NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

ALESSANDRO FRICANO*

LA FUNZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO E DELLE DICHIARAZIONI PROGRAMMATICHE NEL SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO**

Abstract [It]: Il contributo intende esaminare l'evoluzione del programma di governo e delle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento dal Presidente del Consiglio in occasione del conferimento della fiducia iniziale. L'obiettivo della ricerca è analizzare il rapporto che intercorre tra gli obiettivi programmatici propedeutici all'attuazione dell'indirizzo politico ed il procedimento di formazione dell'accordo di governo. Dopo aver analizzato sia gli orientamenti dottrinali più autorevoli sia le relative fonti costituzionali e normative si cercherà di comprendere la rilevanza di ambo le fattispecie nella forma di governo parlamentare.

Abstract [En]: The contribution intends to examine the evolution of the government program and of the programmatic declarations made in Parliament by the Prime Minister for the granting of the initial confidence. The objective of the research is to analyze the relationship between the programmatic objectives preparatory to the implementation of the political direction and the process of forming the government agreement. After having analyzed both the most authoritative doctrinal orientations and the constitutional sources, we will try to understand the relevance of the programs in the parliamentary form of government.

Parole chiave: programma di governo, dichiarazioni programmatiche, accordo di governo, fiducia parlamentare, indirizzo politico.

Keywords: government program, programmatic statements, government agreement, parliamentary confidence, political address.

SOMMARIO: 1. Alcune premesse. – 2. Dal programma elettorale al programma di governo. – 3. Le dichiarazioni programmatiche per il conferimento della fiducia iniziale. –4. Il Dipartimento per il programma di governo. – 5. Considerazioni conclusive.

* Contrattista ricercatore in Diritto costituzionale – Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA) di Palermo.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

ISSN 2279-7238

1. Alcune premesse

La definizione costituzionale del programma di governo deliberato in Consiglio dei ministri e delle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento dal Presidente del Consiglio per il conferimento della fiducia iniziale ha goduto di particolare rilevanza nel dibattito scientifico immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino agli anni settanta. Il contributo in oggetto intende esaminare l'evoluzione di tali figure rispetto alla formazione dell'accordo di governo[1] e alla realizzazione dell'indirizzo politico[2].

La composizione della compagine ministeriale ed il programma di governo costituiscono insieme l'*elemento oggettivo* dell'accordo. Mentre la spartizione dei dicasteri tra i partiti politici della maggioranza corrisponde al *contenuto formale* l'individuazione degli obiettivi programmatici, che dopo la formazione dell'Esecutivo[3] si tradurranno in atti di indirizzo, corrisponde invece al *contenuto sostanziale* del patto. Il programma di governo non coincide né con l'accordo di coalizione, pur costituendo parte integrante di esso, né con l'indirizzo politico, pur concorrendo alla sua realizzazione. Gli accordi di governo quali «formule combinatorie» di «compatibilità condizionate e di incompatibilità relative»[4] elaborano quindi una sintesi di distinti elementi programmatici saldando i vincoli di coesione tra partiti contraenti. Lo studio del programma governativo assume peculiare rilievo in quanto l'omogeneità del programma concorre alla stabilità del Governo, limitando l'inverarsi di esecutivi «a direzione plurima dissociata»[5] o «a multipolarità diseguale»[6].

---

[1] G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973; P. PETTA, *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1968; N. MATTEUCCI, *La Grande Coalizione*, in *Il Mulino*, n.1, 1971; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975; M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova, CEDAM, 1989; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991; R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006.

[2] Per una ricostruzione dettagliata della nozione di indirizzo politico in dottrina cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, XXI; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, Napoli, Liguori editore, 1988; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico, in Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, UTET, 1993; A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali,* n. 1, 2018; C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018; S. BONFIGLIO, *Indirizzo politico e forma di governo nello Stato in trasformazione*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 43, 2022.

[3] L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957.

[4] G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 78.

[5] *E. CHELI, V. SPAZIANTE, Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo*, *Analisi e prospettive*, Roma, Edizioni di Comunità, 1980, 49.

[6] L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano, Giuffrè, 1988, *passim*.

