

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno LXIX Fasc. 3 - 2019

ISSN 0557-1464

Giulio Vesperini

**L'ATTUAZIONE DEL
PROGRAMMA DI GOVERNO**

Estratto

 **GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE**

L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

GIULIO VESPERINI

SOMMARIO: 1. Gli studi sul programma di governo e la sua attuazione. — 2. Di cosa si parla quando si parla del «programma di governo»? — 3. Quando i governi iniziano a occuparsi di questo compito e perché. — 4. Le misure per l'attuazione e il monitoraggio del programma di governo. — 5. Le misure organizzative. — 6. Le misure procedimentali. — 7. Lo scambio di informazioni. — 8. Conclusioni.

1. Fino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, la letteratura giuridica si è occupata sporadicamente del programma di governo. Ne ha discusso, di volta in volta, la rilevanza giuridica ⁽¹⁾ e i rapporti con l'indirizzo politico ⁽²⁾, i programmi elettorali dei partiti ⁽³⁾, gli

⁽¹⁾ Per tutti, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Milano, Giuffrè, 1984.

⁽²⁾ Nella ricca letteratura in materia di indirizzo politico, si vedano, tra gli altri, C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000 (1931); C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam 1975, 331 ss.; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, n. 1, 1987; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano Giuffrè, 1968; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, Napoli, Jovene, 1988; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1993; M. VILLONE, *Commento all'art. 94 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione. A quaranta anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri e L. Ventura, Milano, Giuffrè 1996; E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in *Manuale di diritto pubblico, II L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, V, 1997, 7; M. CERASE, *Indirizzo politico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, IV, Milano, Giuffrè, 2006, 3092.

⁽³⁾ Si veda per esempio G. SILVESTRI, *Introduzione* in *A quaranta anni, cit.*, 19. Sulla rilevanza normativa dei programmi elettorali dei partiti si veda ora l'art. 14 bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dalla legge 3 novembre 2017, n. 165.

accordi di governo ⁽⁴⁾, i rapporti con il Parlamento e la motivazione del voto di fiducia ⁽⁵⁾ e, più in generale, l'azione del governo ⁽⁶⁾.

A partire dagli anni Novanta, invece, il programma di governo è stato studiato da una pluralità di differenti prospettive disciplinari. Per limitarsi solo ai primi passi, un esempio interessante si ha nel volume del 1994, sull'attività dei governi della Repubblica dal 1948, pubblicato tra i volumi del Progetto finalizzato del Consiglio nazionale delle ricerche-CNR sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione, nel quale i programmi di governo sono stati indagati da diverse prospettive ⁽⁷⁾. Quella del livello di specificità degli impegni presi: procedendo dal livello generale a quello più specifico, si distingue tra valutazioni politiche ⁽⁸⁾, impegni politici ⁽⁹⁾ e azioni specifiche ⁽¹⁰⁾ e si osserva che, per tutto il periodo considerato, gli impegni programmatici di gran lunga prevalenti sono quelli del secondo tipo, quello degli impegni politici (68%) ⁽¹¹⁾. Quella della corrispondenza tra i programmi di governo e le deliberazioni del Consiglio dei ministri ⁽¹²⁾: in media, per tutti i governi considerati, «circa il 20% dei provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri, al netto dei

⁽⁴⁾ P. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè 1975; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988.

⁽⁵⁾ Si veda F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, 1982, 629. Per una rapida ricostruzione del dibattito in materia si rinvia a M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, in *Dizionario di diritto pubblico*, cit., III, 2488.

⁽⁶⁾ Nella ricca letteratura sul governo, si vedano, per tutti, gli atti del convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, svoltosi a Palermo nel novembre del 2001, con relazioni, tra gli altri, di G. AMATO, E. BALBONI, G. BERTI, L. CARLASSARE, R. NANIA, i cui testi si trovano on line al seguente indirizzo <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200111/index.html>.

⁽⁷⁾ M. VILLONE e A. ZULIANI (a cura di), *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, Bologna, il Mulino, 1996.

⁽⁸⁾ Indicano le generiche dichiarazioni circa l'opportunità di provvedere in merito alle esigenze più svariate.

⁽⁹⁾ Indicano le proposizioni con le quali il governo si impegna alla realizzazione di un obiettivo o a un determinato comportamento, senza ulteriori specificazioni.

⁽¹⁰⁾ Indicano le enunciazioni programmatiche accompagnate dalla indicazione dei mezzi volti al conseguimento degli obiettivi.

⁽¹¹⁾ Si veda al riguardo G. GUAGNANO, *Fenomenologia del funzionamento dei governi*, 19.

⁽¹²⁾ In prospettiva, potrebbe essere interessante una indagine sistematica anche sul grado di corrispondenza tra patti di governo tra partiti, ai quali si è accennato in precedenza, e successivo programma.

provvedimenti per il personale, risulta abbinato a punti di programma. La percentuale sale al 56.7% se l'insieme di riferimento è costituito dal complesso delle deliberazioni abbinabili»⁽¹³⁾, sia pure con una variabilità temporale molto marcata, tra le diverse legislature e le diverse fasi politiche. Quella lessicometrica, per misurare «i livelli di similarità tra programmi in termini di omogeneità di linguaggio, al variare dei soggetti e delle situazioni di volta in volta considerati: legislature, capi di governo, compagini governative»⁽¹⁴⁾. Quella delle aree di interesse programmatico⁽¹⁵⁾.

Negli anni immediatamente successivi, le dichiarazioni programmatiche dei presidenti del consiglio sono analizzate dal punto di vista del linguaggio politico in due saggi, entrambi pubblicati sui Quaderni di scienza politica. Il primo, del 1998, di Fedel e Fasani, svolge una analisi comparata dei discorsi dei primi ministri in Italia, Gran Bretagna e Germania⁽¹⁶⁾. Il secondo, del 2010, di Tiglio, compara i discorsi programmatici dei presidenti del consiglio della c.d. prima Repubblica, con quelli della cd. seconda Repubblica⁽¹⁷⁾. La metodologia adoperata è la stessa e consiste nel prendere in esame i cd. simboli di legittimità, ovvero «quei significati, veicolati da uno o più simboli linguistici, che avvalorano positivamente o negativamente determinati aspetti di un sistema politico dal punto di vista dell'attore proferente il discorso»⁽¹⁸⁾. Questi sono, poi, raggruppati in quattro categorie generali: simboli dello Stato, simboli dei partiti, simboli della società, simboli dell'ordine interstatale.

