



**Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DIPARTIMENTO PER IL PROGRAMMA DI  
GOVERNO**

APPROFONDIMENTI TEMATICI

---

---

LE ESPERIENZE MATURATE IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI  
EUROPEI IN MATERIA DI MONITORAGGIO  
DI PROGRAMMA DI GOVERNO

DICEMBRE 2008

## Sommario

- 1 Introduzione
2. Il programma di Governo
  - 2.1 Natura
  - 2.2 Evoluzione
3. Il sistema di Governo e le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio
4. Sintesi delle principali esperienze europee maturate in Spagna, Francia, Germania, Svezia, Gran Bretagna e Belgio
5. Il programma di governo ed i rapporti con la comunicazione istituzionale e l'*accountability*

## 1. Introduzione

L'azione di Governo, collegata ad un programma generale, rappresenta una recente evoluzione del nostro ordinamento (1) favorita essenzialmente da due fattori. Il primo è rappresentato dallo sviluppo che ha avuto la programmazione strategica, introdotta in modo organico dal decreto legislativo 286/99 (2), il secondo è rappresentato dall'evoluzione in senso maggioritario del modello parlamentare che ha dato più stabilità ai Governi contribuendo alla nascita di "Governi di programma".(3)

Preliminarmente è utile precisare alcuni concetti fondamentali, e cioè inquadrare prima la nozione di "missione istituzionale" e poi focalizzare l'attenzione sul concetto di interesse.

Con il termine "missione" si intende, in generale, la "ragion d'essere" dell'ente, ovvero la sua finalità.

Nell'ambito di una organizzazione aziendale la missione rappresenta la funzione svolta dall'azienda nel contesto socio-economico in cui essa si trova inserita. La missione serve, in definitiva, a considerare il mercato e le sue caratteristiche; più essa è chiara e più facilmente si potrà individuare il mercato su cui operare.

Il concetto di missione non è facilmente traducibile nel linguaggio tecnico-giuridico né si presta ad essere calato *tout court* nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

L'equiparazione al concetto di "ragion d'essere", esaminato per le aziende, costituisce una base interpretativa da cui partire.

Tuttavia, mentre nelle aziende e negli enti privati, una volta identificata la ragion d'essere nel perseguimento dell'attività propria, la programmazione ne discende come logica conseguenza, nella pubblica amministrazione si va incontro a delle difficoltà, in quanto l'azione della P.A. investe tutti i campi propri dell'attività che fa capo allo Stato (compiti generali di benessere, di sicurezza, di sviluppo, di istruzione e così via).

Ciò posto è molto importante che l'azione dell'Esecutivo si rapporti ad un piano o ad un disegno programmatico di interventi in modo che si possa al meglio delineare proprio la missione specifica della P. A. In altre parole, il disegno organizzativo di interventi secondo un piano dettagliato consentirà di far emergere con più chiarezza proprio la missione istituzionale della P.A. così come rappresentata dall'azione dell'Esecutivo. Tale missione avrà sempre – è chiaro - un connotato generale (compiti di benessere, sicurezza, etc.) ma, in più (elemento qualificante) conterrà uno specifico rapporto al piano (programma di interventi) proprio ed esclusivo di quel determinato esecutivo (4). In questa ottica il piano di interventi, consentendo una più opportuna e dettagliata specificazione della missione istituzionale della P.A. consentirà la creazione di un corretto ciclo di programmazione.

Un'altra fase importante è quella della identificazione degli interessi, sia per dare un corretto inizio al ciclo che porterà poi alla stesura del programma, sia per consentire di rappresentare al meglio i soggetti e gli attori coinvolti nell'intero processo.

---

<sup>1</sup>In particolare, le ultime tre Legislature (XIV, XV e XVI), hanno visto l'istituzione di una figura di responsabile politico, il Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di Governo, con il compito di monitorare e sovrintendere la materia della programmazione strategica e del programma di Governo.

<sup>2</sup>La normativa in parola introduce, nelle amministrazioni pubbliche, le tematiche della valutazione, dei risultati e del monitoraggio dei costi dei rendimenti.