2. Dal programma elettorale al programma di governo

Durante il periodo statutario il programma di governo poteva assumere la veste formale del discorso della Corona o della dichiarazione resa dal Presidente del Consiglio alle Camere[7]. Nel primo caso il discorso veniva letto dal Re dinanzi al Parlamento a Camere riunite, in parte sulla farsa riga del *Sovereign Speech* nel Regno Unito, sebbene il contenuto fosse deliberato in precedenza dal Consiglio dei Ministri. Nel secondo caso la dichiarazione esposta dal Presidente non era funzionale al conferimento della fiducia iniziale del Parlamento all'Esecutivo, che verrà esplicitamente accordata per la prima volta nel 1892 al Governo Giolitti I[8], in quanto si riteneva presunta all'atto della nomina regia e un eventuale voto contrario sarebbe risultato «irriguardoso nei confronti della Corona»[9]. Prima di allora, pur non essendo un voto fiduciario, il Parlamento si era espresso sul programma governativo soltanto il 17 marzo 1862, all'atto della presentazione in Parlamento del Gabinetto Rattazzi. La formulazione del programma costituiva pertanto un atto di deferenza nei confronti dell'Assemblea che concedeva all'Esecutivo la «benevola attesa»[10] sebbene nei primissimi anni di vigenza dello Statuto albertino i programmi di governo venivano finanche pubblicati in Gazzetta Ufficiale[11].

Già in Assemblea Costituente Mortati sottolineò l'esigenza di «escogitare gli espedienti per la realizzazione armonica di tale programma, reso pubblico e forte dei consensi non solo delle direzioni dei partiti, ma anche del Paese attraverso il Parlamento, affidando ad un organo il compito di mantenere l'omogeneità e l'unità dell'azione rivolta a corrispondere agli impegni solennemente assunti»[12]. Fu tuttavia, nel 1939, Vezio Crisafulli tra i primi a cogliere le precipue sinergie tra programma governativo e indirizzo politico, dimostrando come il primo fosse antecedente e funzionale al secondo. Il programma, oltre ad appartenere «al campo delle intenzioni, delle velleità e non ancora al mondo del volere», assume «un carattere eminentemente intellettualistico» a differenza dell'indirizzo che con senso di praticità «risponde alla domanda "che cosa fare?"»[13]. Esso contiene al suo interno «affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale: un sistema di valori, di giudizi e di enunciazioni di principio, culminanti generalmente nella dichiarazione, più o meno solenne, di determinate aspirazioni ed intenzioni pratiche. Ciò non implica però, naturalmente, che il programma politico debba di necessità essere analitico e completo in ogni sua parte; chè anzi, carattere

[7] A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, 101.

[8] Dopo tale precedente si torno alla prassi consolidata fino al 1903, anno in cui Giolitti chiese per la seconda volta al parlamento un voto di fiducia sulle sue comunicazioni.

[9] A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, cit., 105.

[10] G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, 72.

[11] Fu il caso del programma del Governo Alfieri pubblicato nella G.U. 19 agosto 1848.

[12] *Resoconto sommario della Seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947*, in *Atti della Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione - Seconda Sottocommissione (prima sezione), Roma, Tipografia della Camera dei deputati, pp. 37-38. In realtà già nel 1931, ben prima del suo contributo in Assemblea costituente, Mortati aveva attribuito una specifica rilevanza costituzionale alla determinazione dell'indirizzo dell'azione statale, considerando tale attività una vera e propria quarta funzione dello Stato v. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, ed. or. 1931, 2000.

[13] V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 49.

normale del programma è una certa sua, più o meno estesa, generalità e genericità»[14]. Crisafulli delinea pertanto tre fasi: l'ideazione del programma; la deliberazione dell'indirizzo; la deliberazione dei fini e dei mezzi in senso attuativo mediante legge o atto esecutivo[15]. Oggi l'*iter* del programma di governo costerebbe di almeno cinque fasi: *a*) l'elaborazione dei contenuti da parte delle forze politiche e sociali partendo dai programmi elettorali presentati prima del voto da ciascun partito o dalla coalizione; *b*) le attività preparatorie di coordinamento, mediazione e sintesi poste in essere dal Presidente incaricato per rendere quanto più omogeneo possibile il programma comune ai partiti della coalizione[16]; *c*) l'approvazione integrale o con modifiche del programma proposto dal *Premier* da parte del Consiglio dei ministri che se ne assume collegialmente la responsabilità ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. a) della l. n. 400/1988[17]; *d*) le dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio alle Camere in occasione del voto di fiducia iniziale ed il relativo dibattito parlamentare; *e*) l'attuazione del programma mediante l'adozione di singoli atti di indirizzo. Il programma elettorale diventa programma di governo mediante la deliberazione del Consiglio dei ministri, successivamente tali contenuti vengono recepiti nelle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio dinanzi al Parlamento in occasione del voto di fiducia iniziale.

