

**Programma di governo e monitoraggio delle politiche pubbliche: l'esperienza del
Dipartimento per l'attuazione del programma di governo**
*di Franco Rossi**

*«In verità, la Città che abbiamo descritto a me pare
sapiente perché attua buone scelte [...].
Dunque su questo punto non ci sono dubbi:
il saper attuare buone scelte è una forma di scienza,
perché non è l'ignoranza, ma appunto la scienza,
che lo determina.»*
PLATONE, *La Repubblica*, libro IV, 428b

SOMMARIO: 1. Il fondamento costituzionale del programma di governo - 2. L'attività di monitoraggio delle politiche pubbliche ed il ruolo del programma di governo; - 3. Una *best practice* nel quadro comparato: *l'attività di monitoraggio del Cabinet office britannico*; - 4. L'esperienza italiana: il Dipartimento per il Programma di governo; - 5. Le competenze del Dipartimento e la sua organizzazione; - 6. *Osservazioni conclusive: il rapporto programma-sistema politico.*

1. Il fondamento costituzionale del programma di governo

La fiducia fra Parlamento e Governo è stata definita, dalla più accorta dottrina, come “elemento fondamentale”, “fulcro”, “caratteristica indefettibile” della forma di governo parlamentare¹.

La Costituzione italiana del 1947 disciplina il rapporto di fiducia all'art. 94, il quale stabilisce che il Governo deve essere sostenuto dalla fiducia del Parlamento per l'intera durata in carica².

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico – LUISS Guido Carli, Roma

¹ Cfr., *ex multis*, G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra* (1932), trad. it. a cura di S. Cotta, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, p. 107, per il quale il Gabinetto ha l'obbligo di governare assicurandosi continuamente della fiducia del Parlamento; V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 11, 1956, p. 2, parla di «canone e leva del parlamentarismo classico»; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, XI, fasc.1, 1958, p. 152; M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 367 ss., il quale ravvisa nell'istituto della fiducia il «fulcro attorno cui si muove, pur nella varietà delle sue figure concrete, il regime parlamentare»; ID, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 388; L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 642, secondo il quale «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente, mediante il rapporto di fiducia, del o dei collegi titolari del potere legislativo»; G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XIV, 1989, p. 1; G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche, Aggiornamento****, Torino, UTET, 2008, p. 5. L'A. parla di «vincolo di carattere sinallagmatico che intercorre tra gli organi del potere esecutivo e quelli del potere legislativo».

² Art. 94 Cost.: «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione». Come nota, giustamente, M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, 2006, Banca dati ipertestuale, «In Italia, il tema della

In virtù del “bicameralismo perfetto o paritario”, che caratterizza il nostro attuale ordinamento costituzionale, così come si evince dal secondo comma dell’art. 94 Cost., la relazione fiduciaria si instaura tra il Governo e ciascuna delle due Camere. Infatti, ognuno dei due rami del Parlamento, l’uno indipendentemente dall’altro, può concedere o negare la fiducia all’Esecutivo, e ciò vale anche sotto il profilo della motivazione, che può differire.

L’elemento fondamentale, che non può venire meno è rappresentato dal «concorso delle eguali volontà delle Camere di accordare la fiducia», e non nella coincidenza delle motivazioni alla base di tale concessione³.

Da quanto detto è possibile comprendere che la fiducia delle Camere è condizione necessaria per la permanenza in carica del Governo, e genera una «relazione continua e reciproca che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, ma si riflette contemporaneamente sull’azione di ambedue questi organi costituzionali»⁴. Il disposto costituzionale da ultimo citato recherebbe implicitamente un ulteriore principio, inverso rispetto a quello esplicitamente dichiarato; afferma, infatti, il Manzella che anche «il Governo deve avere fiducia nelle Camere»⁵, altrimenti verrebbe meno l’equilibrio che la Costituzione stabilisce fra tali organi, così che Governo e Camere possono essere considerati entrambi soggetti attivi e passivi del rapporto «con la possibilità (...) di provocare iniziative dirette alla chiarificazione e finanche alla risoluzione dello stesso»⁶.

La nostra Carta costituzionale ha, quindi, “giuridicizzato” il rapporto fra Governo e Parlamento, disciplinandolo in modo articolato e prevedendo specifiche modalità procedurali per la concessione e la revoca della fiducia. Tale “razionalizzazione” del rapporto fiduciario presenta, come ottimamente sottolineato⁷, un duplice significato: se da un lato “razionalizzare” comporta la stesura per iscritto di norme procedurali chiare e certe, dall’altro ciò non significa solo “scrivere regole”, ma anche dare con tali regole una forma ad un contenuto ben preciso, per il raggiungimento di uno scopo altrettanto chiaro, che, nel caso di specie, va ravvisato nel favorire «la stabilità del potere esecutivo, mediante la disciplina dei voti di fiducia e (soprattutto) di sfiducia»; stabilità, la cui ricerca fu al centro, di alcuni fra i più significativi dibattiti in Assemblea Costituente⁸.

Alla luce di quanto detto, l’instaurazione della relazione fiduciaria fra Governo e Parlamento, che discende dal voto favorevole delle Camere, dà vita ad un rapporto che sorregge la funzione di indirizzo politico, determinandone, al tempo stesso, le linee fondamentali. Tali linee, direttrici programmatiche di base, costituiranno la guida dell’attività politica dei due organi, i quali, sebbene abbiano la possibilità di svilupparle, modificandole parzialmente attraverso la loro interazione istituzionale, non dovranno mai sovvertirle completamente: una modificazione della piattaforma programmatica tale da, come si vedrà più avanti, rivoluzionare la formula di governo, potrebbe

fiducia parlamentare è sempre stato affrontato nella contestualizzazione storica che ne ha specificato contenuti, forme di espressione e di proceduralizzazione, condizionamenti politici e istituzionali (dal sistema della rappresentanza parlamentare a quello elettorale, a quello dei partiti, a quello dei reg. parlamentari ecc.). Il che consente di concludere che la disposizione, pur essendo “senza definizione”, non è per questo “senza storia”; anzi, proprio per la storia della fiducia parlamentare in Italia, la disposizione offre all’interprete un contenuto di “eccedenza semantica” piuttosto che “deontologica”, da non confondere con qualsiasi altra *ratio scripta* a contenuto “aperto” per incompletezza o per esigenza di conferme infracostituzionali».

³ M. MARCUCCI, *Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati* – Roma: Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1996, Serie delle verifiche della professionalità dei consiglieri parlamentari, 5, p. 265.

⁴ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 186.

⁵ A. MANZELLA, *Annali*, Genova, 70, p. 263.

⁶ V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.

⁷ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 94.

⁸ Cfr. S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, *passim*.

condurre all'interruzione del rapporto di fiducia ed alla crisi di governo⁹ o quantomeno alla necessità di una nuova votazione a carattere fiduciario, da parte delle Assemblee parlamentari.

Si tratta, come evidenziato da rilevante dottrina, di una relazione di tipo contrattuale: «ottenendo la fiducia, il Governo si vincola ad attuare un programma. Dando la fiducia, le Camere si vincolano alle decisioni legislative conformi a quel programma»¹⁰.

Come risulta chiaramente dalla citata lettera dell'art. 94 Cost., la votazione per appello nominale ha ad oggetto una mozione motivata. Essa fa riferimento, a sua volta, alle dichiarazioni programmatiche effettuate dal Presidente del Consiglio, nominato *ex art.* 92 Cost. dal Presidente della Repubblica, all'atto della presentazione del Governo alle Camere, che deve avvenire entro dieci giorni dalla sua formazione¹¹. Nel lasso di tempo in parola, il Gabinetto compie le attività correlate alla sua presentazione, fra le quali un ruolo centrale è occupato proprio dalla definizione e dall'approvazione delle dichiarazioni programmatiche: il programma di governo, o meglio la bozza di programma, è messa a punto dal Presidente del Consiglio¹² e successivamente approvato dal Consiglio dei ministri che, sotto la direzione del primo, esercita l'attività di indirizzo politico e amministrativo¹³.

Parte della dottrina ha evidenziato che l'attività di definizione del programma presenterà dei caratteri diversi a seconda se si tratti di un Governo «che possa essere ritenuto espressione di un mandato "diretto" del corpo elettorale, con la sola mediazione di una maggioranza omogenea», o che, al contrario, si sia in presenza di un Governo di coalizione nascente da un accordo post-elettorale tra i diversi soggetti partitici¹⁴. Nell'un caso l'antecedente logico è da individuarsi nel programma politico premiato dalla maggioranza degli elettori; nell'altro, esso andrà ravvisato

⁹ Cfr. M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 406. *Contra* P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., pp. 118-119.

¹⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, terza ediz., Bologna, Il Mulino, 2003, p. 390.

¹¹ Così come previsto dal terzo comma dell'art. 94 Cost. e dando inizio a quella che è definita quale "fase preparatoria" del procedimento per l'instaurazione della fiducia. Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 97-98; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 102. Per una ricostruzione storico-sistematica della procedura fiduciaria, v. M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, op. cit., *passim*.

¹² Ad avviso di A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 121, la messa a punto della bozza di programma da parte del Presidente del Consiglio, è attività conforme al ruolo ed alla funzione che l'art. 95 Cost., primo comma, gli riserva.

¹³ Come stabilito dall'articolo 2, co. 3, lettera a, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri": «Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri: a) le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento». Fanno riferimento, fra gli altri, a tale competenza del Consiglio dei Ministri: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 132; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, op. cit., p. 149; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 203.

