

# Osservatorio sulle fonti

## UN PROTOCOLLO PER MISURARE L'ATTUAZIONE DELLE LEGGI (E DEL PROGRAMMA DI GOVERNO)

di *Giovanni Piccirilli*<sup>1</sup>

### 1. *Gli obiettivi del protocollo*

Il 4 maggio 2015 è stato sottoscritto un [Protocollo d'intesa](#) tra l'Ufficio per il programma di Governo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Ispettorato generale del bilancio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato. Gli obiettivi di tale documento, concluso tra due attori strategicamente estremamente rilevanti (e portatori di istanze molto diverse) all'interno della struttura del Governo, sono individuabili, nell'immediato, nella condivisione reciproca di elementi informativi derivanti dall'attività istituzionale dei due soggetti. Inoltre, alla luce degli specifici contenuti del Protocollo e della trasversalità delle competenze dei suoi sottoscrittori, la collaborazione avviata in questa sede pare suscettibile di innescare sinergie su più ampia scala, tendenti all'inserimento di forme e procedure di valutazione dell'azione di governo a tutto tondo.

I due presupposti della collaborazione avviata con il Protocollo in commento sono, da un lato, l'attività svolta dal Servizio Monitoraggio del Programma da parte dall'Ufficio Programma di Governo (così ridenominato e reinquadrato all'interno delle strutture generali della Presidenza del Consiglio rispetto alla precedente forma dipartimentale dal decreto del Ministro per la riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento del 14 luglio 2014) in relazione allo stato d'avanzamento dell'adozione dei provvedimenti attuativi di disposizioni legislative da parte delle singole amministrazioni di settore; dall'altro, le cd. Note integrative relative a ciascuna amministrazione che confluiscono, ai sensi della legge n. 196 del 2009, negli stati di previsione del bilancio dello Stato (per quanto concerne l'individuazione degli obiettivi concretamente perseguibili: art. 21, comma 11), e nel rendiconto generale dello Stato (in relazione ai risultati effettivamente conseguiti: art. 35, comma 2). La Ragioneria (e, al suo interno, l'Ispettorato generale del bilancio) svolge a questo secondo proposito un ruolo centrale, in quanto cura la raccolta delle Note integrative e il loro inserimento nello schema di rendiconto, al fine della trasmissione di quest'ultimo alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione, che precede la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge.

L'obiettivo fondamentale del Protocollo è dunque quello di incrociare queste due basi informative, collegando così la programmazione e la verifica dei risultati all'interno del ciclo di bilancio alla programmazione strategica dell'azione di Governo, comprensivi-

---

<sup>1</sup> Coordinatore del Centro di studi sul Parlamento, LUISS Guido Carli.

# Osservatorio sulle fonti

va dell'effettivo seguito attuativo delle scelte assunte in sede di definizione dell'indirizzo politico nel circuito Governo-Parlamento.

Tra l'altro, da quest'ultimo punto di vista, risulta assai significativo che l'Ufficio per il programma di Governo sia stato ricompreso nella delega del Ministro per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento (e non assegnato, come a volte accaduto in passato, a un diverso referente politico), e che allo stesso Ministro siano state delegate ulteriori funzioni intersettoriali, quali quelle di coordinamento in materia di valutazione e di controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (art. 3, comma 2, dPCM 23 aprile 2014). La congiunzione tra coordinamento strategico, regia dei procedimenti parlamentari e loro necessario seguito attuativo è sicuramente da accogliere con favore, in una prospettiva di passaggio a un concetto di valutazione dell'azione di governo più ampia e comprensiva, che tenga conto della interezza delle politiche pubbliche. La valutazione dell'azione di governo attraverso un'analisi della sola legislazione (intesa sia in senso formale che relativamente agli atti aventi forza di legge) risulta infatti sempre più limitativa e parziale (sul punto, da ultimo, diffusamente, A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge "manifesto". Sull'illegittimità costituzionale dei numerosi provvedimenti dichiarati salvifici ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, in *Diritto e società*, 2014).

## 2. Lo stato di (in)attuazione delle leggi recenti.

Al fine di comprendere la reale portata, anche in termini quantitativi, del completamento delle scelte legislative mediante provvedimenti attuativi, è utile richiamare alcuni dati.