Il *programma elettorale* consiste in indicazioni scarne, di principio e tendenzialmente generali che consentano ai partiti o alle coalizioni di partiti, se eletti, di attuare i propri obiettivi politici assumendosene la responsabilità politica. I programmi elettorali devono essere depositati dai partiti in occasione delle elezioni politiche contestualmente al contrassegno ai sensi del terzo comma dell'art.14 *bis* del d.P.R. n. 361/1957. Il programma di governo è il risultato delle negoziazioni intercorse tra i partiti politici durante il procedimento di formazione del Governo e costituisce il *résumé* dei punti contenuti rispettivamente nei programmi elettorali dei partiti della coalizione.

Il programma di governo ha una funzione esplicativa rispetto all'accordo nel suo complesso. Malgrado la genericità più volte richiamata non sono sufficienti le affermazioni di principio ma occorre altresì determinare le risorse finanziarie necessarie affinché gli obiettivi programmatici possano divenire atti di indirizzo. L'eventuale mancata attuazione del programma di governo non fa venir meno la sua giuridicità in quanto deliberato dal Consiglio dei Ministri[18]. La rilevanza istituzionale dell'accordo e quella del programma di governo sono distinte perché distinti sono i soggetti deputati alla loro approvazione: i partiti nel primo caso, il Consiglio dei ministri nel secondo. Mentre il Consiglio dei ministri è la sede naturale per l'elaborazione degli atti che mirano alla definizione della politica generale

[14] *Ivi*, 52.

[15] *Ivi*, 53.

[16] In tale fase possono essere recepite alcune istanze provenienti dalle forze di opposizione laddove i partiti di maggioranza consentano, per ragioni di opportunità politica, limitate aperture programmatiche così A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, cit., 166-167.

[17] G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 1; S. TROILO, *La struttura del Governo*, Relazione al Convegno "Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988", Università di Verona, 7 dicembre 2018, in *Osservatorio sulle fonti,* 2019, n. 1.

[18] G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, n. 3, 835-854.

del Governo, di cui il programma è la massima espressione, il Presidente del Consiglio assicura in concreto che quanto deliberato collegialmente si realizzi in ossequio al principio di unità d'indirizzo mediante la sua funzione di coordinamento *ex* art. 95 Cost.

Dottrina risalente nega la rilevanza giuridica al programma di governo ritenendolo «un documento politico, costituito da una serie più o meno ampia di enunciazioni, di propositi e di progetti» che «può essere l'espressione delle direttive di un partito, come può risultare da una transazione tra i contrastanti indirizzi dei partiti coalizzati»[19]. Siffatta tesi ribadisce, quanto evidente anche per gli accordi di governo in generale, che non sia possibile contestare in una sede diversa da quella politica l'operato di un Governo qualora si discosti dagli impegni assunti nel programma. Per Cuomo «il programma governativo rappresenta l'indice dell'unità politica del Gabinetto e contiene i termini dell'accordo tra le forze politiche che formano la maggioranza»[20]. Secondo questi «mentre nel programma del governo monopartitico che rispecchia il programma di un solo partito potrà risultare più accentuato l'aspetto ideologico, in quello di coalizione prevarrà l'unità d'azione come sintesi degli aspetti comuni tra i programmi dei partiti che formano la coalizione»[21]. Più in generale il programma di governo costituisce «lo strumento attraverso il quale le forze politiche dominanti tendono ad inserire, nei modi e nelle forme stabilite dalla Costituzione, i loro obiettivi politici nei circuiti decisionali dello Stato-persona»[22].

Per Pitruzzella il rapporto che intercorre tra l'accordo di coalizione e il programma di governo non andrebbe spiegato in termini di identità[23]. La forza unificante del programma non deriverebbe dall'ordinamento giuridico ma dal consenso dei partiti e dalla stabilità del vincolo pattizio[24]. Egli definisce il programma «un atto di indirizzo politico sulla cui base il governo ottiene la fiducia del parlamento, ed è anche un progetto di indirizzo, un piano di azione che caratterizza politicamente il gabinetto e che, almeno in via tendenziale, ne spira l'attività»[25]. Sebbene si ritenga che il programma costituisca l'elemento oggettivo dell'accordo di governo non mancano orientamenti volti a ritiene che il programma di governo, dotato di carattere giuridico, non possa essere assorbito nell'accordo di coalizione che avrebbe invece carattere meramente convenzionale[26]. Tale impostazione non sembrerebbe condivisibile poiché in forza della formale delibera del Consiglio l'accordo di governo fa breccia nell'ordinamento giuridico[27]. Il programma è parte integrante dell'accordo perché senza di esso sarebbe impossibile addivenire alla formazione del governo, ovvero la finalità costituzionale a cui esso è intrinsecamente sotteso.