¹⁴ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, p. 101. L'A., alla nota 47, rileva che, dal 1948 sino al 1996, il Governo è stato ritenuto espressione diretta del corpo elettorale solamente in tre casi e sempre parzialmente: la prima successiva alle consultazioni del 18 aprile 1948; la seconda dopo quelle del 27 marzo 1994; la terza dopo le elezioni del 21 aprile 1996. Invero, a seguito dell'introduzione delle dinamiche elettorali maggioritarie, a partire dal 1993, e la conseguente trasformazione del sistema politico-partitico, è possibile rilevare come tutte le compagini ministeriali uscite dalle urne abbiano potuto vantare un legame, di fatto, diretto con il corpo elettorale, quantomeno con riferimento al primo governo della legislatura: ciò è accaduto, quindi, anche nella XIV legislatura (elezioni del 13 maggio 2001), per la XV legislatura (elezioni del 9-10 aprile 2006) e XVI (elezioni del 13-14 aprile 2008). Il secondo ordine di casi, di fatto prevalenti nell'esperienza costituzionale italiana, fa riferimento anche alle ipotesi di "governi minoritari" o "monocolore", che sussistono in virtù dell'«appoggio esterno» di forze politiche che sostengono l'Esecutivo in Parlamento, senza però entrare a farne parte. L'accordo di coalizione è mancato nei casi dei c.d. "esecutivi di transizione", per i quali è stato determinante il ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica: i governi Pella (1953-1954), Ciampi (1993-1994) e Dini (1995-1996).

nell'accordo di coalizione tra i partiti che, a vario titolo, appoggiano il Governo, sia entrando direttamente a far parte della "formula", sia per mezzo del c.d. "appoggio esterno".

Sebbene la Costituzione non lo preveda espressamente, il Governo ha l'obbligo costituzionale, derivante da una consuetudine ormai consolidata e che dal periodo statutario non è mai stata disattesa da nessuno dei Governi repubblicani¹⁵, di dare comunicazione del proprio programma alle Camere. Una consuetudine *secundum constitutionem*, in quanto completerebbe il contenuto di una norma implicita nei primi tre commi dell'art. 94 Cost.¹⁶

Per questa via, il programma viene a rivestire un ruolo essenziale nel rapporto di fiducia, non solo come costante parametro di riferimento, sulla base del quale verificare la responsabilità politica dell'Esecutivo nonché l'attitudine, nel sorreggere quest'ultimo, della maggioranza parlamentare¹⁷, ma anche come strumento di concretizzazione delle fattispecie normative contenute nell'art. 94 Cost.: mediante la comunicazione dei propri obiettivi programmatici, il Governo deve porre in condizione le Camere di concedere la fiducia, impegnandosi a loro volta.

La rilevanza costituzionale dell'istituto del programma di governo è evidente se si pone attenzione al suo *iter* costitutivo, che lo vede legarsi in un indissolubile intreccio alle fasi costitutive della relazione fiduciaria e, quindi, al nucleo fondamentale della nostra forma di governo parlamentare.

L'*iter* in parola, come ricostruito da accurata dottrina¹⁸, si articola in tre momenti principali: a) l'approvazione in Consiglio dei ministri; b) la comunicazione del programma alle Camere e relativo dibattito; c) replica del Presidente del Consiglio.

Il primo, a), vede il Presidente del Consiglio protagonista dell'elaborazione di una bozza di programma, rispettosa degli accordi di governo intercorrenti fra i partiti che sostengono l'Esecutivo. Tale ruolo discende dalle attribuzioni che l'art. 95 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio dei ministri, quali estrinsecazione del potere di promozione, direzione e coordinamento della politica generale e dell'attività del Governo e dei ministri.

Ad ogni modo, come già più in alto rilevato, il documento programmatico presentato in Consiglio dal Presidente costituisce una proposta di programma di governo: esso si perfeziona attraverso la deliberazione consiliare e la relativa assunzione collegiale di responsabilità¹⁹. Parte della dottrina esclude che, nel passaggio consiliare, possano essere soppressi o integralmente modificati dei punti qualificanti la proposta di programma, poiché ripropongono accordi preesistenti e politicamente vincolanti (costituendo i presupposti del sostegno al Governo da parte di ciascuna compagine partitica), i quali ogni ministro, quantomeno implicitamente, ha accettato entrando a far parte dell'Esecutivo²⁰.

Nel secondo stadio, b), si assiste all'enunciazione del programma, deliberato dal Consiglio dei Ministri, dinanzi alle Assemblee parlamentari, mediante comunicazione orale da parte del

¹⁵ M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei Deputati, 1887, p. 742, ricordano come «i capi dei varii Gabinetti costituzionali italiani [...] non si dipartirono mai [...] dalla buona consuetudine, consacrata dagli usi di tutti i paesi che si reggono a governo parlamentare, quella che il primo ministro, presentandosi col Gabinetto innanzi al Parlamento, dia conto del programma del Ministero, cioè della politica che si propone di seguire e degli intendimenti coi quali ebbe ad accettare il governo».

¹⁶ Così, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 119.

¹⁷ A. MANZELLA, ult. op. cit., p. 390.

¹⁸ A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 120-121.

¹⁹ In questo senso, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 134; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 428 ss.; L. PALADIN, voce *Governo italiano*, op. cit., p. 686; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, op. cit., p. 132.

²⁰ A. RUSSO, ult. op. cit., p. 121.

Presidente del Consiglio ed entro il termine stabilito dal terzo comma dell'art. 94 Cost. Dal 1980 (Governo Forlani), si è affermata la prassi consistente nel comunicare oralmente il programma ad una sola delle Camere, con successiva distribuzione del testo scritto ai componenti dell'altra. Dato il carattere "paritario" del nostro bicameralismo, costituisce regola di correttezza istituzionale che le comunicazioni programmatiche siano rese oralmente in via alternativa, dando la precedenza una volta alla Camera dei Deputati e la successiva al Senato²¹.

È inoltre prassi consolidata che il dibattito riguardante il programma di governo non si effettui contemporaneamente nelle due Camere del Parlamento²². La discussione in seno alla seconda Camera avrà inizio solo in seguito alla votazione di fiducia al Governo da parte della prima²³. La *ratio* della prassi in parola risiede nel consentire al Presidente del Consiglio ed ai Ministri di essere presenti alla discussione sulla fiducia nella sua interezza.

In considerazione della «posizione di preminenza»²⁴ che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio all'interno del Governo, si è affermato che la comunicazione del programma ai due rami del Parlamento ne costituisca una prerogativa non delegabile ad altri, se non in caso di impedimento dovuto a forza maggiore²⁵.

Dalla unicità, per definizione accolta, dell'indirizzo politico discende che il contenuto delle dichiarazioni programmatiche, presentate dinanzi alle due Camere, deve essere identico nella sostanza, poiché entrambi derivanti dal medesimo programma di governo. Sono tuttavia ammesse delle differenze meramente formali, peraltro rilevabili in via di prassi, tra il testo presentato ad una Assemblea e quello comunicato all'altra, purché non vi siano stravolgimenti suscettibili di modificare l'indirizzo politico.

Il terzo ed ultimo momento, c), al termine del dibattito sulla fiducia, è incentrato sulla replica del Presidente del Consiglio agli interventi proposti. Tale replica costituisce parte integrante del programma di governo, poiché ne chiarisce il contenuto e ne rappresenta il completamento²⁶. Infatti, sulla base dei rilievi e dei commenti emersi nella discussione, la replica può costituire l'opportunità

²¹ Si tratta di una regola ormai costante che, d'altra parte, non è stata seguita durante i primi anni del Parlamento repubblicano. Infatti, i primi due governi della I legislatura (il 1 giugno 1948 ed il 31 gennaio 1950), presieduti dall'on. De Gasperi, si presentarono prima alla Camera e poi al Senato. A fronte delle rimostranze dell'allora Presidente del Senato, sen. De Nicola, poiché il comportamento del Governo poteva risultare lesivo del prestigio del Senato, a partire dal 31 luglio 1951 (De Gasperi VII), si affermò l'attuale regola con la presentazione del Governo previamente al Senato.

²² È possibile registrare un'unica eccezione, verificatasi il 1 agosto 1951, allorché le due Camere discussero contemporaneamente sulla fiducia al settimo Governo De Gasperi.

²³ Così, G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XIV, p. 5.

²⁴ In questo senso, v. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, op. cit., pp. 85 ss. Sul punto, controverso, ha avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale, la quale, nelle sentenze n. 24/2004 (sull'illegittimità costituzionale della sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato – c.d. Iodo Schifani) e 262/2009 (sull'illegittimità costituzionale della sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato disposta con legge ordinaria - c.d. Iodo Alfano), ha sottolineato la sussistenza di un principio di uguaglianza tra organi costituzionali. Inoltre, nella seconda sentenza citata, ha affermato che: «le pur significative differenze che esistono sul piano strutturale e funzionale tra i Presidenti e i componenti di detti organi non sono tali da alterare il complessivo disegno del Costituente, che è quello di attribuire, rispettivamente, alle Camere e al Governo, e non ai loro Presidenti, la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e la funzione di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.)».

²⁵ V., M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 443, per il quale «il Presidente potrebbe conferire una delega in proposito al vice-presidente del Consiglio o ad un ministro», affermando, *ivi* nota 94, che «la delega ad un semplice ministro può avere luogo solo se manca nella compagine ministeriale un vice-presidente del Consiglio, oppure allorché anche questi sia impedito» e ciò discenderebbe dalla natura delle dichiarazioni stesse.

²⁶ Così, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 126.

per meglio specificare i punti programmatici rimasti in ombra, o quelli risultati eccessivamente generici.

Ad ogni modo, nella gran parte dei casi, la replica si limita a confutare le critiche avanzate durante la discussione e a riaffermare la legittimità e la validità del programma²⁷.

Alla replica del Presidente del Consiglio, fanno seguito le dichiarazioni di voto dei rappresentanti dei gruppi o a titolo personale che preludono alla fase costitutiva della relazione fiduciaria e che porterà alla definizione dell'indirizzo politico.

2. L'attività di monitoraggio delle politiche pubbliche ed il ruolo del programma di governo

L'attività di monitoraggio delle politiche pubbliche si colloca all'interno di una più ampia cornice, quella della cosiddetta valutazione *in itinere*, attinente ad una precisa fase, che può essere definita intermedia, del ciclo delle politiche pubbliche. Com'è noto, all'interno del ciclo di *policy*²⁸, alle singole fasi dello stesso, è possibile associare un ciclo della valutazione delle politiche pubbliche; le attività di valutazione si collocano in esso come momento intermedio tra la fase del disegno delle *policies* e quella della verifica, del riscontro, dei risultati effettivi.