Durante la permanenza in carica del Governo Monti, 69 atti normativi primari (tra leggi ordinarie, decreti-legge e decreti legislativi) hanno previsto l'adozione di ben 832 provvedimenti attuativi (v. in questo senso, la nota dell'Ufficio per il programma di Governo [Il monitoraggio dei provvedimenti di attuazione delle leggi approvate durante il Governo Monti](#), febbraio 2003, p. 8 s.); il numero è ulteriormente cresciuto con i 435 provvedimenti attuativi previsti da misure approvate durante il Governo Letta, tanto che al momento dell'insediamento dell'attuale esecutivo rimaneva ancora pendente un totale di 889 adempimenti, numero evidentemente destinato a salire ulteriormente nei mesi successivi, in ragione delle scelte del Governo Renzi (v. la nota, dello stesso Ufficio, [Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo](#), 4 giugno 2015).

Il numero di adempimenti complessivi, necessari per la piena operatività di scelte legislative spesso annunciate come "salvifiche" (o comunque risolutive, specie della difficile situazione derivante dalla perdurante crisi economica) risulta quindi esorbitante e in continua crescita.

Tra l'altro, è significativo che proprio in numerosi di questi provvedimenti attuativi si concentri il perseguimento concreto di obiettivi assunti come impegno da parte del Governo all'interno sia dei programmi di stabilità (a loro volta inseriti nel semestre europeo e nel più ampio quadro del coordinamento delle politiche economiche all'interno

# Osservatorio sulle fonti

dell'Unione europea), sia del piano nazionale di riforma (anch'esso ormai stabilmente parte integrante del Documento di economia e finanza). Dunque, dal loro effettivo perseguimento finisce per dipendere una parte significativa della valutazione delle politiche interne da parte delle istituzioni europee e internazionali (Commissione europea, Consiglio, BCE, etc).

Va però segnalato come lo stato di attuazione di questa enorme mole di adempimenti sia da qualche tempo in via di miglioramento, al di là del fisiologico abbattimento del numero delle pendenze con il passare del tempo. Per avere una dimensione quantitativa del cambiamento, al momento dell'insediamento del Governo Renzi, risultava evaso circa il 38% degli adempimenti previsti da provvedimenti dei due Governi precedenti. L'azione operata negli ultimi mesi è stata diretta sia sullo stock (portando la stessa percentuale intorno al 72%), sia sul flusso, per cui si registra una non trascurabile spinta verso la riduzione del rinvio ad atti successivi, in favore di un innalzamento del tasso di autoapplicatività degli atti normativi primari (44% del totale di quelli entrati in vigore durante l'attuale Governo)<sup>2</sup>.

Tale risultato deve essere riconosciuto come frutto del contributo di tutti gli attori coinvolti ai diversi livelli, sia politici che amministrativi.

Per un primo profilo, a testimonianza del *commitment* politico che la fase di attuazione necessariamente richiede, si è registrata la positiva esperienza dell'inserimento – in apertura di ciascuna riunione del Consiglio dei Ministri – di una informativa puntuale da parte del Ministro per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento (con delega, appunto, anche all'attuazione del programma di governo) sui progressi nel tasso di adozione dei provvedimenti attuativi da parte dei singoli Ministeri. Se non altro, le conseguenze di tipo reputazionale che un simile accorgimento può innescare tra i componenti del Governo sembrano costituire un incentivo al fine del miglioramento dei risultati individuali, e quindi a beneficio dell'interesse generale.

Per un secondo profilo, l'intensificarsi del confronto nelle riunioni periodiche della Conferenza dei Capi di Gabinetto ha consentito un progressivo affinamento degli strumenti di comparazione e monitoraggio della fase attuativa, oltre ovviamente alla risoluzione di eventuali questioni specifiche. Questo organo, previsto all'art. 7 del dPCM 1° marzo 2011 (ma già attivo da tempo per "l'esame preparatorio delle problematiche inerenti a profili istituzionali di ordine generale e coinvolgenti più amministrazioni": art. 24, comma 5, dPCM 23 luglio 2002), è convocato e presieduto dallo stesso Ministro delegato all'attuazione del programma o, in sua vece, dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio. Il particolare ruolo d'impulso esercitato nella fase attuale dal Ministro ha contribuito al rilancio della sua attività, fornendo anche una sede dedicata per la definizione delle linee programmatiche dell'attività di monitoraggio della fase attuativa.

