditato dal governo Monti;
- l'accumulazione di un ulteriore e consistente carico attuativo.

## **I documenti e le iniziative. La convocazione della Conferenza dei Capi di Gabinetto**

Nei primi sette mesi di attività del Governo, l'Ufficio per il programma ha elaborato e presentato al Presidente del Consiglio un Piano di lavoro illustrativo dei contenuti e degli obiettivi programmatici (luglio 2013), al quale ha fatto seguito la pubblicazione di due Rapporti di monitoraggio aggiornati, rispettivamente al 31 luglio e al 30 novembre 2013. Nello stesso periodo sono state inviate a ciascun Ministero tre schede di rilevazione relative allo stato di adozione dei provvedimenti secondari di rispettiva competenza, ai fini della raccolta diretta di informazioni.

Il 9 dicembre 2013 è stata inoltre convocata, per la prima volta dal Sottosegretario Legnini, la Conferenza dei Capi di Gabinetto dei Ministeri, con l'obiettivo di effettuare una ricognizione delle difficoltà o criticità rilevate dalle singole amministrazioni e di valutare i rimedi procedurali per l'accelerazione della fase attuativa.

In quella sede sono stati valutati alcuni possibili rimedi procedurali utili a rendere sistematica e strutturale la verifica del ciclo di attuazione. In particolare, tra le soluzioni valutate sul piano procedurale si segnalano:

- l'adozione di strumenti di monitoraggio interni alle singole amministrazione, standardizzati in modo da integrarsi con il *database* dell'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio;
- l'individuazione di appositi referenti o centri di responsabilità presso ciascun ufficio di Gabinetto;

- l'indicazione, da parte dell'amministrazione competente, della priorità o rilevanza dei provvedimenti attuativi pendenti per il perseguimento dei rispettivi obiettivi.

### **Gli strumenti legislativi per il miglioramento della *performance* attuativa**

Quanto ai rimedi rimessi al legislatore, ai fini del miglioramento della *performance* attuativa, alla luce degli esiti dell'azione di monitoraggio condotta fino ad oggi, si possono sinteticamente enucleare i seguenti:

- aumento della percentuale delle norme immediatamente efficaci (cosiddette "autoapplicative") e limitazione al massimo dei rinvii ad atti secondari;
- riduzione dei concerti/intese e pareri;
- ai fini della certezza dei tempi di attuazione, riduzione dei rinvii ad ulteriori atti senza termine di scadenza stabilito e dei rinvii ad atti eventuali, rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione;
- previsione di eventuali meccanismi sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni centrali o degli altri soggetti attuativi coinvolti;
- limitazione della normazione primaria ai soli casi in cui non è possibile procedere per altra via (amministrativa, regolamentare, ecc.).

## **Gli sviluppi dell'attività di monitoraggio. Il database e il sito internet**

Quanto al successivo sviluppo dell'attività, l'impegno è quello di realizzare entro febbraio 2014 una base di dati per il monitoraggio legislativo che - per ampiezza, completezza e attendibilità - possa diventare un'infrastruttura permanente a servizio del cittadino, delle amministrazioni e dell'Europa.

L'Ufficio sta infatti lavorando all'attivazione di una piattaforma digitale integrata che concentri al suo interno tutte le informazioni disponibili sullo stato di attuazione della legislazione e ne consenta l'accesso e l'analisi, anche in forma aggregata. Le singole Amministrazioni centrali potranno essere abilitate alla consultazione del *database*, in modo da collaborare più efficacemente tra loro attraverso un canale informativo stabile, diretto e continuamente aperto. L'accesso completo alla piattaforma sarà riservato all'amministrazione centrale, ma l'obiettivo è quello di renderlo, almeno in parte aperto, *via web*, alla consultazione da parte dei cittadini.

Nell'ambito della piattaforma digitale unificata i dati già oggi acquisiti dall'Ufficio potranno essere integrati e ulteriormente aggregati attraverso:

- i dati, già censiti ai fini del Programma nazionale di riforma, relativi all'impatto delle disposizioni sul bilancio dello Stato (sui saldi finanziari complessivi e sulle diverse tipologie di spesa o di entrata);
- una classificazione delle singole disposizioni per area di intervento o per *policy* di riferimento, in modo da consentire la ricomposizione su base tematica della legislazione primaria ;

- una classificazione delle singole disposizioni per corrispondenza con gli obiettivi programmatici del Governo (ad oggi effettuata dall'Ufficio per il programma) e con il contenuto delle Raccomandazioni all'Italia dell'Unione europea (come effettuata dal Ministero dell'economia per la predisposizione del PNR), in modo da disporre di un quadro costantemente aggiornato dell'attuazione degli impegni assunti in sede nazionale e comunitaria dal Governo.

In parallelo, sarà messo in rete un sito *internet* costruito *ad hoc*, con visibilità sulla *home page* del Governo, orientato all'utilizzo da parte di tutti i soggetti a vario titolo interessati ad acquisire, da fonte accreditata e in tempo reale, informazioni circa lo stato di attuazione delle leggi statali: cittadini, imprese, amministrazioni territoriali e altre pubbliche amministrazioni.

Si tratta di uno strumento orientato ad accrescere la trasparenza dell'azione attuativa e, perciò, ad accelerare la *performance* attuativa. Rende infatti trasparente, all'amministrazione stessa e al cittadino, criticità e ostacoli lungo il percorso attuativo, incentivando i centri di responsabilità politica e amministrativa a comportamenti efficienti.

## **Conclusioni**

La sfida – oggi da raccogliere - è quella di portare fino ai cittadini, alle famiglie e alle imprese italiani gli strumenti di valutazione dell'*accountability* dell'azione di governo, cioè i mezzi per valutare la capacità dell'Esecutivo di dare concreto seguito alla sua decisione legislativa: dall'adozione dei provvedimenti attuativi necessari a

rendere efficaci le riforme, fino alla verifica del loro impatto sui diretti destinatari e su tutti i soggetti economici e sociali.

Se l'Europa ci chiede ormai conto in forma dettagliata e continuativa dell'attuazione delle nostre riforme, un'attenzione almeno pari deve essere riservata alla domanda di trasparenza e di responsabilizzazione dei pubblici decisori che viene direttamente dai cittadini.

L'importanza dello sviluppo armonico di questi strumenti di dialogo, con l'Unione europea e con la comunità nazionale, è evidente. Quanto più la lingua con la quale i Governi parlano all'Europa è vicina a quella con la quale i Governi parlano ai loro cittadini, tanto maggiore è il beneficio che possono trarne congiuntamente le Istituzioni nazionali ed europee, in termini di mutua fiducia e di crescita del consenso democratico.