---

[19] L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, 10.
[20] G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 193.
[21] *Ivi*, 193-194.
[22] A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, cit., 1.
[23] G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova CEDAM, 1986, p. 120.
[24] *Ivi*, p. 139.
[25] *Ivi*, p. 127-128.
[26] *Ivi*, 169-170.
[27] A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 123.

3. Le dichiarazioni programmatiche per il conferimento della fiducia iniziale

Il conferimento della fiducia parlamentare al Governo andrebbe a configurarsi come un procedimento autonomo dalla formazione dell'Esecutivo ma a questo collegato in funzione organizzatoria. Come affermato da Galizia: «il tentativo di inquadrare la fiducia nel procedimento di nomina risulta infruttuoso e contrasta con la Costituzione. Gli articoli 92, 93, 94 fissano delle regole precise al riguardo ed, in base ad esse, il Governo appare giuridicamente «formato» con la sola nomina del Capo dello Stato, indipendentemente dal voto di fiducia delle Camere. La fiducia interviene dopo che si è concluso il procedimento di formazione, dopo che il Governo ha assunto le funzioni»[28]. Sebbene l'art. 93 Cost. parli espressamente del giuramento come atto preliminare all'assunzione delle funzioni la piena operatività dell'Esecutivo si ha dopo il conferimento della fiducia iniziale da parte dei due rami del Parlamento ai sensi dell'art. 94[29]. La durata di un Governo sprovvisto della fiducia iniziale non potrebbe superare i dieci giorni dalla sua formazione, termine entro il quale è tenuto a presentarsi alle Camere per ottenerne la fiducia[30]. La fiducia afferisce dunque all'attività e non alla formazione del Governo; del resto se la sfiducia implica, come suo specifico effetto, l'obbligo di dimissioni in capo al Governo, si presuppone che questi sia già in carica[31]. Si potrebbe quindi desumere che l'assunzione delle funzioni di Governo avvenga *formalmente* con il giuramento ma *sostanzialmente* con la fiducia iniziale del Parlamento. Considerare il conferimento della fiducia iniziale una fase estranea rispetto l'*iter* di formazione del Governo troverebbe conferma nello stesso articolo 94 Cost. che fa decorrere il termine per presentarsi alle Camere «dalla sua formazione», presupponendo quindi l'avvenuta composizione dell'organo esecutivo.

L'art. 94 Cost. non prevede che il Governo, tramite il suo Presidente, sia tenuto alla presentazione di un documento programmatico alle Camere per ottenere la fiducia. Tuttavia il secondo comma dell'art. 94 Cost. fa esplicito riferimento alla necessità che la fiducia sia votata mediante mozione motivata e votata per appello nominale, tale motivazione è implicitamente collegata alle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento.

La prassi di non motivare o di motivare in modo generico la mozione di fiducia iniziale fu interrotta nel 1981 con la formazione del Governo Spadolini I, quando vennero approvate due mozione, rispettivamente alla Camera e al Senato, contenenti un esplicito richiamo al programma di governo[32]. Fanno eccezione rispetto alla prassi della motivazione

---

[28] M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 12-13.

[29] Cfr. *A. BOZZI*, *Nomina*, *fiducia* e *dimissioni del Governo*, in *Rassegna parlamentare*, 1960, n. 4; *M. GALIZIA*, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968; G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989; M. VILLONE, *Art. 94*, in G. Branca, *A.* Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1994; *M. MIDIRI, Fiducia parlamentare*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006; M. CARDUCCI, *Art. 94 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, UTET, 2008; G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, aggiornamento, Torino, UTET, 2008.

[30] R. IBRIDO, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Diritto pubblico*, 2015, n. 3, *749-808*.

[31] M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 12-13.