<sup>3</sup>Cfr anche la legge 21 dicembre 2005, n. 270 "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" con la quale si disciplina, tra l'altro, l'istituto della "coalizione". I partiti possono effettuare, prima delle elezioni, le cosiddette "dichiarazioni di collegamento" in una coalizione delle rispettive liste. Tali dichiarazioni dovranno essere reciproche. Dovrà essere presentato un unico programma elettorale nel quale sarà indicato il capo della coalizione medesima. Il deposito del programma e l'indicazione del capo della forza politica dovrà essere effettuato anche dai singoli partiti che non si collegano in coalizione.

<sup>4</sup>Ad esempio il compito generale di sicurezza dei cittadini – che deve essere perseguito da ogni esecutivo - potrà, in presenza di un piano dettagliato e preciso che prevede particolari strategie, qualificare maggiormente l'azione di un determinato Esecutivo e quindi di riflesso consentire una più opportuna specificazione della missione istituzionale.

Anche il concetto di interesse si definisce più facilmente con riferimento all'attività di una azienda privata e non della P.A. nella quale organizzazione atteso non sono facilmente enucleabili tutti gli interessi (ed i relativi "portatori").

Importante è il riferimento al concetto di *stakeholders* (5). Il termine deriva dall'inglese e significa detentori e/o portatori di interessi. È vicino al termine interlocutori, ma racchiude qualcosa di più, ossia l'intensità relazionale tra costoro e l'impresa. Gli interessi di cui sono detentori hanno un riconoscimento ed un ruolo nelle decisioni strategiche, nel governo dei percorsi, nella valutazione degli andamenti aziendali.

I modi con i quali "dosare" il coinvolgimento di tali interessi, dipendono dalla capacità innovatrice di chi gestisce l'impresa. Infatti l'aumento di consapevolezza sul ruolo (sociale ed ambientale, oltre che economico) dell'impresa determina la volontà di migliorarne la qualità totale, rapportandosi più coerentemente agli interessi dei vari *stakeholders*.

Anche nel contesto della pubblica amministrazione è richiamabile il concetto di *stakeholder*. Una pubblica amministrazione vicina ai bisogni dei cittadini deve fare sempre più attenzione ai portatori di interesse, a coloro che, in qualche modo, devono essere coinvolti nel processo decisionale in quanto destinatari delle politiche attuate. Nel corso degli ultimi anni soprattutto si è modificato il rapporto tra Stato e cittadini, ovvero tra amministratori ed amministrati. Il concetto che è emerso è quello dell'*accountability* (vedi *infra* par 5); per cui è normale fare verifiche periodiche sul rispetto del mandato e prendere in esame, per la formulazione dei programmi e dei piani generali, tutte le "sollecitazioni" provenienti dai cittadini.

Si pensi, ad esempio, agli interessi dei cittadini sottesi al recupero delle aree urbane degradate, o al contrasto della microcriminalità. Tutte queste "sollecitazioni" potranno senz'altro consentire la formulazione di un piano di interventi (programma di governo) più aderente agli interessi della maggioranza della collettività. Occorre, tuttavia, sforzarsi sempre di più per consentire, anche di fatto, che tutti gli interessi siano sempre più accolti e trovino piena cittadinanza all'interno dei meccanismi decisionali della P.A. in quanto non sempre è facile "tradurre" gli interessi e di conseguenza "introdurli" al cospetto dell'autorità decidente.

L'auspicio è che le "sollecitazioni" provenienti dagli *stakeholders* siano raccolte e si posizionino "a monte" del momento decisionale in cui vengono ideati e predisposti i piani generali per la collettività, per avere un piano di Governo sempre più aderente agli interessi di una crescente maggioranza dei cittadini.

## **2. Il programma di Governo**

### **2.1 Natura**

La verifica del programma di Governo riguarda quella complessa attività posta in essere da un apposito apparato dell'Esecutivo e finalizzata alla analisi e verifica dei risultati ottenuti in conformità ad un piano programmatico di interventi. La funzione ha inizio da una piattaforma programmatica elettorale che è costituita da una serie di impegni assunti davanti agli elettori e che è il frutto, come visto, di una azione di sintesi tra varie componenti sociali e politiche. Il piano si trasforma in seguito in un disegno di interventi presentato all'organo assembleare e viene poi