Nelle sue conclusioni, in particolare, Tiglio riscontra una differenza tra i presidenti del consiglio della cd. Seconda Repubblica, a seconda che siano stati o meno legittimati direttamente dal voto. I primi «hanno dato vita a inflessioni simboliche non dissimili rispetto a quelle rilevate da Fedel in rapporto ai casi tedesco e britannico: i

⁽¹³⁾ G. GUAGNANO, *Fenomenologia*, cit., 81.

⁽¹⁴⁾ S. BOLASCO, *Il lessico del discorso programmatico di governo*, 163.

⁽¹⁵⁾ C. CAPOLUPO, *Il programma di governo tra costituzione e prassi parlamentare*, 141; I. SANTINI, *Caratterizzazione dei governi dal 1947 al 1994 attraverso la lettura dei documenti programmatici*, 371.

⁽¹⁶⁾ G. FEDEL e D. FASANI, *Le dichiarazioni programmatiche del primo ministro. Un'analisi comparata dei casi italiano, britannico e tedesco*, in *Quaderni di Scienza Politica*, Anno V, n. 1, Aprile 1998, 1.

⁽¹⁷⁾ S. TIGLIO, *Il discorso programmatico del capo del governo nella transizione italiana: una comparazione con la "Prima Repubblica"*, in *Quaderni di Scienza Politica*, Anno XVII, n. 1, Aprile 2010, 39.

⁽¹⁸⁾ S. TIGLIO, *Il discorso programmatico*, cit., 41.

simboli di partito si sono ridotti di due terzi rispetto ai discorsi della Prima Repubblica e al loro interno sono prevalsi nettamente i riferimenti al coinvolgimento diretto nella sfera governativa. Anche i simboli statuali hanno subito una moderata contrazione e fra essi si sono distinti, molto più che in passato, i significati avvaloranti la fonte popolare del potere. La combinazione fra questi due mutamenti ha determinato una generale compressione della dimensione potestativa [quella riguardante le precondizioni di potere necessarie al governo per realizzare il suo programma] la quale, pur mantenendo un peso rilevante, è stata sorpassata da quella finalistica [quella che concerne direttamente i destinatari sui quali si esercita l'effetto delle decisioni del governo]». Per converso, i presidenti del consiglio posti a capo di esecutivi non legittimati dal voto popolare «hanno impiegato un simbolismo che si situa in una posizione intermedia, su un immaginario *continuum*, fra quello tipico dei discorsi italiani della Prima Repubblica e quello che qualifica i discorsi britannici e tedeschi». Anche essi «hanno limitato, rispetto al passato, i riferimenti agli attori partitici e allo stato», ma «la dimensione potestativa, nei loro discorsi, è giunta ad occupare ancora la metà di tutto lo spazio simbolico, eguagliando quella finalistica»⁽¹⁹⁾. Pertanto, il contenuto della invocazione simbolica dei presidenti del consiglio è oscillato, nella transizione, tra due modelli distinti: «nella misura in cui le modalità di formazione degli esecutivi si sono approssimate a quelle in vigore nei sistemi politici tedesco britannico, l'invocazione di valore dei capi di governo ha assunto contorni simili a quella dei Premier e dei Cancellieri; nella misura in cui le modalità di formazione dei governi hanno invece sostanzialmente ricalcato quelle in auge nella Prima Repubblica, l'invocazione di valore dei Presidenti del Consiglio ha mostrato dei mutamenti: 1) meno marcati rispetto al passato e 2) imputabili a fattori di altra natura, come ad esempio la crisi dei partiti tradizionali»⁽²⁰⁾.

Sempre sul finire degli anni Novanta, poi, il tema è stato indagato dagli studiosi di politiche pubbliche⁽²¹⁾ e nelle ricerche sul rendimento

⁽¹⁹⁾ S. TIGLIO, *Il discorso programmatico*, cit., 88-89.

⁽²⁰⁾ S. TIGLIO, *Il discorso programmatico*, cit., 89.

⁽²¹⁾ P. LANGE e M. REGINI (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, il Mulino, 1987; B. DENTE (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino 1990.

dei governi ⁽²²⁾, basate in larga misura sugli indicatori del successo conseguito in Parlamento dai governi medesimi.

Più di recente, si è indagato sulla origine degli accordi politici di maggioranza che precedono la formazione del programma di governo e ne condizionano i contenuti ⁽²³⁾. In particolare, si è osservato che, con il governo Moro II (estate 1964), per la prima volta si fa precedere il programma da un patto di governo, formato e sottoscritto dai partiti. Il patto segue a lunghe riunioni preparatorie, aperte, e si tratta di una novità, agli esperti di settore di ciascun partito. In quel governo, e ancora di più nel successivo governo Moro III, gli esperti di settore prendono parte, assieme alle delegazioni dei partiti o in appositi tavoli, anche alle attività istruttorie di preparazione dei consigli dei ministri e dei relativi provvedimenti posti all'ordine del giorno. L'indagine sul ruolo che gli esperti hanno esercitato da allora nella formazione, nella attuazione e nella verifica dei programmi di governo e sulle implicazioni che ne derivano, non rientra nell'oggetto di questo scritto, ma costituisce un importante terreno di ricerca ancora non esplorato, dal quale ci si può attendere, tra l'altro, l'integrazione (e l'eventuale correzione) del dato normativo e istituzionale del quale si tratta di seguito.