All'interno della più ampia attività di valutazione è possibile distinguere tre momenti: una valutazione *ex ante*, "preventiva di impatto"²⁹, che può contribuire ad un miglioramento della qualità delle *policies*, una valutazione *in itinere*, sulla quale si tornerà qui di seguito, ed una valutazione *ex post*, dalla quale dovrebbero poi derivare suggerimenti efficaci per la successiva fase del ciclo di *policy*, ovvero quella del ridisegno delle *policies* stesse. Come detto, all'interno del ciclo delle valutazioni delle politiche pubbliche, la valutazione *in itinere* costituisce un momento intermedio, una fase in cui il *policy maker*, al fine di garantire un impatto più efficace dell'intervento pubblico in atto, può ancora apportare miglioramenti e cambiamenti all'azione ed all'assetto organizzativo dell'amministrazione³⁰.

In tale quadro, il monitoraggio delle *policies*³¹ si inserisce come momento ben distinto da quello della suddetta valutazione *in itinere*: esso consiste in una serie di attività volte al controllo dell'attuazione dell'intervento pubblico, in modo da generare una serie di informazioni e dati precisi, utili al *policy maker* e al valutatore per un primo riscontro sull'implementazione delle *policies*.

La raccolta, metodica e rigorosa, dei dati e delle informazioni fa sì che l'attività di monitoraggio sia concentrata principalmente sulle caratteristiche proprie della fase di implementazione della *policy*, in un momento che può essere definito prevalutativo, ovvero precedente a quella che poi è la fase della valutazione di impatto *ex post*.

Come evidenziato, nell'esperienza istituzionale italiana, il monitoraggio «è nel suo momento iniziale essenzialmente di tipo normativo e amministrativo»³², mentre solo successivamente si dà origine a quell'insieme di dati derivanti dalla vera e propria attuazione della *policy*.

All'interno dell'attività di monitoraggio, e per quanto attiene alla parte normativa e amministrativo-organizzativa del ciclo di attuazione delle politiche pubbliche, si distinguono in

²⁷ Anche la replica, analogamente a quanto esposto per il programma, non può differire in modo sostanziale nei due rami del Parlamento e, d'altra parte, come affermato da M. BON VALSASSINA, *Dichiarazioni programmatiche del Governo e voto di fiducia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1960, pp. 406-408, non può negarsi la possibilità che delle differenze, fra l'una e l'altra Camera, si palesino in concreto, dato che nei rispettivi dibattiti possono essere effettuate riflessioni affatto diverse.

²⁸ M. HOWLETT e M. RAMESH, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2003, *passim*.

²⁹ Cfr. A. LA SPINA e E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 183.

³⁰ C. RAIMONDI, *Bilancio dello stato e politiche pubbliche*, in http://www.astrid.eu/Riforma-pr/Studi-ric/Raimondi_AminInCammino.pdf, 2008.

³¹ A. LA SPINA e E. ESPA, *op. cit.*, pp. 208 ss.

³² Cfr. A. LA SPINA e E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, *op. cit.*, p. 208.

dottrina diversi ambiti di applicazione: il monitoraggio parlamentare, il monitoraggio normativo ed il monitoraggio organizzativo. Con riferimento al monitoraggio parlamentare, è necessario sottolineare che il processo decisionale proprio delle democrazie parlamentari ha delle specifiche conseguenze sull'andamento di una politica pubblica. L'esame finale sulla *policy* è rimesso al Parlamento, non prima che la *policy* stessa abbia attraversato una serie di fasi, dall'impulso iniziale alla valutazione parlamentare finale; durante questo passaggio, il disegno di *policy* viene sottoposto ad una serie di cambiamenti, tali da poter arrivare anche a rendere obsoleta la valutazione *ex ante*, privando la *policy* degli elementi che componevano la valutazione preventiva. Purtroppo, proprio la complessità dell'*iter* parlamentare legato alle politiche pubbliche rende necessaria l'attività di monitoraggio che si sostanzia in tal caso, da una parte, nel compito di seguire il dibattito parlamentare e prendere nota di eventuali cambiamenti apportati alla *policy*; dall'altra, il monitoraggio si sostanzia nella verifica di quanto sia stato mantenuto degli obiettivi e delle caratteristiche iniziali del disegno di *policy*, nonché di quanto i cambiamenti apportati, durante la discussione in Parlamento, incidano su quelli che erano gli obiettivi e le conseguenze attese dello stesso.

Il monitoraggio parlamentare rende quindi necessario il coinvolgimento sia degli uffici dei ministeri interessati, a seconda del tipo di *policy* di cui trattasi, sia degli uffici tecnici del Parlamento che rendicontano sull'andamento dei lavori relativi alla *policy*³³.

Al monitoraggio parlamentare si affianca il monitoraggio normativo, ovvero il monitoraggio della progressiva costruzione normativa della *policy*; è la fase fondamentale di definizione delle regole, che ha assunto una sempre maggiore importanza nell'analisi dell'attuazione delle *policies*.

Una costante e puntuale attività di monitoraggio normativo è resa ancor più necessaria, data la circostanza per cui l'accresciuta importanza e proliferazione di una frammentata normazione secondaria ha reso sempre più complesso il processo decisionale relativo al *policy making*. In ragione di ciò, molto spesso la definizione di una *policy* si presenta sempre più come momento iniziale, la cui vera sostanza sarà costituita dagli interventi normativi successivi, che richiedono così un'attività di monitoraggio costante. È quindi fondamentale, data l'eccessiva frammentazione dell'*iter* decisionale, monitorare dettagliatamente il comportamento delle amministrazioni preposte all'attuazione della *policy*, al fine di evitare che si accumulino ritardi tali da causare poi una diminuzione dell'efficacia potenziale dell'intervento stesso. Seguire l'*iter* di attuazione normativa di una *policy* diventa uno dei compiti fondamentali delle amministrazioni interessate, e, in particolare nel caso italiano, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo svolgimento dei suoi compiti di coordinamento dell'attività dei vari uffici amministrativi.

Per completare il quadro relativo al monitoraggio è necessario introdurre il concetto di monitoraggio organizzativo, ovvero quello dedicato all'analisi dell'organizzazione delle amministrazioni che sono chiamate ad attuare la fase di implementazione delle *policies*. L'attività di monitoraggio organizzativo risulta di centrale importanza nel processo di valutazione, perché permette di ottenere indicazioni e suggerimenti utili sulle caratteristiche proprie di un disegno di *policy*. Tale attività si svolge lungo un doppio binario: da una parte, essa si sostanzia nel

³³ «Un esempio assai frequente di mutamento delle coordinate di un intervento pubblico durante il vaglio parlamentare riguarda l'ammontare di risorse disponibili per la realizzazione di un'infrastruttura o per un più ampio programma di nuove infrastrutture. Minori disponibilità finanziarie autorizzate dal parlamento rispetto a quanto previsto al momento del disegno dell'intervento sono in grado di cambiare gli obiettivi originariamente fissati o quantomeno i loro tempi di realizzazione e, di conseguenza, i tempi di impatto. Si pensi all'allungamento della pista di un aeroporto e all'aumento delle dimensioni della relativa aerostazione. Il *downgrading* finanziario del progetto potrebbe mettere a rischio la realizzazione dell'infrastruttura, ma sarebbe comunque destinato a ridurre la capacità di impatto dell'intervento», in A. LA SPINA e E. ESPA, op. cit., p. 214.

monitoraggio dell'adeguatezza del personale e delle strutture amministrative preposte all'implementazione della *policy*, tenendo conto del numero di persone ad essa destinato, della loro adeguatezza e preparazione, nonché delle modalità con le quali il personale viene organizzato e indirizzato al perseguimento dell'attuazione della *policy* stessa. In secondo luogo, il monitoraggio organizzativo si concentra sulle singole procedure di sviluppo di una *policy*, ovvero un'analisi puntuale e precisa sulla pianificazione del percorso attuativo di un intervento di *policy*.

Il monitoraggio organizzativo si pone, quindi, a chiusura della parte normativa e amministrativo-organizzativa del ciclo di attuazione delle politiche pubbliche, fornendo tutti gli elementi necessari ad una corretta attività di valutazione..

Ciò detto, occorre sottolineare come le politiche pubbliche, oggetto del monitoraggio, costituiscano a loro volta l'architettura ed il contenuto dell'*agenda setting*. Con l'espressione in parola deve intendersi l'inserimento di una *policy issue* nella piattaforma programmatica del governo³⁴; esso costituisce il momento del *policy making* successivo alla fase della trasformazione di "problemi privati" in "questioni pubbliche" (formazione dell'*agenda pubblica*) e quella della trasformazione delle "questioni pubbliche" in "obiettivi di governo"³⁵.

Infatti, nel programma di governo vengono inserite quelle questioni che l'Esecutivo, all'inizio di una nuova legislatura, considera prioritarie: esse rappresentano i nodi, i problemi ai quali si cercherà di dare risposta attraverso le politiche pubbliche.

D'altra parte, di solito non si registra una perfetta corrispondenza tra l'*agenda* stabilita dal documento programmatico del governo e quella prevista per i lavori parlamentari: «l'intervento su una data politica può non essere stato considerato importante dai membri del governo al momento della formazione del programma, ma poi emergere in tutta la sua necessità e urgenza durante la legislatura»³⁶.

Alla luce di quanto affermato, il programma di governo esplica un'efficacia cognitiva duplice: non solo in positivo, indicando esplicitamente gli obiettivi d'azione dell'Esecutivo, ma anche in negativo, considerando i punti non inseriti in agenda come le questioni su cui non si è raggiunto il compromesso tra i partiti della coalizione che sostiene il Governo.