---

<sup>5</sup> Il concetto di *stakeholder* identifica coloro i quali hanno un interesse nell'attività di un'azienda e senza il cui "appoggio" un'organizzazione non è in grado di sopravvivere. Gli *stakeholder* si distinguono in primari e secondari. I primi sono costituiti da tutti quegli individui e gruppi ben identificabili da cui l'impresa dipende per la sua sopravvivenza: azionisti, dipendenti, clienti, fornitori, e agenzie governative. Gli *stakeholder* secondari comprendono, invece, coloro che non sono essenziali per la sopravvivenza di un'azienda ma che esercitano, comunque, un'influenza indiretta sull'impresa stessa.

declinato e/o "scomposto" in una serie di obiettivi operativi affidati alle strutture amministrative (6). Una funzione importante è quella collegata ad "implementare" l'azione strategica del Governo e quindi dei Ministeri. Nel programma di Governo, infatti, sono presenti, per così dire, due aspetti; un aspetto statico, che consiste nel progettare l'attività del Governo nel medio e lungo periodo, ed un aspetto dinamico, che segue l'evoluzione del contesto istituzionale, sociale ed economico e recepisce gli impulsi provenienti dal panorama internazionale. In questa ottica, quindi per un eventuale aggiornamento del Programma più aderente al quadro politico – economico (interno ed internazionale) eventualmente mutato, il monitoraggio può costituire un prezioso strumento a disposizione del *Premier* per verificare non solo la concreta realizzazione degli obiettivi ma, soprattutto, i nuovi obiettivi e il nuovo quadro programmatico da perseguire.

La tempestiva informativa al *Premier* in questo caso consente, da un lato, l'eventuale adozione di nuove e più opportune misure e, dall'altro, fornisce contestualmente un ampio quadro della situazione.

L'azione di monitoraggio, collegata alla stesura di rapporti periodici diventa così una nuova importante funzione di garanzia di tutto il sistema democratico. Essa colma inoltre l'esigenza, fondamentale in un regime di democrazia, di informazione istituzionale consentendo al *Premier* di avere tempestivamente la visione di tutti gli indicatori per una ampia e proficua gestione della cosa pubblica e di comunicare, in modo chiaro e dettagliato, anche ai non "addetti ai lavori", che cosa la visione politica dichiarata abbia comportato in termini di qualità di servizi, di allocazione delle risorse e di miglioramento del benessere sociale.

La logica della rendicontazione, deve provare a ricostruire la cosiddetta "catena di senso"(7) cioè occorre da un lato, rendicontare gli interventi realizzati e le risorse allocate e, dall'altro, connettere questi due elementi con i valori, le politiche, gli obiettivi dichiarati, i risultati ottenuti e gli effetti prodotti. Affinché le azioni di monitoraggio sortiscano gli effetti sperati, è necessario che ci sia un forte interessamento del vertice politico e che il sistema sia accettato (e condiviso) dalle amministrazioni (8). Per procedere correttamente nell'azione di verifica dello stato di attuazione del programma è utile individuare le priorità dell'azione del Governo; trattasi di una operazione molto importante perché analizza tutti gli strumenti programmatici riconducibili all'azione dell'Esecutivo. In concreto il riferimento è ai principali documenti di programmazione e di bilancio e cioè il Documento di programmazione economico e finanziaria (D.P.E.F.) e la Legge Finanziaria (con le note preliminari al bilancio per ognuno dei ministeri destinatari). Tali documenti prevedono sia obiettivi già individuati nel Programma di Governo, sia obiettivi nuovi. E' inoltre sempre necessario una "attualizzazione" del momento programmatico perché esso per sua stessa natura tende ad essere mutevole, dovendo essere rimodulato in base alle continue esigenze che di volta in volta si potranno manifestare. Allora per sapere ad un certo momento quali sono gli obiettivi che il Governo si prefigge è necessario che tutti questi strumenti programmatici ed i loro contenuti siano definiti. Si viene ad evidenziare così una base di partenza con una serie di obiettivi sia a livello "micro" che "macro". Questo flusso di programmazione viene circostanziato con l'emanazione delle direttive generali annuali per l'azione amministrativa che ogni Ministro, in base alle norme contenute negli articoli 4 e 14 del d. lgs 165/2000, deve adottare.

Attraverso l'analisi comparata dei documenti appena accennati è possibile tracciare le principali linee d'azione del Governo indicando una sequenza di obiettivi.