Lo sviluppo della vicenda teorica, appena tracciata nella sua fase iniziale, procede di pari passo con quello della vicenda reale. A partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, e per i due decenni che seguono, infatti, sono adottati numerosi atti normativi e di alta amministrazione aventi per oggetto il programma di governo, la sua attuazione e il monitoraggio della attuazione medesima, secondo una pluralità di differenti linee: di continuità nel corso del tempo; di sviluppo; di diversificazione e complicazione del quadro degli strumenti a disposizione; di stratificazione di diverse misure. Sullo sfondo si collocano una serie di importanti mutamenti che, nello stesso arco di tempo, toccano l'istituzione governo. Tra questi si possono segnalare: la formazione di governi tecnici, nei momenti di maggiore difficoltà del sistema dei partiti, con programmi di norma circoscritti a pochi punti e la progressiva espansione delle competenze dell'Unione europea,

⁽²²⁾ Per tutti, G. VESPERINI (a cura di), *I governi del maggioritario. Obiettivi e risultati*, Roma, Donzelli, 1998.

⁽²³⁾ G. MELIS, *L'esperienza del 1963-64: Moro presidente del consiglio "visto da vicino"*, in *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, a cura di N. Antonetti, Bologna, il Mulino, 2018, 153.

sicché i ministri rispondono della loro azione in parte al Parlamento nazionale, in parte alle istituzioni europee.

Le considerazioni che seguono sono dedicate all'attuazione e al monitoraggio del programma di governo. Esse intendono dare una prima sommaria sistemazione al complesso dei provvedimenti adottati e proporre tracce per successivi e più organici approfondimenti sul punto. A questo scopo, la trattazione si divide in tre parti. Nella prima, si discute rapidamente della nozione giuridicamente rilevante di programma di governo: questa è importante per definire il parametro di riferimento delle misure di attuazione e di monitoraggio.

Nella seconda si formula una ipotesi per spiegare quando e perché i governi abbiano iniziato ad occuparsi dei problemi legati all'attuazione del proprio programma.

Nella terza, più diffusamente, le misure adottate per l'attuazione e il monitoraggio del programma di governo sono classificate per tipi.

Seguono brevi conclusioni.

2. Nel suo volume sull'atto politico e la funzione di indirizzo politico, Enzo Cheli osservava: «Alla rilevata complessità ed ampiezza delle prospettive sostanziali entro cui viene ad inquadrarsi la nuova problematica concernente il "governo" dello Stato, fa riscontro, nel sistema vigente, una particolare povertà di disposizioni formali relative alla qualificazione, titolarità, caratteri dell'attività politica o di governo e della funzione di indirizzo politico». Queste disposizioni sono quelle degli artt. 49 (sul diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale), e 95 (sui poteri del presidente del Consiglio circa la direzione e la responsabilità della politica generale del governo e di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'azione dei ministri): «in queste norme sembra delineata la presenza di almeno quattro concetti fondamentali: politica nazionale, politica generale del governo; indirizzo politico; indirizzo amministrativo. Sono queste le sole indicazioni di diritto positivo di cui l'interprete dispone, al livello della normazione costituzionale, ai fini dell'inquadramento e della qualificazione delle nozioni di attività di governo e funzione di indirizzo politico nell'ordinamento vigente»⁽²⁴⁾.

Nella introduzione al volume citato sull'attività dei governi tra il 1948 e il 1994, i due curatori, Massimo Villone e Alberto Zuliani, in

⁽²⁴⁾ E. CHELI, *Atto politico cit.* 77-8.

modo analogo ma da una prospettiva differente, sostengono la tesi che il programma presentato dal governo alle Camere per la fiducia rappresenta un buon esempio della tensione «tra la consapevolezza dei limiti di effettività che la copertura con norme giuridiche di situazioni e rapporti inerenti o contigui l'attività politica inevitabilmente presenta e il tentativo di consolidarne per quanto possibile l'estensione» (25). Il programma di governo, infatti, è espressione «di una prassi preesistente alla costituzione repubblicana e non viene fatto oggetto di espressa disciplina nell'art. 94. Tuttavia, viene ugualmente ricostruito dalla dottrina come elemento centrale nel sistema delle norme che hanno ad oggetto il rapporto parlamento-governo: nel lessico politico quotidiano, l'attuazione o l'inadempimento degli obblighi programmatici costituiscono parametro usuale per la valutazione dell'operato del governo» (26).

Ma l'esposizione del programma di governo «assume valenza essenzialmente di rappresentazione». Il programma non è strumento diretto «a creare i consensi necessari per la concessione della fiducia, poiché al momento dell'esposizione è normalmente è già certo che la fiducia sarà data. Esso, insieme al dibattito che ne segue, è piuttosto occasione di definizione pubblica delle posizioni dei soggetti politici — di maggioranza e di opposizione — attori della vicenda istituzionale» (27). Quindi se ci si interroga sulla possibilità che il programma, in base all'esperienza passata, possa assumere coerenza riguardo all'attività del governo, tanto da conformarla effettivamente, «la risposta sembra dover essere negativa» (28).

Gli sviluppi del diritto positivo consentono oggi di concludere che, negli ultimi venticinque anni, il programma di governo ha assunto una rilevanza giuridica differente e ben più ampia rispetto al passato.

Ci sono tre tipi di norme che lo riguardano. Quelle, molto numerose e delle quali si discuterà in seguito, che ne trattano per garantirne

(25) M. VILLONE e A. ZULIANI, *Introduzione*, in *L'attività dei governi*, cit., 13.

(26) M. VILLONE e A. ZULIANI, *Introduzione*, cit. Della prassi risalente all'età pre-repubblicana di dare conto, da parte del primo ministro, del programma del governo nel momento della presentazione del gabinetto innanzi al Parlamento si può leggere, tra gli altri, in G. NEGRI, *Il discorso programmatico dei presidenti del consiglio dei ministri nell'esperienza statutaria e repubblicana*, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, Roma, Centro Romano Editoriale, 1978, VII.

(27) M. VILLONE e A. ZULIANI, *Introduzione*, cit., 15.

(28) M. VILLONE e A. ZULIANI, *Introduzione*, cit., 16.

attuazione e monitoraggio, o fanno riferimento, comunque, al nesso di specifiche politiche con il programma di governo.