In definitiva, il programma di governo si configura, all'interno del processo di *policy making*, come un insostituibile laboratorio: al suo interno emergono, come spazi di compromesso tra le

³⁴ J. V. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Mass., Little, Brown & Co., 1984, pp. 3-4, cit. in A. LA SPINA e E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, op. cit., p. 48: «l'agenda è la lista delle questioni e dei problemi di cui si occupano in modo serio e per un certo periodo di tempo i funzionari governativi e quelle persone che non fanno parte del governo ma che sono strettamente collegate a questi funzionari [...]. Di tutto l'insieme di possibili argomenti o problemi a cui potrebbero prestare attenzione, i funzionari ne seguono effettivamente alcuni piuttosto che altri. In questo modo, il processo di formazione dell'agenda restringe questo insieme di problemi possibili a un insieme di problemi che diventano effettivamente oggetto di attenzione».

³⁵ Per ulteriori approfondimenti, v. L. DE WINTER, *Government declarations and Law Production*, in H. Döring e M. Hallerberg (a cura di) *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 35-56. Di grande interesse risulta essere la riflessione di A. PREDIERI, *Euro, Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998. L'A. parla di "Stato osmotico" a significare che negli apparati di governo e d'amministrazione dei paesi sviluppati e complessi, le domande, i bisogni, gli interessi sono discussi, trattati e negoziati da una pleora di soggetti individuali e collettivi che interagiscono con ed entro i pubblici poteri. Questa vera e propria rete di interazioni ha progressivamente disaggregato l'identità dello Stato monistico e disarticolato le funzioni istituzionali in differenziate e specifiche aree di policy.

³⁶ E. DE GIORGI e F. MARANGONI, *Definizione dell'agenda, programma di governo e processo legislativo: un'analisi empirica dell'iniziativa legislativa dei governi italiani (1996-2009)*, XXIII Convegno SISP - Roma, 17-19 settembre 2009, in <http://www.sisp.it/files/papers/2009/elisabetta-de-giorgi-e-francesco-marangoni-445.pdf>, 2009, p. 5.

anime della coalizione governativa, le promesse di azione su determinate problematiche di politica pubblica³⁷.

3. Una best practice nel quadro comparato: l'attività di monitoraggio del Cabinet office britannico

Le tematiche relative alla programmazione strategica ed al monitoraggio delle politiche governative trovano ampia eco anche in altri contesti ordinamentali. In particolare, dall'esperienza britannica è possibile ricavare un approccio del tutto peculiare ed efficace alla risoluzione pratica dei problemi relativi alla programmazione ed alla conseguente implementazione di politiche pubbliche.

Con riferimento al caso inglese sono però necessarie alcune premesse riguardanti le tipicità del sistema giuridico britannico e le loro conseguenze nell'ambito della pubblica amministrazione³⁸. Com'è noto, la Gran Bretagna, non avendo un testo costituzionale scritto ed essendo, quindi, caratterizzata dalla predominanza della prassi nelle procedure istituzionali, ha inevitabilmente un approccio alla materia di cui si tratta essenzialmente pragmatico.

Anzitutto, per quanto attiene al processo di *decision making*, il *Premier* britannico è coadiuvato nella sua azione dal *Cabinet Office* che «fornisce supporto per l'analisi *ex ante* delle varie *policies* di settore svolgendo anche il compito di coordinamento tra i vari Ministri del Governo sulle principali politiche pubbliche»³⁹. Sotto il controllo del *Premier*, il *Cabinet Office* svolge una funzione di coordinamento generale e, data l'ampiezza delle sue funzioni, sotto il profilo organizzativo è composto da uno *staff* di circa 1600 unità, divise in commissioni permanenti competenti per materia (economia, politica interna, politica estera, difesa, Unione europea, ecc.).

Fino al 1997 lo *staff* del *Premier* era molto ridotto e, per quel che riguarda le tematiche della programmazione strategica, composto da una *Policy unit* che, appunto, si occupava della programmazione ed attuazione delle strategie. Dal 1997 il compito della *Policy unit* è stato ampliato con l'inserimento di consiglieri politici il cui compito specifico era attinente al monitoraggio dell'andamento del programma. Si sono venute a creare in tal modo, all'interno del *Cabinet Office*, una serie di unità di lavoro che interagiscono tra di loro, e assicurano il raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso un apporto maggiore di competenze tecniche, grazie anche a personalità esperte provenienti dal mondo esterno alla pubblica amministrazione e, più specificamente, aziendale e manageriale; inoltre, molto spesso, i responsabili di queste unità rivestono contemporaneamente l'incarico di *adviser* del *Premier*, stabilendo con quest'ultimo un rapporto diretto.

Con riferimento alle strutture con compiti propri relativi al monitoraggio delle politiche pubbliche ed alla verifica dell'attuazione del programma di governo, prima di giungere alla trattazione della *Delivery unit*, istituita dal *Premier* Tony Blair nel 2001, è opportuno ricordare anche la *Policy directorate*, la cui attività è prioritariamente incentrata sulle questioni problematiche all'ordine del giorno, attraverso la raccolta di informazioni e dati da tutti i Dipartimenti.

Diverso era il compito affidato alla *Prime Minister's Delivery unit* (PMDU); istituita nel giugno del 2001 dal Primo Ministro Tony Blair, con l'obiettivo di coadiuvare l'apparato governativo

³⁷ E. DE GIORGI e F. MARANGONI, *ibidem*, p. 6.

³⁸ Cfr. G. MONTELLA, *Il Gabinetto ristretto in Gran Bretagna ed in Italia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1988, *passim*.

³⁹ Cfr. G. VARRIALE, *I processi di programmazione strategica nello Stato*, *Liuc Papers* n.191, giugno 2006, pp. 15 e ss.

britannico nel perseguimento degli obiettivi-chiave del Governo, è stata inizialmente guidata dal Prof. Michael Barber, *Chief Adviser* del Primo Ministro⁴⁰.

Nello specifico la *Delivery unit* si focalizza sulle aree più importanti della politica del governo e persegue un numero ridotto di obiettivi, la cui scelta è sì di natura politica ma le procedure e le modalità del monitoraggio sono tecniche, e «sono tratte dalle ricerche sulle riforme nel settore pubblico, dall'esperienza dei grandi organi comunitari, dalla scienza politica dell'attuazione»⁴¹.

Lo *staff* della *Delivery unit* non è molto numeroso e collabora continuamente con i Ministri preposti ai settori individuati come prioritari. Ogni sei-otto settimane la *Delivery unit* organizza un *meeting* (lo *stock-take*, "presa d'atto") durante il quale il *Premier* incontra ogni singolo Ministro e tramite il quale si aggiorna sull'attuazione delle politiche nelle aree individuate come prioritarie, attraverso la presentazione di dati e informazioni tecniche frutto dell'attività di monitoraggio delle politiche di settore. Compito della *Delivery unit* è quello di controllare che le misure adottate trovino attuazione, ed eventualmente intervenire nel momento in cui i dati provenienti dal monitoraggio ne evidenzino la necessità; per ogni area prioritaria viene individuato un piano di attuazione programmato per 2 o 3 anni e sul quale si effettua periodicamente una relazione, attraverso un efficace sistema informativo che, sulla base dei dati esistenti, è in grado di fare previsioni sull'evoluzione dell'obiettivo monitorato. Il capo della *Delivery unit* ha inoltre, come detto, un filo diretto con il *Premier*, cui ogni settimana invia note ed appunti e riferisce direttamente sulle aree individuate come problematiche.

L'efficacia dimostrata dal funzionamento di tale organo permette di considerare il modello inglese della *Delivery unit* come una *best practice* nel quadro degli strumenti volti alla pianificazione strategica ed al monitoraggio delle politiche pubbliche.

4. L'esperienza italiana: il Dipartimento per il Programma di governo

L'esigenza di monitorare l'attuazione del programma di governo è emersa nel tempo anche in Italia. La XIV legislatura registrava l'attribuzione di nuove funzioni al Programma di governo. Esso non si risolveva più unicamente in una manifestazione di intenti resa dal Presidente del Consiglio al Parlamento, in sede di richiesta della fiducia. *In primis*, il programma veniva configurato come l'innescò ed il punto di raccordo del processo di indirizzo politico-amministrativo; in secondo luogo, esso conteneva un'elencazione degli impegni che la maggioranza aveva assunto nei confronti dell'elettorato, nel corso della campagna elettorale e delle elezioni politiche. Tutto ciò considerato, l'attività di aggiornamento e monitoraggio del Programma presentava un rilievo maggiore rispetto al passato.

Uno dei primi provvedimenti in materia fu la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 febbraio 2003, pubblicata sulla G.U. del 21 marzo 2003, n. 67, recante "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di governo". Tale atto prevedeva un'analisi semestrale dello stato di avanzamento degli obiettivi programmatici, in un'ottica di rendicontazione che ricalcasse la «prassi delle più grandi realtà aziendali»⁴². Per implementare la nuova attività,

⁴⁰ Cfr. M. BARBER, *Instruction to deliver, Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets*, London, Politico's Publishing, 2007, *passim*.

⁴¹ Cfr. G. VARRIALE, *op. cit.*, p. 17.

⁴² «Il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e l'approntamento dei correlati rapporti semestrali, destinati al Parlamento ed all'intera opinione pubblica, sono annoverabili fra le principali ed infungibili funzioni di garanzia del sistema democratico. Infatti, ogni compagine eletta al vertice dell'amministrazione pubblica sulla base di un programma di azione valido per l'intera legislatura non può non rendere periodicamente conto, all'intero corpo elettorale, del proprio operato e, soprattutto, del progressivo mantenimento di tutti gli impegni assunti. Come nella prassi operativa delle più grandi realtà aziendali è invalso l'uso, da parte degli amministratori, di presentare una

veniva istituita un'apposita struttura nell'ambito della Segreteria Generale della presidenza del Consiglio dei ministri, la cui missione istituzionale si articolava in tre linee di attività: a) lo sviluppo, l'avvio e la gestione del nuovo sistema informativo per il monitoraggio del programma di Governo; b) l'effettuazione del monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo ed il conseguente approntamento dei rapporti semestrali con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta i risultati conseguiti dal Governo in relazione agli obiettivi di legislatura; c) l'organizzazione di un sistema di aggiornamento del programma stesso.