Inoltre è sempre utile esaminare tutti gli altri momenti di programmazione e di impegno che le singole amministrazioni pongono in essere; il riferimento è alle audizioni parlamentari dei singoli

---

6 Il punto terminale di questa attività può essere rappresentato da una serie di rapporti o analisi che racchiudono i risultati raggiunti. Nella più recente evoluzione della materia il Ministro per l'attuazione del programma di Governo presenta, al Presidente del Consiglio, rapporti periodici di monitoraggio sull'attuazione del programma di Governo.

7 In tal senso: C. Rogate: "Esperienze e riflessioni critiche sul bilancio sociale nel settore pubblico" in Azienda Pubblica – teorie e problemi di management n. 6 2002. Maggioli ed.

8 Nei sistemi più progrediti il flusso delle informazioni è supportato da sistemi informatici più o meno articolati che favoriscono la raccolta e l'analisi dei dati utili al monitoraggio dell'azione di governo.

Ministri e del Presidente del Consiglio (come nel caso delle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio al Parlamento- vedi *infra*), ed ai piani e/o i principali documenti di programmazione settoriali che le singole amministrazioni adottano. Una verifica di coerenza deve considerare anche un ulteriore livello di programmazione, e cioè il collegamento all'originario Programma di Governo con il quale una determinata coalizione si è presentata. Esso va infatti considerato come il punto di avvio per un'analisi completa degli obiettivi della maggioranza al governo. Questa è un'analisi per sua natura molto complessa, ma allo stesso tempo di grande aiuto per il conseguimento degli obiettivi fissati nel programma di Governo in una società democratica e pluralistica.<sup>9</sup>)

A superare queste difficoltà contribuisce il ricorso alle direttive generali per l'azione amministrativa che forniscono preziosi elementi per colmare eventuali lacune di programmazione. La verifica dell'attuazione del Programma di Governo dovrebbe poi concludersi con l'analisi dell'impatto socio-economico delle misure intraprese volta a riscontare l'efficacia degli strumenti adottati per il conseguimento degli obiettivi prefissati, e, soprattutto, a misurare in concreto le ricadute sul sistema-Paese sotto il profilo economico-finanziario e sociale, raffrontando, *ex post*, l'impatto economico-sociale che l'azione del Governo ha determinato sul tessuto socio-produttivo del Paese. Si tratta in buona sostanza di introdurre, accanto al monitoraggio, una attività più indirizzata alla valutazione delle politiche pubbliche con l'obiettivo di promuovere e accompagnare l'azione amministrativa di innovazione soprattutto per accrescere la qualità della programmazione e l'efficienza allocativa delle risorse finanziarie.

In altre parole, insieme all'azione di monitoraggio occorrerebbe procedere anche alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche; ciò consentirebbe un proficuo legame tra la valutazione degli effetti delle politiche e le innovazioni negli assetti istituzionali e gestionali delle P.A.

Sul punto è bene richiamare anche le indicazioni dettate dalla Commissione Europea nel suo Libro Bianco sulla comunicazione<sup>10</sup>), secondo cui le azioni delle PA devono essere improntate a principi di apertura, trasparenza, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza; ovvero la pubblica amministrazione deve aprirsi al confronto, al dialogo, alla partecipazione degli *stakeholders* e dell'intera comunità alla gestione e alla valutazione delle *public policy*. Si delinea, in buona sostanza, un passaggio da un modello di autorità, basato sul principio di legalità che definisce una ripartizione rigida e gerarchica dei poteri e delle competenze, ad un modello basato sul principio di sussidiarietà, in cui diviene centrale il risultato finale delle azioni pubbliche e le modalità e le forme più adeguate per il suo raggiungimento.

---

<sup>9</sup> Cfr C.Chiappinelli, L.Condemi, *Programmazione e controlli nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè' 2004 pagg. 282 e segg.

<sup>10</sup> Cfr il *Libro bianco sulla politica europea della comunicazione*, presentato il 1° febbraio 2006 a Bruxelles

## 2.1. Evoluzione

Le prime esperienze significative, relative all'attuazione del programma di governo, si possono far risalire ai primi anni ottanta quando nasceva nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento analisi e verifica del programma di Governo, istituito in data 23 agosto 1981 (11).