Quelle che disciplinano il procedimento per la definizione degli impegni programmatici che accompagnano la richiesta di fiducia al Parlamento. L'art. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al riguardo, prevede che il presidente del consiglio deve sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri «le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il governo chiede la fiducia del Parlamento». Seguono le dichiarazioni programmatiche rese dal presidente del Consiglio innanzi al Parlamento. La mozione parlamentare con la quale queste sono approvate instaurano il rapporto di fiducia. Come è stato ricordato, l'individuazione delle finalità dell'azione del governo e l'impegno assunto dalla maggioranza parlamentare a perseguirne la realizzazione costituiscono uno di quei «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze della stabilità dell'azione del governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (29).

Quelle, di misura molto ridotta che forniscono anche la definizione del programma di governo. Esso, dapprima, trova formalizzazione nelle dichiarazioni programmatiche rese dal presidente del consiglio; poi trova sviluppo e integrazione in una pluralità di atti successivi. Un esempio interessante di questa accezione dinamica del programma di governo si ha nella direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004: si legge che lo stato di attuazione e i risultati del piano di governo sono monitorati e aggiornati tenendo conto «delle nuove esigenze di protezione e sviluppo del sistema-paese, che arricchiscono il quadro programmatico iniziale e sono evidenziate in occasione di specifici momenti della vita istituzionale». Assumono, pertanto, rilevanza a questo fine, tra gli altri: gli ordini del giorno e le risoluzioni parlamentari; gli accordi tra il governo e le parti sociali; i vincoli derivanti dalla appartenenza alla UE; i documenti di programmazione economica e finanziaria; i piani nazionali di settore, ecc.

3. Come si è accennato, il problema dell'attuazione e del relativo monitoraggio dei programmi di governo emerge tra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo, in stretta e diretta correlazione con gli

(29) Le parole tra virgolette sono nell'ordine del giorno Perassi, discusso nella II sottocommissione dell'assemblea costituente nelle sedute del 4 e 5 settembre 1946 e pubblicato in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VII, Colombo, 1971, 917, *ivi* 933. La citazione è ripresa da M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, cit., 2488.

importanti mutamenti, intervenuti a partire dagli anni Ottanta, preordinati in vario modo a rafforzare la stabilità e l'efficacia dell'esecutivo: le modifiche dei regolamenti parlamentari; la riforma del processo di bilancio; l'introduzione di un sistema di programmazione strategica e di controllo interno per le amministrazioni; la riforma della presidenza del Consiglio⁽³⁰⁾; il rafforzamento del ruolo del presidente del consiglio; l'ampliamento della possibilità per il governo stesso di disciplinare in modo autonomo i procedimenti svolti dai propri uffici; il passaggio da una amministrazione per atti a una amministrazione di risultato; le variazioni dell'articolazione ministeriale, anche in correlazione con il decentramento di competenze amministrative a regioni ed enti locali; il passaggio, ancora, dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario.

Ci si attende, quindi, che governi, almeno nei propositi, più stabili⁽³¹⁾ ed efficaci, abbiano una migliore capacità di realizzare gli obiettivi di programma e debbano monitorare i risultati raggiunti non solo (e non tanto) per fornire informazioni al Parlamento, ma anche (e soprattutto) per dare conto ai cittadini della capacità di mantenere gli impegni assunti al momento delle elezioni. Si aggiunge «la previsione, nel quadro del Patto europeo di stabilità e crescita e dei suoi strumenti attuativi, di un set di precisi obblighi e obiettivi di “risultati”, per i quali risultano decisivi la fase attuativa» e l'obbligo «di definire, presentare e implementare un programma nazionale di riforma (PNR)»⁽³²⁾. A questo proposito, è interessante rilevare che le stesse funzioni di monitoraggio del programma di governo sono più imputate allo stesso governo e ai suoi apparati amministrativi, che non al parlamento: servono, quindi, più a rafforzare la legittimazione del primo nei

⁽³⁰⁾ L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, 170-171.

⁽³¹⁾ Il tema della instabilità dei governi è stato ampiamente esaminato in letteratura. Per tutti, si rinvia alle considerazioni svolte in varie sedi da S. CASSESE e, in particolare, S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, in Id., *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officine Edizioni 1980, 21; S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli, 1998, 63 ss.; S. CASSESE, *I caratteri costanti della storia dello Stato*, in Id., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014, 327.

⁽³²⁾ F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i ministri*, in corso di pubblicazione in Atti del Convegno di studi su «La Presidenza del Consiglio a trenta anni dalla legge n. 400 del 1988».

confronti del corpo elettorale ⁽³³⁾, meno a fornire di nuovi strumenti il parlamento per le funzioni di controllo che la Costituzione assegna a esso.

4. Le misure adottate per l'attuazione e il relativo monitoraggio del programma di governo sono di tre tipi (organizzativo, procedimentale, informativo) e riguardano, in diversa misura, gli organi e i procedimenti costituzionali e quelli amministrativi.

Si deve premettere, tuttavia, che rileva non solo l'attuazione degli impegni assunti dal governo, ma anche la sua tempestività. Nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 novembre 2016, per esempio, si legge che l'adozione, entro i termini prescritti, dei provvedimenti amministrativi attuativi delle disposizioni di legge «costituisce elemento essenziale di efficacia delle singole misure varate dal governo». Da qui derivano: l'impegno per «sviluppare ulteriormente le attività di monitoraggio attuativo, di valutazione dei risultati e di impatto delle misure che, a partire dalle indicazioni programmatiche del presente atto di indirizzo, costituiscono i contenuti delle direttive ministeriali»; la necessità che gli obiettivi strategici pianificati siano corredati da indicatori di risultato appropriati, idonei a rendere trasparente e misurabile per la collettività, il contenuto dell'azione di governo e le modalità di utilizzazione delle risorse finanziarie associate alle singole scelte; l'impegno ad adottare misure legislative autoattuative ⁽³⁴⁾. Queste ultime, peraltro, oggetto di apposita misurazione negli ultimi rapporti di monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo, crescono in maniera significativa nel 2015

⁽³³⁾ Si vedano al riguardo le considerazioni di S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1995, 19, a proposito del programma del primo governo del sistema maggioritario: «Questo era un programma di finalità, non di misure o proposte [...]. La differenza si spiega: il governo non doveva conquistare una maggioranza, che già aveva; il "mercato politico" si era spostato nel Paese, mentre prima era in Parlamento». Queste considerazioni poi sono state riprese da A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna il Mulino, 2006, 49 ss.