[32] F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, 1982, 641.

per relationem le mozioni con le quali è stata accordata la fiducia al Governo Conte I, entrambe sono state espressamente motivate dando così piena attuazione al secondo comma dell'art. 94 Cost[33]. Nella mozione presentata il 5 giugno 2018 al Senato della Repubblica, così come in quella presentata l'indomani alla Camera dei Deputati, veniva richiamato esplicitamente l'accordo di coalizione[34]. L'assoluta coincidenza tra le dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento dal Presidente Conte in occasione del voto di fiducia, il contenuto delle mozioni ed il nucleo testuale del *Contratto per il Governo del cambiamento*, malgrado questo fosse stato redatto e reso noto prima del giuramento, ha dimostrato il ruolo assegnato alle Camere di mera ratifica di un accordo privato siglato tra due *leaders*.

La mancata presentazione del programma di governo renderebbe il voto di fiducia una mera manifestazione di gradimento parlamentare alla struttura politica e personale dell'Esecutivo, scevra di un giudizio preventivo sul suo indirizzo come nel periodo statutario[35]. A dipanare qualsiasi dubbio interpretativo è intervenuta la l. n. 400/1988 all'art. 2, comma 3, lett a) stabilendo che sono sottoposti 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». Tuttavia, come evidenziato da Antonio Augusto Romano, occorrerebbe «ridimensionare quella tradizione interpretativa che vede nel programma del nuovo governo e nel successivo dibattito e votazione su mozione motivata il momento instaurativo di un indirizzo politico primario e ci sembra che questa tesi possa essere difesa affermando che l'istituto del programma del governo non è espressamente previsto in costituzione, e nella realtà costituzionale presenta molti aspetti del discorso della corona del diritto costituzionale inglese: sostanzialmente il programma del nuovo governo emana dai partiti come il discorso della corona emana dall'esecutivo eletto ma in entrambi i casi il *parler à la fénêtre* prevale sulla concreta e realistica determinazione degli indirizzi politici»[36].

---

[33] «Il primo esecutivo a dare attuazione all'articolo 94 Cost., presentando una mozione al posto di un ordine del giorno motivato, è stato il governo Scelba (1954-1955). Solo da quel momento, in attuazione al dettato costituzionale, si affermò la mozione come strumento parlamentare, volto a regolare il rapporto di fiducia. La mozione veniva motivata, fino alla fine degli anni '60, oltre che attraverso il rinvio alla relazione del Presidente del Consiglio, anche dall'inserimento di alcuni ulteriori periodi mirati a specificare ulteriormente alcuni aspetti programmatici particolarmente vicini alle sensibilità della maggioranza parlamentare al sostegno del Governo. Dal 1970 tuttavia si impose la prassi della motivazione unicamente *per relationem* con riferimento all'esposizione del Presidente del Consiglio, attraverso la formulazione tipica "La Camera [o il Senato], udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno successivo"». N. PETRUCCO, *Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o discontinuità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 2, 6.

[34] Il Parlamento ha espresso la fiducia al Governo dopo aver «[…] riconosciuto che i contenuti del "Contratto per il Governo del cambiamento", sottoscritto dal *Movimento 5 Stelle* e dalla *Lega*, corrispondono all'interesse e alle attese del nostro Paese; constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato "Contratto per il Governo del cambiamento"; valutata la necessità di impegnare l'Esecutivo in un'azione di governo fondata sul "Contratto di governo", conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico» *Atto Senato Mozione 1-00014*, presentata dall'On. Vito Crimi martedì 5 giugno 2018, seduta n. 009; *Atto Camera Mozione 1-00006*, presentata dall'On. Francesco D'Uva mercoledì 6 giugno 2018, seduta n. 12.

[35] S. *MERLINI*, G. *TARLI BARBIERI,* Il *governo parlamentare in Italia, Torino, Giappichelli, 2017,* 268.

[36] A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, Padova, CEDAM, 1977, 219-220.

Le *dichiarazioni programmatiche* consistono nel complesso degli obiettivi di ordine politico, economico, sociale e culturale che il Presidente espone in Parlamento in occasione del conferimento della fiducia iniziale al Governo e che questi, di concerto alla sua coalizione, intende realizzare mediante atti di indirizzo durante il proprio mandato. Dalla visione generale e generica[37] che ne deriva è possibile desumere *in fieri* l'indirizzo politico del nuovo Esecutivo. Sebbene delle dichiarazioni programmatiche in Costituzione non v'è traccia «la loro doverosità deve riconoscersi implicita nel sistema»[38] in quanto costituiscono l'esatta congiuntura tra la fase della formazione del Governo e la fase del conferimento della fiducia. Sulla definizione del programma incidono le modalità di struttura della compagine di governo. La sua formulazione dipende dall'impianto monopartitico o di coalizione, dall'esistenza o meno di una maggioranza precostituita, dalla scelta dei gruppi parlamentari di partecipare al gabinetto oppure di limitarsi all'appoggio esterno o alla semplice astensione[39]. In questo senso il programma di governo e le dichiarazioni programmatiche «sono in un rapporto non di reciproca identità, ma di integrazione, in quanto si creerebbe fra di loro un legame unificante di consequenzialità ricostruibili sulla base dele scelte sottese»[40].