Gli interventi dovevano essere effettuati «in forza del principio di coerenza fra programma politico affidato al governo in sede elettorale ed azione amministrativa esplicita nell'intero arco della legislatura (...). La programmazione strategica a livello ministeriale, infatti, non può non essere coerentemente connessa alla programmazione generale di livello governativo, secondo un quadro armonico ed in un *continuum* logico che parte dai dieci "pilastri" del programma di Governo (le cinque "Grandi Missioni" per cambiare l'Italia e le cinque "Grandi Strategie" per migliorare la vita dei cittadini), passa attraverso le "macroaree" (sulle quali impattano singolarmente le varie politiche pubbliche di settore), gli "obiettivi di Governo" (che corrispondono alle "priorità politiche" di ciascun Ministro), gli "obiettivi strategici dell'azione amministrativa e della gestione", gli "obiettivi operativi", per giungere fino ai "programmi di azione" affidati alla responsabilità gestionale dei dirigenti»⁴³.

L'impostazione scientifica assegnata all'Ufficio in parola, trovava un'ideale continuazione nell'introduzione della c.d. *Agenda normativa del governo*: ogni Dicastero avrebbe dovuto provvedere ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per ciascuno degli obiettivi di governo/priorità politiche evidenziate nella direttiva generale adottata dal Ministro, un modello con i provvedimenti normativi che si intendevano proporre. Ciò avrebbe consentito «da un lato di programmare adeguatamente i vari adempimenti necessari per l'adozione del provvedimento in questione e dall'altro, ove necessario, di svolgere quelle opportune azioni di indirizzo politico e di coordinamento che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio dei Ministri»⁴⁴.

Nel luglio del 2001 veniva nominato Ministro per il programma di governo, l'on. Giuseppe Pisanu, il quale, inizialmente, ha esercitato la propria delega avvalendosi dei propri uffici di diretta collaborazione. Nell'ottobre dello stesso anno, una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha tentato di coordinare l'attività del Ministro con quella degli altri Dicasteri, prevedendo che tutti i Ministri fossero responsabili dell'attuazione della parte di programma, e segnatamente

relazione semestrale sugli obiettivi raggiunti in relazione al piano industriale proposto, così si vuole introdurre e consolidare nel Paese un nuovo sistema di monitoraggio del programma di Governo che a cadenza semestrale illustri lo stato di avanzamento degli obiettivi programmatici fissati in sede elettorale». Il Rapporto sull'attuazione del Programma di governo veniva predisposto in giugno e dicembre, a cadenza semestrale. Esso aveva come obiettivo quello di fornire delle informazioni sia a livello istituzionale (Consiglio dei ministri, Parlamento), che ai cittadini. La predisposizione del rapporto non era prevista da alcun atto normativo, ma è invalsa in via di prassi. Il primo rapporto del 2001, si è concentrato sull'attuazione dei provvedimenti dei primi "cento giorni"; il secondo, del 2002, effettuava un aggiornamento delle informazioni contenute nel primo rapporto ed iniziava a monitorare anche l'attuazione dell'agenda per i successivi nove mesi. A partire dal terzo rapporto, del dicembre 2002, venivano presi in considerazione tutti gli obiettivi contenuti nel programma di governo. Il rapporto si compone di due parti: nella prima sono riepilogati gli obiettivi programmatici, mentre nella seconda è effettuata una analisi dello stato di attuazione di ciascun obiettivo.

[http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/\\$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf)

⁴³ [http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/\\$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf), p. 3.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 6.

degli obiettivi ricadenti nella loro competenza⁴⁵. Con il passaggio di Pisanu al Ministero degli interni, le funzioni a lui precedentemente attribuite venivano assunte dal Segretariato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (come previsto dall'art. 19 della legge 400/1988). Nel febbraio del 2003, la struttura, pur permanendo nell'orbita della Segreteria generale, diveniva un'unità di missione e assumeva la veste di "Ufficio", al cui vertice veniva nominato, nell'agosto 2003, quale ministro senza portafoglio, l'on. Claudio Scajola⁴⁶. Al nuovo Ministro venivano delegate una serie di funzioni di rilievo⁴⁷, che sarebbero rientrate nelle competenze di un apposito Dipartimento da istituire all'esterno del Segretariato generale.

La struttura in parola venne denominata "Dipartimento per il programma di governo" e fu istituita con D.P.C.M. del 3 dicembre 2004 e pubblicato in G.U. numero 6 del 12 gennaio 2005. Il Dipartimento, tuttora operativo, si colloca all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale "struttura generale" della stessa, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del D.P.C.M. del 3 luglio 2002, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri"⁴⁸. Funzione principale del Dipartimento, in base a quanto affermato all'art. 2 del suddetto D.P.C.M. del 2004, è quella di fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri, o, qualora nominato, al Ministro per l'attuazione del programma, «il supporto tecnico amministrativo per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 19, lettere a), b) e g) della legge 23 agosto 1988, n. 400⁴⁹, e successive modificazioni»⁵⁰.

Inoltre, in base al citato art. 2, il Dipartimento provvede all'attività di supporto per la Conferenza dei Capi di Gabinetto, per il comitato tecnico scientifico, nonché per tutte le commissioni e i comitati di cui l'eventuale Ministro per l'attuazione del programma dovesse avvalersi. Infine, il comma 3 dell'art. 2 del D.P.C.M. 3 dicembre 2004, stabilisce la competenza del Dipartimento a gestire gli affari generali, amministrativi e contabili relativi al personale, e quella relativa al funzionamento degli uffici.

Ancora, volendo approfondire gli elementi caratterizzanti l'istituzione ed il funzionamento del Dipartimento, il D.P.C.M. del 2004, all'art. 6, sostituisce l'art. 33 del D.P.C.M. 23 luglio 2002 con un nuovo articolo, che definisce il Dipartimento come "la struttura di supporto tecnico-amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali"⁵¹.

Più in particolare, la funzione principale del Dipartimento è quella di curare il supporto per l'analisi del programma e la ricognizione degli impegni assunti sia in sede parlamentare, sia

⁴⁵ Cfr. Dir. P.C.M., 11 ottobre 2001, *Indirizzi per l'attuazione del programma di governo*.

⁴⁶ A. NATALINI, *IV rapporto sull'attuazione del programma di governo. 10 giugno 2001 – 10 giugno 2003 – Il Commento*, op. cit., pp. 1228 ss.

⁴⁷ D.P.C.M. 28 agosto 2003, in G.U. 5 settembre 2003, n. 206. Tra le altre funzioni, si ricordano quelle di impulso e coordinamento delle attività e delle iniziative necessarie per l'attuazione e l'aggiornamento del programma e il conseguimento degli obiettivi stabiliti; la segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevanti; a comunicazione al pubblico dell'attività del Governo per la realizzazione del programma; il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

⁴⁸ Cfr. Art.1 D.P.C.M 3 dicembre 2004, G.U. n.6 del 12 gennaio 2005.

⁴⁹ Art. 19, legge 23 Agosto 1988, n. 400 ("Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"): «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 alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative, nonché all'attuazione della politica istituzionale del Governo».

⁵⁰ Art.2, D.P.C.M 3 dicembre 2004, G.U. n.6, del 12 gennaio 2005.

⁵¹ Art.33, D.P.C.M 23 luglio 2002, come modificato dall'art. 6 D.P.C.M. 3 dicembre 2004.

nell'ambito dell'Unione Europea, che impegni derivanti da accordi internazionali; ciò si sostanzia nell'analisi delle direttive ministeriali in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi contenuti nel programma, nel coordinamento delle attività necessarie al fine di raggiungere gli obiettivi programmatici, nel monitoraggio e nella verifica dell'attuazione del programma e nella segnalazione di eventuali ritardi o scostamenti da quanto stabilito nel documento programmatico.

Per quanto attiene all'organizzazione del Dipartimento, secondo quanto stabilito dall'art. 4 del D.P.C.M. istitutivo di tale struttura, esso si articola in tre uffici di livello dirigenziale generale ed in sei servizi. Lo stesso articolo, al comma 2, rimanda a un ulteriore decreto, adottato ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni ed integrazioni, la disciplina dettagliata dell'organizzazione interna del Dipartimento.

Successivamente all'adozione del Decreto istitutivo della struttura dipartimentale di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il recente D.P.C.M. 1 marzo 2011, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicato in G.U. n. 136 del 14 giugno 2011, sistematizza l'intera materia, procedendo alla ricognizione ed alla ridefinizione dell'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 2, comma 2, del suddetto decreto, alla lettera g), inserisce il Dipartimento per il programma di Governo tra le strutture generali della Presidenza, delle quali il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali.

Collocato quindi tra gli uffici di diretta collaborazione del Presidente, il Dipartimento trova nel Capo III ("Strutture generali di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali"), all'art. 19, una più compita e dettagliata disciplina. Il comma 1 dell'articolo in parola definisce il Dipartimento per il programma di Governo come la «struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative»⁵²; come già affermato nel decreto istitutivo dello stesso Dipartimento, questo si occupa dell'analisi del programma di Governo, della ricognizione degli impegni assunti, e della promozione e sviluppo di iniziative volte al perseguimento di quanto predisposto all'interno del programma. Il comma 4 dell'articolo 19, infine, stabilisce che il Dipartimento si articola in non più di due Uffici e non più di quattro servizi.

5. Le competenze del Dipartimento e la sua organizzazione

Con D.P.C.M. 2 agosto 2011, avente ad oggetto la riorganizzazione del Dipartimento per il programma di Governo, il Ministro per l'attuazione del programma stabilisce e riorganizza per intero la disciplina del Dipartimento, definendo compiutamente l'organizzazione ed il funzionamento dello stesso. Ancora una volta, all'art. 1, viene delineato l'ambito della disciplina: il Dipartimento per il programma di Governo viene definito come «la struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative»⁵³.