⁽³⁴⁾ Sul piano normativo, questo indirizzo ha trovato espressione nell'art. 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che ha delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi per abrogare o modificare disposizioni legislative entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione. La delega è stata esercitata con il decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10 che ha disposto l'abrogazione di quarantasei norme.

e nel 2016, mentre calano in modo altrettanto significativo nel 2017 ⁽³⁵⁾.

5. Le misure organizzative riguardano innanzitutto gli uffici politici.

Nel II governo Berlusconi (giugno 2001), per la prima volta, viene nominato un Ministro per l'attuazione del programma di governo. Nei dieci anni successivi, fino al governo Berlusconi IV (novembre 2011), tutti i governi hanno un ministro provvisto di questa delega. Nei quattro governi che si succedono dal 2011 a oggi le deleghe relative sono attribuite per due volte al ministro per i rapporti con il Parlamento e per due volte al sottosegretario alla presidenza. Quindi, da diciassette anni a questa parte, i governi, pur se di schieramenti politici differenti tra loro, hanno assegnato sempre una delega specifica a un loro esponente per l'attuazione del programma.

Gli uffici amministrativi con competenze in materia sono concentrati presso la presidenza del consiglio dei ministri. Il segretariato generale deve assicurare il supporto all'espletamento dei compiti del Presidente del Consiglio dei ministri, curando, in via sussidiaria, qualora cioè non siano state affidate alle responsabilità di un ministro senza portafoglio o delegate al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le seguenti funzioni: «a) predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo; b) assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo, anche mediante il sistema informativo e di documentazione della Presidenza del Consiglio dei ministri in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli altri organismi pubblici ed avvalendosi dell'attività dell'Istat; c) curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari [...] all'attuazione della politica istituzionale del Governo» (art. 19, l. n. 400/1988). Per lo svolgimento del primo di questi compiti, negli anni immediatamente successivi alla approvazione della l. n. 400/1988, il segretariato ha avuto il supporto di

⁽³⁵⁾ Per esempio, nel rapporto sullo stato di attuazione del programma del governo Gentiloni si legge che il rapporto tra numero di provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni di legge e numero di provvedimenti legislativi pubblicati in Gazzetta ufficiale nei primi dodici mesi del governo è decisamente più basso di quello registrato per i governi precedenti (era di 8 per il governo Letta; 6.7 per il governo Renzi; è di 3.8 per il governo Gentiloni).

un apposito comitato di esperti per il programma di governo, poi soppresso nel 1994.

Ancora. Il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi deve verificare la conformità dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo al programma di governo (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012, art. 28), mentre il Dipartimento per i rapporti con il parlamento deve, tra l'altro, verificare gli impegni assunti dal governo in parlamento (d.P.C.M 1° ottobre 2012, art. 22).

Le maggiori competenze in materia sono imputate a un apposito ufficio della presidenza del consiglio. Istituito nel 2003, due anni dopo la prima nomina di un Ministro per l'attuazione del programma di governo, il Dipartimento per l'attuazione del programma di governo, è più volte riorganizzato nel corso degli anni, e, successivamente, prima, cambia nome (dipartimento per il programma di governo, con il governo Monti, 2012) e, poi, anche genere (ufficio per il programma di governo, d'ora in poi UPG). I suoi compiti si sono estesi nel corso del tempo: oltre al monitoraggio, infatti, spetta a esso il supporto operativo per l'attuazione del programma di governo. L'attuale disciplina di base è dettata dal decreto ministeriale 14 luglio 2014: «l'Ufficio, in particolare, supporta l'Autorità politica delegata nelle funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio, verifica e valutazione connesse all'attuazione e all'aggiornamento del programma di governo, nonché nell'esercizio delle funzioni di controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e di coordinamento in materia di analisi e valutazione delle direttive ministeriali per la realizzazione degli impulsi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo. Cura le attività di impulso necessarie per assicurare la piena attuazione del programma di Governo ed il conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati; assicura il monitoraggio e la costante verifica dello stato di attuazione del programma, garantisce la trasparenza, l'informazione e la comunicazione esterna, cura la promozione delle iniziative volte ad accelerare la realizzazione del programma, nonché lo sviluppo e la gestione di progetti innovativi, finanziati anche con fondi europei, nelle materie di competenza».

L'art. 7, comma 3, d.P.C.M. 1° Ottobre 2012, poi, prevede una conferenza dei capi di gabinetto di tutti i ministri, che può essere convocata per l'esame delle questioni di competenza del ministro per l'attuazione del programma di governo.

Per completare la mappa dell'organizzazione si devono segnalare: la competenza per il monitoraggio sull'attuazione del programma di

governo, distribuita tra più uffici del ministero dello sviluppo economico ⁽³⁶⁾; la rilevanza accordata all'attuazione del programma di governo nella organizzazione della Corte dei conti ⁽³⁷⁾; la soppressione di una serie di organi, con competenze in materia, istituiti in passato e composti, per lo più, da esperti esterni all'amministrazione ⁽³⁸⁾.

6. Anche tra le misure procedurali preordinate all'attuazione del programma di governo e al relativo monitoraggio si possono distinguere quelle riguardanti il funzionamento degli organi costitu-

⁽³⁶⁾ Il decreto ministeriale 24 febbraio 2017 («Individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale») assegna compiti di questo tipo alla divisione Pianificazione strategica e affari internazionali del segretariato generale; alla IV divisione della direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese; alla I divisione della direzione generale per la lotta alla contraffazione; alla I divisione della direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica; alla I divisione della direzione generale per il mercato elettrico, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

⁽³⁷⁾ La delibera 19 giugno 2008 della Corte dei conti («Modificazione del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con Deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008»), infatti, dispone che le sezioni riunite in sede di controllo, tra l'altro, provvedono «a verificare l'affidabilità dei conti pubblici e ad analizzare le politiche pubbliche di settore in rapporto a quanto previsto: dalle norme vigenti; dal programma di governo, come desumibile dalle dichiarazioni programmatiche rese al governo in Parlamento in sede di votazione della fiducia».