Infine, con un impatto pratico estremamente rilevante, va segnalata la recente messa in operatività del sistema MONITOR (accessibile all'indirizzo <http://pagepa.palazzochigi.it/web/attuazione/>), una piattaforma informatica realizzata in

---

<sup>2</sup> I dati quantitativi appena riportati e quelli che saranno citati nel prosieguo sono tratti dalla nota *Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo* dell'Ufficio per il programma di governo, aggiornata al 4 giugno 2015.

# Osservatorio sulle fonti

collaborazione tra l'Ufficio per il programma di Governo e l'Ufficio per l'Informatica e la Telematica della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto del Dipartimento della funzione pubblica attraverso Formez PA. La piattaforma è gestita dall'Ufficio per il programma di Governo e alimentata dagli aggiornamenti degli Uffici di diretta collaborazione di ciascun Ministero (Uffici legislativi e Uffici di Gabinetto, a loro volta in raccordo con le rispettive strutture ministeriali). Dopo una certa fase sperimentale, è ora pienamente attiva e, per la prima volta, consente agli utenti abilitati una informazione in tempo reale sullo stato di avanzamento dei singoli provvedimenti attuativi (al momento, limitatamente a quelli previsti da disposizioni entrate in vigore nel corso del Governo Renzi). Nella fase attuale risultano abilitati alla visione esclusivamente gli stessi uffici che contribuiscono ad alimentare il *database*, ma appare plausibile, nel medio periodo, una *full disclosure* dei dati, consentendo al singolo “destinatario” del provvedimento finale (cittadino o impresa che sia) di sapere lo stato d'avanzamento dell'attuazione (e, quindi, il “responsabile del procedimento”... o del ritardo della sua conclusione).

### 3. I nuovi indicatori per la misurazione dello stato di attuazione

Venendo ora ai contenuti specifici del protocollo, è opportuno segnalare che il grado di adozione dei provvedimenti attuativi è misurato attraverso una serie di indicatori sintetici, elaborati in modo da far emergere le singole responsabilità, politiche e amministrative. Per altro, numerosi provvedimenti risultano spesso a cavallo tra più amministrazioni responsabili: al momento, l'adozione di almeno 77 di essi (oltre il 10% del totale) è prevista d'intesa tra più Ministeri responsabili, coinvolti come co-proponenti, mentre numero assai più significativo richiede concerti, pareri, intese o ulteriori forme di collaborazione tra Ministeri e con soggetti diversi come il sistema delle conferenze, altri enti pubblici, etc.

La condivisione delle informazioni sullo stato di avanzamento dei singoli provvedimenti attuativi e la imputazione delle responsabilità di eventuali ritardi rispetto al termine di adozione previsto costituiscono la base necessaria per l'emersione delle inefficienze e l'individuazione dei “colli di bottiglia” ai diversi livelli. Del resto, se anche non previsto esplicitamente nel protocollo, l'avvio di una valutazione di questo tipo apre una serie di prospettive assai concrete di valutazione individuale, in particolare applicabile all'interno della valutazione della *performance* dirigenziale, a tutto beneficio di un miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

L'ambito oggetto di misurazione non è costituito da un lasso temporale fisso, ma – coerentemente con l'obiettivo di valutare il completamento delle politiche pubbliche in relazione agli obiettivi strategici dell'esecutivo – comprende i provvedimenti attuativi riferiti alle disposizioni legislative entrate in vigore durante il Governo in carica, nonché durante i due Governi precedenti.

Opportune risultano le distinzioni che permettono, rispettivamente, una analisi separata dei provvedimenti che richiedono concerti o pareri da quelli che invece possono es-

# Osservatorio sulle fonti

sere esauriti all'interno di una unica amministrazione, come pure la distinzione tra provvedimenti per i quali è previsto un termine per l'adozione da quelli che invece ne sono sprovvisti (anche perché spesso i primi si inseriscono in un percorso attuativo complesso, dipendente da più atti o adempimenti, per cui un eventuale ritardo potrebbe comportare effetti negativi "a cascata"). Per questi ultimi, tuttavia, il protocollo individua una scadenza convenzionale nel 180esimo giorno dall'entrata in vigore della disposizione legislativa che lo prevede. Tale termine è stato elaborato, appunto, convenzionalmente, in sede di Conferenza dei Capi di Gabinetto, per altro modificando l'indicazione invalsa precedentemente per via amministrativa di limitare tale termine a 90 giorni, sia per simmetria rispetto a quanto da tempo ricorrente nella analoga esperienza francese, sia in considerazione di ragioni di effettiva praticabilità di *itinerari* decisionali che coinvolgono, nel più semplice dei casi, diverse strutture all'interno di una singola amministrazione.