Il voto di fiducia viene adoperato per rendere palese l'adesione dei partiti al programma ed all'agire dell'Esecutivo. L'esposizione in Aula delle dichiarazioni programmatiche, infatti, «può avere un valore formale o sostanziale» a seconda che la maggioranza sia o meno precostituita. Nel caso in cui sussista già una maggioranza parlamentare le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio «sono irrilevanti per l'atteggiamento ed il voto della maggioranza medesima», hanno cioè «un valore dichiarativo, consentendo l'accertamento, prima solo presunto, della esistenza effettiva della maggioranza». Qualora, invece, le dichiarazioni fossero presentate al Parlamento in assenza di una maggioranza precostituita queste assumerebbero un «valore costitutivo» per ottenere il necessario supporto dei gruppi parlamentari[41]. Il contenuto delle dichiarazioni rese dal Presidente alla Camera e al Senato deve essere sostanzialmente identico fermo restando la facoltà in capo al *Premier* di operare, ove necessario, alcune integrazioni previa approvazione del Consiglio dei Ministri[42]. Malgrado la giuridicità della loro forma le dichiarazioni programmatiche non dovrebbero considerarsi un atto di determinazione dell'indirizzo politico in quanto vincolino il Governo entro limiti generici e suscettibili di variazioni.

---

[37] Con riguardo a ciò «si può paradossalmente ricavare la regola secondo cui i programmi di governo "devono" essere flessibili, ripetitivi e generici, essendo connaturato al nostro ordinamento il fatto che essi posseggano tali caratteristiche» P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., 127.

[38] M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 424-425.

[39] *Ivi*, 434.

[40] A. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova, CEDAM, 1989, 86.

[41] G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 80.

[42] «Nel rispetto di tale identità sostanziale di contenuto, le due dichiarazioni possono però legittimamente essere impostate in maniera diversa, in correlazione con una differente colorazione politica della maggioranza delle due Camere o, comunque, in previsione di particolari aspetti che in ciascuna di esse potrà assumere il dibattito, sottolineandosi nell'una o nell'altra in modo specifico alcuni profili programmatici». M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 445.

Va inoltre osservato come le dichiarazioni programmatiche, pur essendo la più immediata ed evidente esternazione dell'accordo interpartitico, costituiscano solo parzialmente il contenuto dell'accordo venendo omessi «per motivi di strategia parlamentare e partitica, alcuni punti qualificanti l'intesa tra i partiti, che è opportuno che non siano conosciuti dalla pubblica opinione»[43]. Le dichiarazioni programmatiche tendono ad avere una duplice funzione: sia di pubblicità degli orientamenti e delle intenzioni del nuovo esecutivo sia di responsabilità politica per l'attuazione degli impegni assunti dalla coalizione governativa dinanzi alle Camere. Esse si limiterebbero dunque ad assolvere una funzione di pubblicità non integrale dell'accordo di governo[44]. Sembrerebbe dunque improprio, come sovente accade, identificare il programma di governo con la comunicazione alle Camere, essendo quest'ultima soltanto un requisito di efficacia della deliberazione del Consiglio dei ministri[45].

La concessione o la revoca della fiducia parlamentare, successiva all'esposizione delle dichiarazioni programmatiche, incide inevitabilmente anche sul contenuto e sulla durata dell'indirizzo politico della maggioranza determinando i suoi livelli di omogeneità[46]. Il rapporto fiduciario dovrebbe quindi essere osservato non soltanto con esclusivo riguardo alla relazione Governo-Parlamento ma prendendo in considerazione anche i rapporti tra i partiti della coalizione e l'Esecutivo[47]. Per Carducci, infatti, la «fattispecie pattizia attesta la presenza di un rapporto che non sostituisce ma completa quello fiduciario: ed è un rapporto che attraversa trasversalmente due organi, il governo e le camere. Per questa ragione si può ritenere che esso trovi radice nell'art. 94 della Costituzione»[48]. All'art. 94 Cost., l'Autore collega altresì l'art. 49 Cost. ritenendolo tuttavia «un elemento necessario ma non sufficiente a raffigurare il ruolo e le caratteristiche dell'"accordo di coalizione"»[49].