Dopo aver delineato, al comma 2, le funzioni del Dipartimento, individuandole in quelle tassativamente elencate nel già citato D.P.C.M. 3 dicembre 2004⁵⁴, il decreto di riorganizzazione del Dipartimento, all'articolo 2, titolato "Capo del Dipartimento", ne disciplina funzioni e organizzazioni, stabilendo che «il Capo del Dipartimento coordina tutte le attività di competenza degli Uffici in cui si articola il dipartimento. Egli riceve direttamente dal Ministro gli atti di

⁵² Cfr. art. 19, comma 1, D.P.C.M. 1 marzo 2011.

⁵³ Art. 1 comma 1 Decreto di organizzazione del dipartimento per il programma di governo, 2 agosto 2011.

⁵⁴ Si veda, sopra, art.7 D.P.C.M. 3 dicembre 2004, che modifica l'articolo 33 D.P.C.M. 23 luglio 2002.

indirizzo e gli obiettivi da perseguire; risponde direttamente alla stessa Autorità politica sull'azione amministrativa svolta e sui risultati conseguiti»⁵⁵. A coadiuvare il Capo del Dipartimento nell'esercizio delle sue funzioni vi è una Segreteria che cura la gestione, l'organizzazione ed il coordinamento dell'agenda istituzionale dello stesso, nonché le attività di organizzazione e protocollazione della corrispondenza del Dipartimento. Inoltre, il Capo del Dipartimento si avvale anche di una Segreteria tecnica, che, a livello non dirigenziale, lo coadiuva nella sua attività di supporto tecnico-organizzativo; tale Segreteria assiste il Capo anche nell'attività di supporto tecnico-giuridico al Comitato tecnico-scientifico di cui al Decreto legislativo n.286/99.

Il Dipartimento, in base a quanto statuito dall'art. 2 comma 5, si articola in due uffici: il primo, Ufficio per il monitoraggio del programma di governo e di supporto alle attività inerenti agli indirizzi e all'attuazione delle politiche governative ed il secondo, Ufficio affari generali, sistemi informativi e comunicazione istituzionale. All'analisi dettagliata dei due succitati uffici sono dedicati gli articoli seguenti del D.P.C.M. in questione; l'articolo 3, che regola la disciplina dell'Ufficio per il monitoraggio del programma di governo e di supporto alle attività inerenti agli indirizzi e all'attuazione delle politiche governative stabilisce che tale Ufficio svolge l'azione di monitoraggio e verifica, in via legislativa e amministrativa, del programma di Governo, al fine del conseguimento degli obiettivi nello stesso programma indicati. L'Ufficio, a sua volta, si articola in due Servizi, in base alle lettere a) e b) dell'art. 3: Servizio analisi e monitoraggio e Servizio di supporto alle attività inerenti all'attuazione degli indirizzi delineati nel programma di Governo e di studio dei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche.

Il Servizio analisi e monitoraggio si occupa dell'attività di supporto per l'analisi del programma di Governo e dell'attività di gestione e coordinamento di tutte quelle attività inerenti al conseguimento degli obiettivi programmatici. Tra le altre numerose attività, questo ufficio cura l'analisi dello stato di attuazione del programma di Governo e la predisposizione dei dati e delle informazioni per la produzione di rapporti periodici e relazioni di sintesi relative allo stato di attuazione del programma, cui si farà brevemente cenno. Il secondo dei due Servizi, in cui si articola l'Ufficio per il monitoraggio del programma di governo, svolge attività di supporto in raccordo con la Segreteria tecnica, provvede all'analisi dei sistemi di valutazione e cura la gestione delle interconnessioni telematiche sia dedicate sia quelle con le banche dati utili per l'attività di monitoraggio dello stato di attuazione del programma.

L'art. 4 del D.P.C.M. dell'agosto 2011 disciplina invece la normativa inerente all'Ufficio affari generali, sistemi informativi e comunicazione istituzionale. Tale Ufficio, oltre a gestire le risorse umane, finanziarie e strumentali, nonché il bilancio e gli adempimenti contabili, cura le attività di comunicazione funzionali alla promozione e diffusione delle iniziative di Governo attraverso appositi sistemi di comunicazione.

L'ufficio si articola, anch'esso come il precedente, in due Servizi: il Servizio per la gestione delle risorse umane, affari generali e bilancio e del coordinamento dei sistemi informativi di supporto, ed il Servizio per l'informazione, la comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo. Il primo dei due Servizi in cui si articola il suddetto Ufficio ha competenze relative principalmente al settore delle risorse umane ed alla gestione del bilancio e degli adempimenti amministrativi⁵⁶; mentre il secondo, ovvero il Servizio per l'informazione, la

⁵⁵ Art. 2 comma 1 D.P.C.M. 2 agosto 2011.

⁵⁶ Art. 4, comma 2, lettera a), D.P.C.M. 2 agosto 2011, «Servizio per la gestione delle risorse umane, affari generali e bilancio e del coordinamento dei sistemi informativi di supporto: il Servizio provvede alla gestione degli affari generali e giuridico-amministrativi, nonché all'organizzazione dell'archivio generale e del personale in servizio; cura la gestione del bilancio e dei relativi adempimenti contabili; cura, inoltre, l'attività contrattuale concernente le risorse finanziarie e predispone gli atti amministrativi e contabili conseguenti alla formalizzazione degli impegni giuridici assunti dagli

comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo, attraverso l'uso di strumenti di comunicazione multimediale, di pubblicazioni e campagne di comunicazione cura la promozione delle iniziative del Governo volte al raggiungimento degli obiettivi programmatici. Come specificato dall'art. 4, comma 2, lettera b), tale Servizio «cura la promozione delle attività e delle iniziative del Governo finalizzate alla realizzazione del proprio programma, attraverso l'uso di pubblicazioni e di strumenti di comunicazione multimediale, nonché di mirate campagne di comunicazione su base territoriale, nazionale ed estera, ferme restando le competenze in merito del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri; provvede alla gestione, aggiornamento e sviluppo del sito WEB, assicurando, tra l'altro, adeguata pubblicità ai *report* delle attività svolte da organismi operanti presso il Dipartimento, come il Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e l'Osservatorio per la valutazione delle politiche governative»⁵⁷.

Come evidenziato, l'articolazione del Dipartimento per il Programma di Governo in due Uffici, a loro volta divisi in due specifici Servizi, permette una precisa suddivisione dei compiti all'interno di tale organismo, suddivisione volta a garantire la più efficiente realizzazione degli obiettivi programmatici, cui si accompagna la possibilità, non solo per le altre istituzioni di governo, ma anche per ogni singolo cittadino, di conoscere, attraverso la diffusione, la comunicazione via *web* e la pubblicazione di rapporti periodici, l'andamento dell'attuazione del programma ed il grado di completamento di tutte le attività volte alla realizzazione degli obiettivi programmatici. Proprio l'Ufficio Affari generali, sistemi informativi e comunicazione istituzionale, grazie al Servizio per l'informazione, la comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo, redige periodicamente e rende noti attraverso i più diffusi sistemi di comunicazione, in modo da garantirne l'accessibilità a tutti, rapporti volti ad informare i cittadini sullo stato di attuazione del programma.

La verifica periodica dell'attuazione del programma, come ricordato, rappresenta almeno idealmente, in primo luogo, uno strumento di lavoro a disposizione sia del Presidente del Consiglio che dei singoli Ministri, ma è anche un modo attraverso il quale si rende più trasparente l'azione del Governo, offrendo all'opinione pubblica una rendicontazione rapida e completa dell'operato dell'Esecutivo⁵⁸.

6. Osservazioni conclusive: il rapporto programma-sistema politico

L'analisi sin qui effettuata mira a porre in evidenza l'importanza che il programma di governo e l'attività di monitoraggio dello stesso assumono nel contesto istituzionale, sia nazionale che internazionale. Come detto, il programma di governo si presenta alla stregua di un laboratorio: esso contiene le promesse di azione su problemi di politica pubblica ritenuti fondamentali dal governo e che il governo stesso si impegna a portare avanti e a realizzare. In tal senso il documento

Uffici del Dipartimento, provvede alla gestione delle strutture di supporto agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, se nominato, nonché agli adempimenti contabili relativi agli organismi incardinati presso il Dipartimento. Per lo svolgimento dei propri compiti, si raccorda con i competenti Uffici del Dipartimento per le politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane».

⁵⁷ Art. 4, comma 2, lett. b), D.P.C.M. 2 agosto 2011.

⁵⁸ Si veda, ad es., il documento del Dipartimento per il programma di governo – Ufficio per l'informazione, la comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo, *Il Governo informa. Sei mesi di attuazione del programma di governo*, il cui indice recava: Statistiche sull'attività del Consiglio dei Ministri; "Le leggi in pillole": sintesi divulgativa delle principali previsioni delle leggi; approvate nella corrente legislatura; Sintesi dei principali provvedimenti approvati dal Consiglio dei Ministri (ordinati per linee di azione del Governo); Stato dei decreti legge e dei disegni di legge pendenti in Parlamento, in <http://www.democraticiarvalia.it/documentazione/05.%20Allegato.pdf>. In verità, dopo un iniziale entusiasmo ed i primi rapporti semestrali ed annuali sull'attuazione del programma di governo e l'azione governativa, l'attenzione sul Dipartimento e sui suoi strumenti giuridici è andato progressivamente scemando.

programmatico si configura come importante strumento di *agenda setting*, sia per le linee d'intervento in esso contenute, nonché per quelle in esso non contenute, ovvero per le questioni lasciate fuori dal programma, perché sulle stesse i membri della maggioranza non sono riusciti ad accordarsi.

In quanto strumento di delega al governo e anche contratto tra membri del governo collettivamente intesi e singoli ministri, il programma di governo rappresenta il parametro più significativo per il monitoraggio e la valutazione dell'attività dell'esecutivo; esso si qualifica, in tal senso, come importante strumento di responsabilizzazione dello stesso.

Per comprendere appieno i presupposti del programma di governo, occorre fare riferimento al piano concettuale della costituzione materiale: essi, infatti, possono differire in relazione al funzionamento del sistema politico.