Il Dipartimento preparava la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo, predisponendo il quadro dell'attuazione programmatica, verificandone la coerenza e regolarità temporale, ne valutava le condizioni di fattibilità ed il fabbisogno strumentale per le iniziative e i provvedimenti previsti. Doveva, inoltre, sviluppare un sistema informativo e di documentazione, in collegamento con i corrispondenti organismi delle Camere, avvalendosi dell'attività dell'Istituto Nazionale di Statistica (I.S.T.A.T.).<sup>(12)</sup>

Il Dipartimento si avvaleva di due settori, il primo con competenza a curare l'analisi del programma di Governo e della sua evoluzione nei documenti programmatici; il secondo con la finalità principale di curare il monitoraggio dell'attività amministrativa corrente. Dopo questa esperienza, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 400/88, che prevedeva all'articolo 22, un Comitato di esperti per il programma di Governo, si sviluppò una diversa esperienza.

Infatti, il Comitato di cui all'articolo 22 citato era disciplinato da un apposito D.P.C.M. (10 marzo 1994) che nel prevedere la diretta dipendenza dal Presidente del Consiglio, disponeva, tra i compiti, quello della diretta assistenza al Segretario generale nelle funzioni (previste dall'art. 19 della legge 23 agosto 1988 n. 400) di predisposizione della base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo. Lo stesso D.P.C.M. istituiva l'Ufficio per il programma di Governo con competenza ad elaborare il quadro conoscitivo per l'analisi, la verifica e l'aggiornamento del programma. A tal fine l'Ufficio operava in collegamento con il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, con il Dipartimento per gli affari economici, con l'Ufficio per il coordinamento amministrativo, con il Dipartimento per l'informatica e la statistica, con la Segreteria per gli affari comunitari e con l'Ufficio stampa.

Si giunge così alle attuali esperienze maturate nelle ultime tre legislature che hanno visto, come accennato, l'istituzione di un apposito Ministro senza portafoglio che si occupa (*ex professo*) dell'intera materia della programmazione strategica (13). L'attività del Ministro per l'attuazione del programma di Governo è iniziata con il primo atto di delega di funzioni da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri avvenuto in data 9 agosto 2001. Con questo atto il Ministro per l'attuazione del programma di Governo ha iniziato ad esercitare "...le funzioni di impulso, di coordinamento, di monitoraggio, di verifica e valutazione, unitamente ad ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione all'attuazione ed all'aggiornamento del programma di Governo". In seguito sono stati emanati altri atti di delega di funzioni.

Attualmente la materia è disciplinata dal D.P.C.M. 13 giugno 2008 (G.U. n. 149 del 27 giugno 2008) recante la delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di attuazione del programma di Governo.

Ciò premesso le funzioni del Ministro per l'attuazione del programma di Governo vanno viste nell'ambito di un percorso logico che deve tener conto delle innovazioni che hanno attraversato le pubbliche amministrazioni. È evidente, infatti, che i poteri di impulso, coordinamento e segnalazione relativi all'attuazione del programma di Governo possono essere esercitati solo previa verifica e valutazione delle azioni realizzate per attuare il programma stesso. Verifica e valutazione che possono essere svolte solo sulla base dei risultati scaturenti da un'azione di monitoraggio che deve abbracciare tutte le amministrazioni centrali tenendo conto della estrema flessibilità che deve

---

11 In Gazzetta Ufficiale, 12 settembre 1981, n. 251

12 Vedi sul punto Carlo Chiappinelli "controlli interni ed attuazione del programma di Governo" intervento al Forum della P.A del 2002

13 In data 3 dicembre 2004 è stato anche istituito, con apposito D.P.C.M. (G.U. n. 8 del 12 gennaio 2005), il Dipartimento per il programma di Governo .

caratterizzare i programmi governativi ma, anche la fase finale di attuazione del programma che viene prevalentemente posta in essere dalle amministrazioni regionali e locali.