4. Il Dipartimento per il programma di governo

La l. n. 400/1988 all'art. 19, comma 1, lettere a) e b) attribuisce al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, qualora non siano state affidate alle responsabilità di un ministro senza portafoglio o delegate al sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio dei ministri, il compito di: «a) predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo»; «b) assicurare il quadro

[43] P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 160.
[44] *Ibidem*.
[45] A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, cit., 122.
[46] E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 142.
[47] A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 383.
[48] A. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 176.
[49] *Ivi*, 180. Secondo l'Autore, infatti, «il "concorso" dei cittadini attraverso i partiti, previsto dall'art. 49 Cost. all'interno di un ordinamento a sovranità popolare (art. 1 Cost.), si realizza non solo nel momento della partecipazione alle elezioni attraverso la scelta di uomini e pro-grammi di partito (art. 48 Cost.). ma anche nei momenti successivi della realizzazione di quei programmi in sede parlamentare (art. 94 Cost.) e governativa (art. 95 Cost.), anche nel caso in cui tali programmi siano sintetizzati da un "accordo di coalizione"» *ivi*, 179.

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».

Con il d.P.C.M. 12 agosto 1992 è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'Ufficio per il programma di governo. L'art. 2 del medesimo d.P.C.M. stabilisce che l'Ufficio elabori «il quadro conoscitivo per l'analisi, la verifica e l'aggiornamento del programma di Governo, anche in relazione all'attività delle Camere» provvedendo «agli adempimenti strumentali all'attività e al funzionamento del Comitato di esperti per il programma di Governo». Successivamente il d. lgs. 303/1999 all'art. 2 comma 2, lettera o) ha disposto che il Presidente si avvale della Presidenza per l'esercizio, in forma organica e integrata, del «monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali». Con il Governo Berlusconi II fu istituito un ministero senza portafoglio *ad hoc* per l'attuazione del programma di governo, mantenendo la medesima denominazione anche negli esecutivi successivi dal 2003 al 2011.

Il *Dipartimento per il programma di governo* è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri deputata al coordinamento, al monitoraggio e alla verifica dell'attuazione e dell'aggiornamento del programma di governo. Tali funzioni vengono esercitate concretamente mediante l'analisi delle direttive volte a realizzare in via legislativa ed amministrativa l'indirizzo politico delineato dagli obiettivi programmatici dell'Esecutivo. Ciò accade anche attraverso sia la valutazione dell'impatto economico-finanziario delle misure che si intendono adottare sia la ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare o derivanti dagli accordi europei ed internazionali. Il Dipartimento effettua altresì costanti valutazioni sugli indicatori temporali, qualitativi, quantitativi e finanziari inerenti alle iniziative legislative del Governo segnalando eventuali ritardi o impedimenti. Inoltre tale struttura è competente nella promozione delle attività d'indirizzo governativo mediante periodici rapporti e relazioni sullo stato di avanzamento del programma. Il Sottosegretario delegato riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei ministri circa lo stato di attuazione del programma governativo. Attualmente il Dipartimento si articola in due uffici: l'*Ufficio per gli affari generali, per il monitoraggio del programma di Governo e per il supporto alle attività inerenti agli indirizzi e all'attuazione delle politiche governative*[50] e l'*Ufficio per il conseguimento dei target, per lo studio e per la diffusione dei risultati concernenti l'azione di Governo*[51].

5. Considerazioni conclusive

Mentre il programma di partito è giuridicamente irrilevante il programma di governo si configura come un atto giuridico suscettibile di puntuali modificazioni. Data la complessità

[50] L'Ufficio si articola rispettivamente nel *Servizio per gli affari generali e per la gestione dei sistemi informativi di supporto e delle banche-dati* e nel *Servizio analisi e monitoraggio.*

[51] L'Ufficio si articola nel *Servizio per l'informazione, la comunicazione e la promozione delle iniziative del Governo.*

della trama del sistema partitico italiano, il programma di governo non può cristallizzarsi nel tempo così come deliberato in origine dal Consiglio dei ministri. Il programma necessita *obtorto collo* di flessibilità: le rimodulazioni relative alle scelte di indirizzo dipendono, come ovvio, dal mutare della maggioranza parlamentare e della compagine ministeriale oppure dall'insorgere di fattori esterni alla dinamica costituzionale.