In sistemi a matrice multipartitica, il programma di governo è espressione, con particolare riferimento agli organi posti al vertice dei poteri attivi dello Stato, dell'accordo di coalizione stipulato dai partiti che sostengono il Governo⁵⁹; diversamente, nei sistemi bipartitici, come quello inglese, il programma trae spunto e legittimazione dal c.d. *Manifesto* elettorale del partito che si è affermato come forza maggioritaria alle elezioni: è da tale documento che discende, seppure in modo elastico, la vincolatività nei confronti degli organi di direzione politica⁶⁰. In entrambi i casi, è con il programma di governo, il quale, a seguito della fiducia, diviene indirizzo politico, che gli scopi e gli obiettivi delle forze politiche vengono recepiti dalle istituzioni statuali⁶¹. In questo senso, il programma di governo costituisce «l'anello di congiunzione fra costituzione formale e costituzione materiale»⁶².

Come suggestivamente osservato da Michele Carducci, il rapporto fra «costitutività dell'ordinamento e dinamica dei meccanismi sociali sfocia inevitabilmente nella politica. Anzi, in un sistema democratico, l'azione politica sembra rappresentare il primo supporto necessario per dare attuazione alle sue relazioni costitutive»⁶³.

Per questo motivo, continua l'Autore, i mezzi della politica dovrebbero essere diretti a tale scopo, il cui raggiungimento consente di garantire l'unità giuridica dell'ordinamento rispetto alla pluralità di posizioni che i vari soggetti assumono al suo interno.

Gli è, però, che, nel caso dei partiti politici, comporre una simile diversità di vedute, e di volizioni, può risultare estremamente difficoltoso: gli istituti giuridici delle elezioni e del mandato politico non vincolante, sorti in epoca liberale, faticano a risolvere la complessità della politica contemporanea, inducendo così alla ricerca di soluzioni nuove⁶⁴, strumenti che tendono a regolarizzarsi nei fatti ma che finiscono col distanziarsi (a volte eccessivamente) dalle norme e dalle regole costitutive dell'ordinamento giuridico⁶⁵.

⁵⁹ V., A. TIMMERMANS, *Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems*, in *European Journal of Political Research*, XLV, n. 2, p. 264, «The formulation of a coalition agreement containing controversial issues is an expression of the fundamental tension between standing apart and sitting together». Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, *passim*.

⁶⁰ V., A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 156.

⁶¹ Così, F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 4, 1982, p. 639.

⁶² V., A. RUSSO, *ibidem*, p. 157.

⁶³ M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova, CEDAM, 1989, p. 16.

⁶⁴ Cfr., P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, CEDAM, 1985, pp. 679 ss.

⁶⁵ Così, M. CARDUCCI, ult. op. cit., p. 17. V., anche, A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, *passim*.

Le risposte individuate per ricondurre ad unità questi elementi si rifanno al piano concettuale della “costituzione materiale” che, come ritenuto da certa parte della dottrina⁶⁶, «è divenuto l’oggetto problematico dei processi di conoscenza compiuti e, nel contempo, il *presupposto di riferimento* su cui fondare la conoscenza medesima». Ad ogni modo, il concetto in parola ha permesso di individuare l’anello di congiunzione fra l’ordinamento giuridico, la Costituzione sulla quale esso si fonda ed il sistema politico con le sue dinamiche concrete. Esso costituisce un’ipotesi interpretativa, con l’obiettivo di conoscere la realtà effettuale e comprenderne la logica e le dinamiche⁶⁷.

E proprio di una realtà nient’affatto *statica*, bensì *dinamica*, si tratta se si considera la politica come «tendenza in perenne divenire»⁶⁸.

A tale realtà politica si deve fare riferimento quando si tenta di indagare la posizione funzionale e le interazioni dei partiti nell’attuale sistema costituzionale. Infatti, il sistema dei partiti finisce per condizionare la forma di governo⁶⁹, imponendo delle dinamiche in continua evoluzione che,

⁶⁶ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, seconda ristampa, *passim*; G. GUARINO, *Sulla normatività della costituzione materiale*, in *Il foro penale*, 1947, p. 113; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, *passim*; S. BARTOLE, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Diritto e società*, 1982, p. 606; G. ZAGREBELSKY, *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della costituzione in senso materiale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, *passim*; da ultimo, il contributo di S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della “Costituzione materiale” del Paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, 2008.

⁶⁷ M. CARDUCCI, ult. op. cit., pp. 20-21, individua due distinti orientamenti della teoria in oggetto: uno “immanentistico” e l’altro “fenomenologico”. Per il primo il problema si sostanzia nella individuazione degli «elementi organizzativi da postulare affinché la base sociale assuma la capacità di azione politica», cosicché la Costituzione materiale giunge a consistere in un «complesso di rappresentazioni e di azioni attraverso le quali si esprime la coscienza e la volontà del corpo sociale»; il secondo, «non si limita solo allo sforzo di legare giuridicità ed effettività dei valori costituzionali, ma tenta di utilizzare le potenzialità che l’esperienza costituzionale racchiude per l’interprete». Per questa via, si tenta di riprodurre la complessità storica rappresentata dal rapporto fra la cogenza delle norme formali e la sostanza costituita dalle strutture dell’organizzazione sociale.

⁶⁸ K. MANNHEIM, *Ideologia e utopia* (1953), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 109 ss.

⁶⁹ Cfr., in particolare, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti nell’ordinamento costituzionale*, Pavia, CEDAM, 1950; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 105 ss.; L. ELIA, *L’attuazione della Costituzione in materia di rapporto fra partiti e istituzioni*, 1965, attualmente in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 115-142; S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, 1958, attualmente in G. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 5-34; T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 43-44, 1979, pp. 5 ss.; P. VIRGA, *Il partito politico nell’ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948. V., inoltre, fra gli altri, A. ANASTASI, *Parlamento e partiti in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004; R.L. BLANCO VALDÉS, *Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 67-105; M. CARDUCCI, *Integrazioni pattizie di “accordi di coalizione”, rimpasti di Governo, disciplina di partito*, in *Quaderni costituzionali*, XI, n. 1, 1991, pp. 111-123; R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006; P. CIARLO, *Partiti in trasformazione e revisione costituzionale*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 105-111; L. CURINI e P. MARTELLI, *I partiti nella prima repubblica*, Roma, Carocci editore, 2009; C. FUSARO, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, XXVIII, n. 2, 2008, pp. 359-363; P. GRILLI DI CORTONA e G. PASQUINO (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino, 2009; S. MERLINI, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, CEDAM, 1990, pp. 431-453; L. MORLINO, *Crisi e mutamento del sistema partitico in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 5. Seminario 1994*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 103-118; G. MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, in *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 77-102; A. OPPO, voce *Partiti*

modificando le prassi esistenti, pongono l'impianto costituzionale ed ordinamentale in balia di variabili politiche⁷⁰.

Il fenomeno della negoziazione politica, da cui scaturisce l'istituto dell'*accordo di coalizione*⁷¹, rientra a buon diritto nella categoria delle variabili politiche che divengono oggetto di analisi, al fine di limitarne i profili di aleatorietà.

Si è affermato che nella negoziazione politica possa rilevarsi «un ulteriore segno dell'indistruttibilità dell'area del mercato e del contratto»⁷²; un "mercato politico", legato alla riscoperta della categoria del contratto, che porta a modellare l'accordo di coalizione come «una specie di contratto sociale continuamente rinnovato e aggiornato»⁷³. In quest'ottica, allo Stato spetta il ruolo di «mediatore e garante delle contrattazioni fra le grandi organizzazioni [...] che agiscono come potentati semi-indipendenti fra di loro (e) nei rapporti con lo Stato»⁷⁴.

Diversamente e in maniera convincente, la negoziazione politica è stata intesa come la risultante dell'esperienza storica del «sistema di coalizione»⁷⁵. Secondo la ricostruzione in parola, allorquando «l'attività delle forze sociali è diventata attività politica, e gli interessi reali ed effettivi si sono affermati come effettivi interessi politici», si assiste ad un cambiamento radicale del sistema di coalizione; infatti, esso non riflette più il coacervo di «connubi di frazioni o di persone» che agiva nella realtà parlamentare del XIX secolo⁷⁶: «poiché la lotta politica riflette esattamente la lotta sociale, il governo si forma attraverso gli accordi dei partiti, e questi accordi, poiché i partiti sono distinti tra di loro per la diversità e per la realtà degli interessi da cui sorgono e che costituiscono la loro sostanza, avvengono mediante l'accordo su punti concreti e specificamente dedotti, poiché solo così i partiti hanno modo di mettersi a contatto e solo così può essere avviata una concreta e continua azione di Stato»⁷⁷.

La prima impostazione ricostruisce l'accordo di coalizione come uno scambio diretto, attraverso lo strumento del mandato elettorale, ad «attribuire potere contrattuale alle diverse parti»⁷⁸: il c.d. mercato politico, attraversato da frazioni ed interessi contrapposti, non è in grado di ricomporre ad unità la società e lo Stato, relegando quest'ultimo ad un garante, quando non a mero spettatore, dello scambio stesso.

politici, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, 2004, pp. 685-691; C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 4, 2006, pp. 770-773; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 66-127; ID., *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXVIII, 1993, pp. 2961-2969; ID., *Principio costituzionale pluralistico e mutamenti della forma-partito*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Accademia dei Lincei, Atti del Convegno, Roma, 30 giugno – 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 183-194; ID., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, Relazione al Convegno annuale Associazione italiana dei costituzionalisti, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008, pp. 7-50; E. ROSSI, *I partiti politici*, Bari-Roma, Laterza, 2007; N. SANDULLI, *Ruolo del partito e fattori del suo condizionamento*, Padova, CEDAM, 1985.

⁷⁰ In questo senso, M. CARDUCCI, ult. op. cit., p. 33.