L'ultimo atto di delega prevede per il Ministro per l'attuazione anche il compito di "informazione, comunicazione e promozione dell'attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma attraverso periodici rapporti, pubblicazioni e mezzi di comunicazione di massa, anche al fine di assicurare la massima trasparenza all'attività complessiva del Governo" e il compito di "coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato". Sotto questo profilo sono state emanate fino ad oggi (14), quattro direttive per disciplinare, in concreto, l'attività di monitoraggio del programma di Governo. Tali documenti si collegano direttamente allo stesso potere di coordinamento che informa tutta la funzione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri (15).

L'ultima direttiva emanata, "Indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo" ha come scopo il rafforzamento del carattere programmatico della procedura di formazione del bilancio. Si è infatti prevista una inversione del percorso che tradizionalmente vede la fissazione degli obiettivi strategici e operativi del Governo dopo la predisposizione del bilancio. I singoli Ministri emaneranno le proprie direttive e definiranno gli obiettivi strategici di carattere settoriale nella fase iniziale dell'anno, contribuendo così, a monte, alla formazione del bilancio.

Esaminando con attenzione la delega conferita al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, occorre dire che essa rappresenta uno degli elementi qualificanti ed innovativi dell'attuale Esecutivo nello svolgimento delle funzioni di impulso, raccordo, monitoraggio, verifica e aggiornamento degli obiettivi che si intende perseguire con l'azione di Governo.

Le funzioni delegate al Ministro per l'attuazione del programma di Governo (desumibili dalla delega), si possono suddividere in tre "gruppi di missioni":

- monitoraggio legislativo
- analisi delle direttive ministeriali
- monitoraggio delle fasi operative (politiche di settore e obiettivi economico-finanziari)

Importante infine è precisare che il Ministro, in relazione allo svolgimento delle proprie funzioni, "tiene conto anche di elementi di informazione e valutazione forniti dai Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione" e riferisce "periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri e, su mandato di questi, al Consiglio dei Ministri, circa la rilevazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti rilevati sul programma di Governo".

La pluralità e la complessità delle funzioni assegnate al Ministro per l'attuazione del Programma di Governo ne rendono particolarmente delicato il ruolo e la posizione all'interno della compagine governativa, essendo quest'ultimo responsabile sia del livello di aggregazione dei dati da fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri, sia dell'iniziativa di coordinamento delle attività necessarie all'attuazione e all'aggiornamento del programma di Governo.

---

14 I documenti emanati fino ad oggi sono in sono:

- la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 ottobre 2001 recante "Indirizzi per l'attuazione del programma di Governo";
- la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003 recante "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo";
- la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004 recante "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo";
- la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 recante "Indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo"

15 La funzione di coordinamento, ha sempre connotato l'azione amministrativa della Presidenza del Consiglio. La Costituzione all'art. 95 dispone che "il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri". La funzione di coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri si snoda secondo due aspetti, uno più propriamente di carattere politico ed un altro di carattere amministrativo in senso stretto.



### 3. Il sistema di Governo e le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio

Il sistema di governo Parlamentare si può ricondurre, in modo semplificato, al seguente schema: il corpo elettorale elegge l'assemblea parlamentare rappresentativa che a sua volta elegge i dirigenti dell'apparato.

Il Governo Parlamentare si distingue istituzionalmente per una diretta corrispondenza che si stabilisce tra potere legislativo ed esecutivo grazie alla identità del programma politico e alla necessaria fiducia che deve ricevere dal Parlamento per poter legittimamente operare. Si manifesta così uno dei tratti distintivi che caratterizza in positivo tale forma di Governo: la comunità di intenti dei due Organi che collaboreranno per il raggiungimento del comune programma politico. Questa identità di indirizzo politico rappresenta il vantaggio di tale forma di Governo rispetto a quello cosiddetto presidenziale (16); tuttavia occorre anche precisare, come limite del sistema, che un Governo eccessivamente dipendente dal Parlamento, lega le sue sorti al venir meno di taluni equilibri politici che oltre a renderlo instabile potrebbero costringerlo alle dimissioni.

In definitiva il nostro sistema Parlamentare si distingue per la presenza di movimenti politici, i partiti, dalle cui fila vengono eletti i Parlamentari che formeranno gli organi legislativi. Conseguentemente il Governo costituisce espressione della maggioranza parlamentare, cioè della coalizione formata dai partiti che hanno ottenuto il maggior numero di seggi in Parlamento.