La vigente struttura amministrativa parrebbe invero poco permeabile e duttile rispetto alla mutevolezza del programma. I c.d. *vertici di maggioranza* in uso nell'esperienza italiana, composti dai *leaders* di tutti i partiti di maggioranza e dal Presidente del Consiglio che se ne avvale ottemperando alla sua funzione mediativa[52], sembrerebbero a ciò insufficienti. Il vertice, in quanto struttura eventuale e non permanente idonea alla risoluzione di eventuali forme di dissenso tra i partiti della maggioranza, non dovrebbe in alcun modo concorrere nella definizione dell'indirizzo politico perché ciò comporterebbe in astratto una lesione della sfera funzionale del Consiglio dei Ministri. La convocazione di un vertice di maggioranza da parte del Presidente non implica pertanto l'adozione di atti formali ma la definizione dei tempi e dei modi ad essi riferibili. Le deliberazioni dei vertici, sebbene la loro collegialità ristretta rispetti proporzionalmente gli equilibri della coalizione, non hanno natura vincolante per il Consiglio dei ministri ma si limitano ad integrare o modificare l'attività di indirizzo governativo.

Sarebbe pertanto auspicabile l'introduzione di uno specifico strumento di concertazione, sul modello tedesco del c.d. *comitato di coalizione* (*Koaltionsausschuss*), non più informale come il vertice ma statuita per legge. Si tratta di un organo composto da una delegazione di esponenti indicati dai partiti della coalizione il cui funzionamento è di volta in volta disciplinato dal *Koalitionsvertrag* e non dalla Legge fondamentale. Nella prassi le riunioni dei comitati sono convocate periodicamente entro un termine stabilito o in casi eccezionali su richiesta delle parti. Il comitato di coalizione, il cui ruolo decisionale in Germania è notevolmente accresciuto nel corso delle legislature, opera dunque come una *cabina di regia* controllando l'azione del Governo federale e della maggioranza parlamentare[53]. Tale struttura, composta da esponenti qualificati dei partiti di maggioranza nel rispetto del principio di paritarietà degli alleati, non dovrebbe essere adita limitatamente all'insorgere di conflitti tra i partiti politici contraenti o di dubbi di natura interpretativa sul contenuto dell'accordo ma dovrebbe essere competente in materia di monitoraggio delle attività di governo per valutare nel medio periodo l'avanzamento del programma.

Sarà quindi necessaria nel corso della legislatura un'attività di mediazione costante, se non addirittura permanente, da parte del Presidente del Consiglio con riguardo alla definizione delle priorità politiche e all'ordine del giorno in Consiglio dei Ministri [54]. Alla

---

[52] E. CUCCODORO, *Collegialità ministeriale, comitati e vertici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 3, 829.

[53] A. DI MARTINO, *Accordi di governo e innovazioni istituzionali nella soluzione delle crisi in Germania*, in *Il Filangieri*, 2018, G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca tra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1; A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, n. 2.

[54] R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 403-404. Afferma in tal senso Cheli: «programmi politici e politica nazionale si presentano, quindi, come nozioni interdipendenti, nel senso che i programmi

luce di ciò la definizione più efficace sembrerebbe quella, recentemente elaborata da Manzella, secondo cui il programma di governo è «il mero spartito musicale che presuppone, assieme alla sua esecuzione, una interpretazione». Spetta al Presidente del Consiglio incarnare il programma di governo e coordinare l'attività collegiale dell'esecutivo al pari di un «direttore che interpreta e dirige, con il suo personale stile, l'esecuzione di un programma musicale da parte dell'orchestra»[55].

rappresentano gli strumenti tipici di estrinsecazione di quegli atteggiamenti delle diverse forze politiche nella cui risultante s'identifica la politica nazionale: quando, poi, determinate forze politiche, assumendo la qualità di maggioranza, raggiungono la disponibilità degli strumenti giuridici di direzione politica dello Stato (o della Regione), il programma politico di queste forze, attraverso adattamenti più o meno sensibili, si trasforma in funzione d'indirizzo statuale (o regionale) acquistando forma e rilevanza giuridica» E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 177.

[55] A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *federalismi.it*, 2022, n. 19, 149-150.