⁽³⁸⁾ Il già menzionato comitato di esperti per il programma di governo, (disciplinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 dicembre 1988 soppresso poi con l'art. 25 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 1994), con il compito di predisporre «la base concettuale e progettuale per l'aggiornamento del programma di governo». Il comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (istituito ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, riordinato con il decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315 e infine soppresso dall'art. 19, comma 14, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90), con il compito, tra gli altri, di svolgere attività di supporto al Presidente del Consiglio, o al ministro da lui delegato, per assicurare la coerenza tra il programma di governo e la pianificazione strategica dei ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo. Soppresso anche il Dipartimento per gli affari economici presso il gabinetto della Presidenza del Consiglio, al quale il decreto del Presidente del Consiglio di ministri 10 gennaio 1986 assegnava, tra l'altro, il compito di partecipare alla fase istruttoria dei provvedimenti legislativi per valutarne gli effetti economici e finanziari, nonché le compatibilità con le priorità enunciate nel programma di governo.

zionali e quelle che, invece, si svolgono più direttamente sul piano politico e amministrativo.

Sotto il primo aspetto, innanzitutto, rilevano le norme sul programma dei lavori del Senato e della Camera dei deputati: queste prevedono la possibilità per il governo di partecipare alla conferenza dei capigruppo, tramite un proprio rappresentante, e di indicare le proprie priorità ai fini della redazione del programma dei lavori parlamentari.

L'attuazione del programma di governo aveva una specifica rilevanza costituzionale nella legge di revisione costituzionale del 2016, poi bocciata dal referendum. Si prevedeva, infatti, che il governo potesse chiedere alla camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro settanta giorni dalla deliberazione.

Sono regolate, poi, misure per la funzionalizzazione al programma di governo delle proposte normative da sottoporre al consiglio dei ministri. Il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 4 febbraio 2003 («Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di governo»), prevede un ulteriore documento di accompagnamento delle proposte normative da presentare in consiglio dei ministri, nel quale siano indicati, tra l'altro, gli obiettivi di governo e gli stanziamenti di bilancio interessati dal provvedimento proposto, nonché le misure amministrative da prendere dopo l'adozione del provvedimento proposto.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, poi, disciplina la formazione, a cura del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e con il concorso di tutte le amministrazioni interessate, di una «agenda dei provvedimenti normativi» per assicurare una programmazione dell'attività normativa coerente e correlata alle priorità e agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del governo.

Ancora, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009, n. 212, ora abrogato, prevedeva che la verifica di impatto della regolamentazione (VIR) dovesse essere effettuata anche con riferimento alla «congruenza con il programma di governo delle effettive conseguenze delle innovazioni normative».

Altre norme rilevanti, per l'attuazione del programma di governo, sono quelle che riguardano i rapporti tra il Presidente del consiglio e

i ministri. L'art. 5, comma 2, l. n. 400/1988, infatti, attribuisce al Presidente del consiglio il potere di indirizzare ai ministri le direttive politiche e amministrative in attuazione delle deliberazioni del consiglio dei ministri, nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del governo; e il potere di coordinare e promuovere l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del governo.

Sul piano politico-amministrativo, invece, nel corso del tempo, ha assunto una rilevanza centrale il c.d. ciclo delle programmazioni. Per quanto interessa, è sufficiente ricordarne le principali caratteristiche.

Innanzitutto, quella della integrazione⁽³⁹⁾ tra la programmazione strategica, la pianificazione di bilancio⁽⁴⁰⁾ e il ciclo della performance.

Quindi, quella della integrazione (ancora) tra la programmazione e il monitoraggio. Per esempio, il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, prevede: l'obbligo per le amministrazioni di presentare, assieme al bilancio di previsione, un «piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio», per illustrare gli obiettivi della spesa, misurarne i risultati e monitorarne l'effettivo andamento. Prevede, inoltre, l'adozione di linee guida generali del Presidente del consiglio dei ministri per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori⁽⁴¹⁾.

Una terza caratteristica è quella della circolarità. Un esempio importante è il seguente. Il Presidente del consiglio, con propria

⁽³⁹⁾ «Integrazione non significa coincidenza: ad oggi, infatti, per molti ministeri si registra una quasi totale sovrapposizione fra obiettivi di nota integrativa, piano e direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione. Invece le amministrazioni devono perseguire un'integrazione in termini di coerenza tra i contenuti dei tre cicli che hanno finalità diverse», così Dipartimento della funzione pubblica, *Linee guida per il piano della performance. Ministeri*. n. 1, Giugno 2017.

⁽⁴⁰⁾ L'art. 21, comma 11, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, stabilisce che, a ciascuno stato di previsione del bilancio dello Stato, sia allegata una nota integrativa mediante la quale le amministrazioni individuano gli obiettivi concretamente perseguibili sottostanti ai programmi di spesa e i relativi indicatori di risultato, in coerenza con le risorse a disposizione sui programmi di pertinenza. La nota integrativa costituisce, così, l'elemento di collegamento tra la programmazione di bilancio e quella strategica, derivante dal programma generale dell'azione di governo.