⁷¹ È necessario ricorrere all'accordo di governo nei casi in cui nessun partito arriva a detenere la maggioranza assoluta in Parlamento, cosa che normalmente avviene nei sistemi multipartitici. D'altra parte, se un partito raggiunge la maggioranza assoluta, la conclusione di siffatto accordo è solo eventuale, poiché la principale forza politica è in condizione di poter scegliere se governare da sola, o con altri.

⁷² G. MIGLIO, *Utopia e realtà della Costituzione*, in *Prospettive nel mondo*, nn. 37-38, 1979, p. 7.

⁷³ N. BOBBIO, *Contratto sociale oggi*, Napoli, Guida, 1980, p. 39.

⁷⁴ N. BOBBIO, *Contratto sociale oggi*, op. cit., pp. 25-26.

⁷⁵ G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 496 ss.

⁷⁶ G. CAPOGRASSI, *ibidem*, p. 501.

⁷⁷ G. CAPOGRASSI, *ibidem*, p. 502.

⁷⁸ N. BOBBIO, ult. op. cit., p. 39.

La seconda ricostruzione, al contrario, individua lo Stato quale centro principale di unificazione e rappresentazione dei vari interessi, sì da giungere, per mezzo degli accordi di coalizione e con «l'intervento della volontà popolare nella condotta dello Stato»⁷⁹ stesso, alla realizzazione dell'interesse generale.

Alla luce di quanto detto, risulta evidente l'importanza dell'accordo di coalizione con riferimento all'azione dei soggetti partitici: al giurista spetta il compito di rilevare il fenomeno empirico, tentando di delineare il tipo e la qualità degli effetti prodotti nell'ordinamento giuridico. Il rischio insito in tale analisi è quello di abbandonarsi ad uno stretto empirismo che, nell'inseguire una «fallace concretezza»⁸⁰, individua una «costruzione congiunturale»⁸¹ risultante però priva di basi storiche e costituzionali. È bene, quindi, che si guardi agli accordi politici non solamente nella dimensione dell'autonomia politica, ma attraverso un sistema di categorie e regole proprie dell'ordinamento costituzionale; ed il medesimo approccio deve essere utilizzato nei riguardi dei soggetti degli accordi in oggetto: i partiti.

Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico il ruolo del partito politico si è andato modificando radicalmente. Nello Stato liberale, il partito costituiva lo strumento per mezzo del quale si dava corpo alla ristretta rappresentanza politica: esso permetteva la selezione e la stabilizzazione della classe dirigente tentando così di determinare un punto di contatto fra società civile e Stato⁸². Diversamente, nello Stato democratico, il carattere rappresentativo dei partiti diviene la cartina di tornasole del pluralismo sociale ed il punto di ricezione delle sue istanze: si assiste ad un rafforzamento del ruolo del partito, il quale si afferma, più che per il suo ruolo di volano nel meccanismo della rappresentanza, per le sue attitudini a fungere da cassa di risonanza dei bisogni della società in trasformazione.

Come evidenziato da autorevole dottrina, la rappresentatività dei partiti, non si esprime più (o almeno non in misura rilevante) nella individuazione dei rappresentanti, della classe dirigente, ma nei contenuti del programma politico elaborato⁸³.

Affermava Giorgio Berti che l'utilizzo delle convenzioni da parte del sistema dei partiti, sarebbe manifestazione della «convivenza di legittimazioni» propria del pluralismo democratico⁸⁴ e l'accordo di coalizione ne costituisce sicuramente una espressione.

A ben vedere, l'accordo di coalizione sembra rispondere a due diverse esigenze, una esterna ed una interna: nel primo caso, il governo ha interesse a porsi «in condizioni di dipendenza rispetto all'elettorato»⁸⁵; nel secondo, a fronte della miriade di aspettative prodotte dalla coesistenza e concorrenza di più partiti, rappresenta la sintesi (risultando un sunto, spesso, piuttosto che essere «dialettica») delle posizioni degli stessi.

Invero, le due variabili fondamentali sulle quali poggia l'accordo di coalizione sono «i moduli convenzionali di comportamento»⁸⁶ posti in essere dai partiti riuniti in coalizione (ed il relativo

⁷⁹ G. CAPOGRASSI, ult. op. cit., p. 496.

⁸⁰ M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, op. cit., p. 34.

⁸¹ M. CARDUCCI, *ivi*.

⁸² Ad avviso di G. GOZZI, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica tra '800 e '900*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra otto e novecento*, Napoli, Jovene, 1986, p.231, tale ricostruzione è giustificata dal fatto che lo Stato «viene risolto in una ipostasi concettuale nella quale si traduce la complessa realtà organizzativa della società civile».

⁸³ D. NOCILLA e L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 572. V., anche M. DUVERGER, *I partiti politici* (1951), trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1970, pp. 261 ss.

⁸⁴ G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, CEDAM, 1987, p. 115.

⁸⁵ G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, op. cit., p. 511.

⁸⁶ M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, op. cit., p. 39.

“tasso di litigiosità inter-coalizionale”), nonché il rendimento dei sistemi elettorali utilizzati per formare la rappresentanza politica.

Alla luce di tali fattori, l'accordo di coalizione si atteggia diversamente nel caso di coalizioni post-elettorali⁸⁷, rispetto a quanto avviene con riferimento a coalizioni pre-elettorali: nel primo caso, esso costituisce il mezzo di costruzione del piano all'interno del quale agiscono gli organi di governo; nel secondo, rappresenta «l'elemento materiale in cui si incarna il mandato politico di ciascun partito contraente»⁸⁸.

Quindi, è plausibile affermare che il sistema elettorale, attraverso la sua rilevanza costituzionale «costitutiva» dell'impianto dell'ordinamento giuridico⁸⁹, permetta di giustificare l'accordo di coalizione, attribuendogli legittimità, attraverso le procedure di costituzione della rappresentanza politica.

Per questa via, è possibile porre a confronto le caratteristiche delle coalizioni pre-elettorali con quelle delle coalizioni post-elettorali: dal momento che solamente le prime ricevono una concreta legittimazione elettorale fondata sul consenso diretto degli elettori, l'accordo di coalizione alla loro base è suscettibile di vincolare ufficialmente i *partners* della coalizione (perlomeno in relazione alla formula ed ai punti salienti del programma); nel caso delle coalizioni post-elettorali, per le quali - in mancanza di un consenso elettorale immediato - il profilo della legittimazione risulta ben più complesso da delineare, l'accordo di coalizione rappresenta l'insieme delle regole del gioco; un gioco fondato su un equilibrio molto problematico.

Infatti, poiché gli accordi stipulati in una fase successiva all'espressione del voto, mancando del *surplus* di legittimazione che il momento elettorale certamente assicura, trovano fondamento esclusivamente in se stessi e, non avendo alcun potenziale vincolante nei confronti dei soggetti partitici contraenti, presentano potenzialità trasformistiche evidenti.

Al contrario, gli accordi pre-elettorali costituiscono una piattaforma valoriale-programmatica espressa, un progetto organico con il quale i partiti sottoscrittori si presentano agli elettori per chiederne la fiducia: si assiste così ad una legittimazione univoca della formula di governo e del programma, il che rappresenta la premessa ideale per costruire un indirizzo politico unitario⁹⁰.

Il programma di governo e l'attività di monitoraggio sullo stato della sua attuazione costituiscono un tutt'uno non di poco momento per la compiuta realizzazione di una democrazia fondata sul raggiungimento di obiettivi concreti, direttamente collegati all'espressione della sovranità popolare. Attraverso il programma che si fa indirizzo politico, infatti, le scelte politiche proposte in campagna elettorale dai partiti e dalle coalizioni divengono politiche pubbliche. In questo modo, il monitoraggio ricopre un ruolo fondamentale, poiché permette di intervenire con le opportune modifiche dettate dal fisiologico mutamento del contesto politico, economico ed istituzionale.

In conclusione, per quel che più strettamente attiene all'ordinamento interno, nel corso della XVI legislatura, con la crisi del IV Governo Berlusconi e la nomina del Governo Monti, inizialmente non era stato previsto un sostituto del Ministro per l'attuazione del programma di governo Rotondi. Successivamente, il 25 novembre 2011, nove giorni dopo l'entrata in carica del nuovo Esecutivo, è stato nominato il Min. Piero Giarda. Quest'ultimo, essendo già responsabile per i rapporti con il

⁸⁷ Per R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, op. cit., p. 290, l'accordo di governo ha natura *integralmente* post-elettorale in due casi: se dal risultato delle elezioni non è desumibile una chiara maggioranza; se la maggioranza viene meno a causa di una crisi di governo.

⁸⁸ M. CARDUCCI, ult. op. cit., p. 40.

⁸⁹ In questo senso, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 199.

⁹⁰ Sul rapporto intercorrente tra accordo di coalizione, programma di governo e relazione fiduciaria, v. G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 17.

Parlamento, risulta titolare dei due incarichi. In ragione di ciò, tenendo conto delle competenze attribuite ai rispettivi ruoli (per quanto attiene al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, con riferimento alla programmazione dei lavori parlamentari, al procedimento legislativo e al sindacato ispettivo e controllo parlamentare⁹¹) si possono effettuare alcune brevi considerazioni: da un lato, l'unione delle due funzioni può senz'altro avere delle ripercussioni positive sull'attività parlamentare, potendosi così valutare, al contempo, gli aspetti operativi dell'azione governativa in sede parlamentare, coordinando l'attuazione del programma di governo nella concreta attività di programmazione in sede di Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari; dall'altro, posto che il nuovo assetto permanga immutato e sia confermato nella prossima legislatura, il supercoordinamento fungerebbe da filtro di ogni forma di iniziativa proveniente dal Consiglio dei Ministri e dalle diramazioni ministeriali, rispetto alle loro ricadute sui lavori parlamentari. I due aspetti non sono certamente alternativi e tra loro incompatibili, ed in ogni caso sortirebbero un effetto di auspicabile razionalizzazione; razionalizzazione che dovrà però inverarsi nell'effettivo svolgersi delle attività quotidiane che hanno nell'esperienza il loro naturale banco di prova.

⁹¹ Cfr. <http://www.governo.it/rapportiparlamento/dipartimento/competenze.htm>