Sicuramente "grezza", ma non per questo inidonea ad offrire elementi utili alla valutazione complessiva, è l'individuazione di indicatori relativi al "tempo medio" di adozione oltre il termine di scadenza dei provvedimenti (in realtà, un indicatore del "ritardo medio"): per ciascun adempimento con termine previsto e scaduto nell'anno di riferimento (anche in relazione ai termini convenzionalmente individuati) si calcola il numero di giorni effettivi tra la data di adozione e la scadenza prevista (o individuata), senza tuttavia "premiare" le adozioni anticipate rispetto al termine (alle quali viene assegnato un valore pari a zero).

#### 4. Primi spunti di riflessione

È forse possibile segnalare qualche limite degli indicatori individuati nel protocollo, almeno nel senso della possibilità di un loro completamento con interventi ulteriori.

Da una parte, suscita forse qualche perplessità la identificazione dell'adozione del provvedimento con il momento dell'acquisizione della sottoscrizione da parte del Ministro responsabile (o, in caso di più Ministri coinvolti, da parte dell'ultimo di essi), non tenendo dunque in conto la eventuale fase di registrazione del provvedimento presso la Corte dei conti e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Se anche appare una scelta in qualche modo comprensibile, trattandosi di un monitoraggio interno al Governo, proprio nell'ottica maggiormente comprensiva delle politiche pubbliche sarebbe forse sembrato più coerente ritenere evaso l'adempimento al momento della sua piena efficacia.

Da un altro versante, il sistema sconta una qualche mancanza di flessibilità "politica": al di là della effettiva adozione o meno del provvedimento attuativo, non permette di dichiarare come "non attuabili" adempimenti sì previsti dalla legislazione, ma che si rivelassero impraticabili in sede di verifica di fattibilità. Al limite, potrebbe essere opportuno completare la strumentazione prevista dal protocollo con l'affiancamento ad essa di un periodico intervento di pulizia normativa delle disposizioni che introducono interventi attuativi rivelatisi poi di impossibile seguito, giungendo così a completare la va-

# Osservatorio sulle fonti

lutazione dell'attuazione delle disposizioni legislative con strumenti di semplificazione e riduzione dello *stock* normativo vigente.

È poi opportuno tener presente che gli interventi di attuazione a mezzo di provvedimenti ministeriali non sono limitati al seguito dei provvedimenti legislativi, ma sempre più spesso comprendono anche interventi attuativi e integrativi di norme dell'Unione europea, che tuttavia sfuggono al momento agli indicatori previsti dal Protocollo.

In conclusione, tuttavia, non può che ribadirsi un giudizio ampiamente positivo del Protocollo in commento, se non altro per la sua valenza di avvio dell'inserimento di una cultura della valutazione (anche in senso quantitativo) dell'azione di governo, come pure per il fatto che l'esistenza stessa di un meccanismo di valutazione della fase attuativa di provvedimenti legislativi comporta di per sé un robusto disincentivo all'inserimento di rinvii a provvedimenti successivi in sede di redazione delle disposizioni legislative.

Gli effetti di un simile processo non potranno che cogliersi nel medio periodo, eppure lo strumento e i suoi attori costituiscono in ogni caso un elemento di interesse, specie in chiave evolutiva. E i motivi di interesse non si limitano agli equilibri interni al Governo, riflettendosi più in generale nel sistema costituzionale complessivo. Non sfugge infatti il collegamento, rimarcato una volta di più dalla sottoscrizione di questo Protocollo, tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Ragioneria generale dello Stato, ossia i due centri (rispettivamente, massimamente politico e massimamente tecnico) dell'azione intersettoriale dell'esecutivo, testimoniando ulteriormente come sia su questo asse che muove – con la mediazione della parte più “politica” del Ministero dell'Economia e delle finanze – l'evoluzione della forma di governo, anche in rapporto a procedimenti decisionali sempre più multilivello ed “euro-nazionali”.