⁽⁴¹⁾ In attuazione di questa previsione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 settembre 2012, dopo aver ribadito che, per ogni programma di spesa, il piano fornisce un numero di indicatori per misurare ciascun obiettivo e monitorarne la realizzazione, stabilisce, in modo analitico, le caratteristiche di ciascun indicatore e le relative tipologie (di risultato, di impatto, di realizzazione finanziaria ecc.).

direttiva, emana gli indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e di gestione. I ministri, con atto di indirizzo, fissano le priorità politiche del ministero e le comunicano ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa. I centri di responsabilità amministrativa, a loro volta, elaborano proposte contenenti un numero limitato di obiettivi strategici su un orizzonte, tendenzialmente, di tipo triennale per realizzare le priorità politiche. Tali proposte sono trasmesse al ministro, previa verifica delle risorse effettivamente disponibili. Sulla base delle proposte ricevute, il ministro adotta la direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, tramite la quale le priorità politiche delineate all'inizio sono tradotte, sulla base delle risorse allocate nel bilancio preventivo approvato dal Parlamento, in obiettivi strategici delle unità dirigenziali di primo livello; articolati, a loro volta, in obiettivi operativi da raggiungere attraverso programmi di azione e progetti; con l'indicazione correlativa delle scadenze, delle strutture organizzative coinvolte, delle risorse umane e finanziarie, nonché degli indicatori e dei target per controllare il conseguimento dei risultati. Segue il monitoraggio sulla effettiva attuazione della direttiva annuale, per verificare, nel corso dell'esercizio e alla fine dello stesso, lo stadio di realizzazione degli obiettivi o dei relativi programmi di azione e dei progetti.

La combinazione tra programmi e indirizzi di carattere generale e quelli riguardanti singole politiche, per lo sviluppo di singole parti del programma di governo. Tra i numerosi esempi, molto diversi tra loro per estensione e rilevanza, si possono citare la direttiva del Presidente del consiglio dei ministri 3 maggio 2012, recante «indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa pubblica»; il decreto del Ministro dell'interno 3 maggio 2012 su «importo dell'onere posto a carico dell'interessato per ricevere il passaporto elettronico al proprio domicilio»; il decreto del Ministro dell'interno 12 ottobre 2015 su «Importo dell'onere a carico dell'interessato per il rilascio e rinnovo dei permessi e della carta di soggiorno»; il decreto del Ministro delle attività produttive 23 marzo 2005 su «determinazione per il 2005 delle misure del diritto annuale dovuto dalle imprese alle camere di commercio ai sensi dell'art. 17 l. 488/1999»; la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 18 dicembre 2003 recante «Linee guida per la digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004»; il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 31 maggio 2005, su «razionalizzazione in merito all'uso delle applicazioni informatiche e servizi ex art. 1, commi 192, 193 e 194 della legge n. 311 del 2004 (Finanziaria 2005)».

7. Per funzionare correttamente, le attività di programmazione, attuazione e monitoraggio richiedono la strutturazione di un articolato apparato informativo.

Innanzitutto, quindi, uno scambio costante di dati e informazioni circa il processo di attuazione delle politiche pubbliche di settore in cui si articola il programma stesso e per alimentare un flusso costante e puntuale di dati, informazioni e documenti relativi alla coerenza della intera programmazione con gli obiettivi perseguiti. A questo scopo, è preordinata la piattaforma Monitor, promossa dall'Ufficio per il programma di governo-UPG, dove ciascuna amministrazione riceve notizie, in tempo reale, circa i provvedimenti attuativi di rispettiva competenza e, a sua volta, è tenuta a dare informazioni sullo stato di avanzamento del lavoro. Meccanismo, questo, al tempo stesso, funzionale all'attività di coordinamento dell'UPG e in grado, attraverso la trasparenza assicurata al processo di attuazione, di mettere in evidenza i ritardi attuativi e accelerare le scelte politiche per farvi fronte.

In secondo luogo, la strutturazione di una complessa serie di strumenti di controllo-referto circa gli esiti delle valutazioni compiute: i rapporti del controllo di gestione a uso dei capi dipartimento o del direttore generale; il rapporto sui risultati, previsto dal già menzionato d.P.C.M. 18 settembre 2012; i rapporti sul controllo strategico a uso dei ministri; i rapporti sullo stato di attuazione del programma di governo, aggiornati ormai con una cadenza quasi settimanale, a uso del presidente del consiglio e del consiglio dei ministri; il rendiconto generale pianificato trasmesso annualmente dal ministero dell'economia al parlamento; le relazioni sullo stato della spesa che ciascun ministro deve trasmettere annualmente, entro il 15 giugno, alle camere (art. 3, comma 68, legge 24 dicembre 2017, n. 244), ecc..

Per l'interesse che ha per la materia, deve essere menzionato, poi, il protocollo 4 maggio 2015 (con le integrazioni concordate il 21 giugno 2016) tra l'UPG e la RGS «per la condivisione di informazioni derivanti dal sistema informativo delle Note integrative della RGS e dal monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, finalizzata a favorire una maggiore focalizzazione delle Note integrative al bilancio dello Stato sugli obiettivi del Programma di Governo ed una maggiore integrazione tra ciclo del bilancio e ciclo di programmazione strategica». Il protocollo prevede, tra l'altro, la possibilità per l'UPG di utilizzare le informazioni e i dati delle note integrative per effettuare il monitoraggio dell'azione amministrativa in relazione ai programmi di spesa del bilancio dello Stato e per prestare supporto alla program-

mazione governativa; la definizione, da parte dell'UPG medesimo, di indicatori per misurare il grado e il tempo medio di adozione dei provvedimenti attuativi previsti nell'anno di riferimento; la pubblicazione degli indicatori medesimi e dei risultati ad essi relativi; la definizione, da parte dell'UPG e della RGS, sentito anche il dipartimento per la funzione pubblica, di modalità per incoraggiare l'adozione di indicatori comuni a tutte le amministrazioni centrali, atti a rappresentare, all'interno delle note integrative, le attività svolte dagli uffici di diretta collaborazione dei ministri per l'adozione di provvedimenti attuativi previsti dalle leggi; la collaborazione tra UPG e RGS per individuare altre iniziative comuni per favorire una maggiore focalizzazione delle note integrative al bilancio sugli obiettivi del programma di governo e una maggiore integrazione tra ciclo del bilancio e ciclo della programmazione strategica.

L'Allegato 1 *bis* del protocollo, poi, contiene gli «indicatori relativi al grado di adozione dei provvedimenti attuativi degli interventi legislativi di iniziativa governativa a partire dal ciclo di programmazione di bilancio 2017». Gli indicatori, riferiti a ciascuna amministrazione dello Stato, e da utilizzare esclusivamente per i provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative emanate dal governo in carica, sono di tre tipi: grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni di legge; capacità attuativa dei provvedimenti adottati entro i termini di scadenza; capacità di riduzione dei provvedimenti in attesa. I risultati della misurazione devono essere pubblicati sul sito dell'UPG.

Nelle note integrative al bilancio dello Stato, infine, ciascuna amministrazione dello Stato deve fornire il risultato del primo dei tre indicatori appena elencati, quello sul grado di adozione dei provvedimenti attuativi ⁽⁴²⁾.

8. Le considerazioni svolte hanno messo in rilievo: la crescita, l'articolazione e la pervasività della strumentazione giuridica e amministrativa per l'attuazione e il monitoraggio del programma di gover-

⁽⁴²⁾ Si legge in una apposita legenda inserita nelle Note per il 2015 (ma la stessa formula si ripete in quelle per il 2016): «L'indicatore, elaborato esclusivamente per l'inserimento nelle note integrative al bilancio dello Stato, è calcolato come rapporto percentuale tra il numero di provvedimenti attuativi riferiti al governo in carica, adottati nel 2015 e un plafond convenzionale di provvedimenti con termine 21 dicembre 2015, integrati da quelli privi di un termine di legge per i quali risultano trascorsi 180 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo che li ha previsti».

no; l'imputazione di queste funzioni al governo e agli apparati amministrativi posti alle sue dipendenze; il rafforzamento, in particolare, degli strumenti a disposizione della presidenza del consiglio per guidare e controllare l'attuazione del programma stesso.

Si pongono quattro tipi di problemi.

Innanzitutto, per il futuro prossimo, quali effetti avrà il ritorno a un sistema elettorale proporzionale sulla conformazione e l'effettività delle funzioni di attuazione e monitoraggio del programma di governo? Gli studi sul linguaggio politico, dei quali sopra si è riferito, hanno mostrato la diretta correlazione tra i simboli adoperati nei discorsi programmatici e le fonti di legittimazione del governo. A maggior ragione, ci si potrebbe attendere, ora, che la reintroduzione del sistema proporzionale per l'elezione del Parlamento affievolisca la rilevanza di quelle funzioni e del relativo strumentario.

In secondo luogo, se si guarda al complesso delle misure adottate in questi anni ci si può domandare se a esse sia seguita una maggiore capacità dei governi di tenere fede agli impegni assunti. Studi di questo tipo non ne sono stati ancora fatti, ma informazioni utili a questo scopo si possono trarre dalle relazioni sull'attuazione dei programmi dei governi. A solo titolo di esempio, queste dimostrano che il tasso di attuazione varia molto da una amministrazione ad una altra e, per una medesima amministrazione, da un anno all'altro. Per esempio, per il 2015, l'indicatore dei provvedimenti attuativi (che non necessitavano di concerti e/o pareri di altre amministrazioni) assume valori variabili dal 13% del Ministero del lavoro, al 100% del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Il medesimo indicatore, tra il 2015 e il 2016, passa dal 50% al 100% per il Ministero degli esteri; dal 75% al 28,6 del Ministero dell'interno; dal 25% al 47,4% del ministero per lo sviluppo economico ecc. Ancora, una buona parte dell'attività di un governo è dedicata a dare attuazione a misure adottate dai governi precedenti. Per esempio, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 novembre 2016 si apprende che, in poco più di due anni e mezzo di durata del governo Renzi, sono stati adottati cinquecento provvedimenti per l'attuazione di riforme approvate dal governo stesso e oltre settecentotrenta per dare esecuzione agli interventi legislativi ereditati dai governi precedenti; il rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione del programma del governo Gentiloni, a un anno dall'entrata in carica, indica che sono stati adottati oltre duecentotrenta atti di attuazione di provvedimenti del governo Renzi e cinquantacinque dei governi Monti e Letta.

In terzo luogo, se si guarda al tipo di attività di monitoraggio, si nota la rilevanza di una accezione puramente normativo-amministrativa dell'attuazione: questa, cioè, almeno nelle relazioni sullo stato di attuazione dei programmi del governo, è misurata nei termini del numero di provvedimenti attuativi previsti dalle leggi e, poi, effettivamente adottati nei tempi previsti. In questo modo, si spiega il menzionato indirizzo ad aumentare le cd misure autoattuative, il numero dei casi, cioè, nei quali, per raggiungere il risultato previsto, la prescrizione normativa non ha bisogno di successivi provvedimenti amministrativi. Da un lato, però, l'attuazione del programma di governo non dipende solo dal numero di misure normative e amministrative, mentre potrebbe essere, invece, opportuno mettere a punto meccanismi per integrare tra loro i risultati dei diversi monitoraggi previsti. Da un altro lato, poi, ci si può interrogare sulle conseguenze prodotte sulla efficacia e la qualità della normativa primaria, da una significativa riduzione della possibilità per la stessa di essere sviluppata e completata con atti amministrativi.

Un quarto problema è quello della qualità delle politiche pubbliche di cui si compongono i programmi di governo. Il tema è stato discusso, qualche anno fa, da Sabino Cassese in un breve articolo pubblicato su il Mulino ⁽⁴³⁾. Dopo avere distinto due modi di intendere la «qualità» delle politiche («quale utilità o efficacia di ciascun indirizzo politico rispetto ai bisogni o all'obiettivo», «come utilità o efficacia degli indirizzi politici nel loro complesso, per il modo nel quale vengono scelti, adottati, attuati e verificati, rispetto al modo di governo» ⁽⁴⁴⁾) e aver scelto di concentrarsi sul secondo di essi, si conclude che nel metodo del governare emergono «primitivismo organizzativo, rudimentalità delle procedure, insufficienze del personale, scarso ricorso a tecnologie informatiche, arcaicità del disegno complessivo, suo anacronismo rispetto agli altri governi moderni» ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴³⁾ S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del metodo nel governare*, in *Mulino*, n. 3, 2013, 411.

⁽⁴⁴⁾ S. CASSESE, *La qualità delle politiche*, cit.

⁽⁴⁵⁾ S. CASSESE, *La qualità delle politiche*, cit.