Sul piano istituzionale quindi la democrazia italiana è strutturata intorno ad un sistema elettorale partitico caratterizzato da un sistema di governo "policentrico" mentre sul piano politico essa è una vera e propria democrazia partitica in quanto i partiti sono attori esclusivi del processo rappresentativo e decisionale e i Governi che si formano si caratterizzano, di conseguenza, come veri e propri "governi di Partito".

L'influenza esercitata dai partiti nella democrazia parlamentare italiana si è proiettata anche sul momento di formazione del Governo. Infatti, la identificazione del *leader* e dei singoli componenti, era frutto di un accordo che avveniva solo successivamente alla tornata elettorale ed in base agli equilibri a questa conseguenti. In altre parole c'era un processo di negoziazione tra i *leaders* degli stessi partiti politici della coalizione di maggioranza che trovavano la coesione non tanto sull'identità di contenuto dell'indirizzo politico (e quindi del programma), quanto sulla individuazione del criterio di assegnazione delle cariche.

In quasi sessanta anni di Repubblica non si è dunque riusciti a cogliere il pregio della forma di governo parlamentare che, come visto, è individuabile nella identità di programma tra legislativo e Governo che ne faciliterebbe, in prospettiva, l'attuazione ma, al contrario, si è riusciti a far emergere gli aspetti negativi, e cioè la delineata dipendenza dell'esecutivo dal venir meno dell'appoggio di una (anche piccola) componente della coalizione di maggioranza. La conseguenza è stata la instabilità dei Governi in carica e la loro breve durata media (solo 11 mesi nel periodo 1948- 1992), tempo non sufficiente per attuare un benché minimo programma di Governo, con tutte le conseguenze che ne derivavano, tra cui l'indebolimento istituzionale dello stesso Parlamento.

Raramente si è avuto un programma politico preelettorale concordato dalle forze politiche e dalle coalizioni costituite prima dello svolgimento della tornata elettorale, con la conseguenza che il futuro *leader* di maggioranza svolgeva più funzioni di raccordo tra Governo e *leaders* dei partiti di coalizione che una vera e propria attività di decisione politica.

---

<sup>16</sup> Il Governo presidenziale è caratterizzato dal fatto che il corpo elettorale elegge sia l'Assemblea che i dirigenti politici dell'apparato con la conseguenza che il Governo è più stabile essendo il responsabile dell'esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale per un numero certo di anni e l'elezione non è revocabile. Il limite di tale sistema (laddove non vi siano correttivi) sta nel fatto che la maggioranza che ha eletto il capo dell'Esecutivo può non essere la stessa che si è determinata nelle elezioni dell'Assemblea e, quest'ultima dunque, potrebbe avere un programma politico diverso da quello dell'Esecutivo.

In corrispondenza delle ultime tre elezioni politiche, invece, (maggio 2001, aprile 2006 e 2008) si è registrata l'espressione della capacità delle forze politiche di esprimere, a priori, una vera e propria *leadership* degli schieramenti indicando i candidati alla carica di Presidente del Consiglio.

Al Presidente del Consiglio, in quanto capo dell'Esecutivo, la Carta costituzionale conferisce un'autonoma rilevanza, facendone il centro propulsivo e nevralgico dell'intera attività del Governo: egli, infatti, dirige la politica generale del Governo e ne è il responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei Ministri. Il Presidente del Consiglio è dunque titolare di un potere di direzione dell'intera compagine governativa, il che lo abilita a svolgere ogni iniziativa volta a mantenere omogeneità nell'azione comune della coalizione, finalizzandola alla realizzazione del programma esposto in Parlamento al momento del voto di fiducia. Tali funzioni, però, non si spingono sino a determinare unilateralmente la politica generale del Governo, compito questo assolto collegialmente dal Consiglio dei Ministri attraverso le sue deliberazioni.

Una prassi costituzionale stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri, all'atto della presentazione alle Camere per il voto di fiducia, illustri il suo programma di governo che deve essere approvato e condiviso dalla coalizione di partiti che andrà a costituire la maggioranza parlamentare, mediante voto favorevole. Il voto di fiducia, da un lato costituisce una vera e propria approvazione del programma politico che è fatto così proprio dalla maggioranza e dall'altro, in quanto motivato dai gruppi parlamentari e per appello nominale, diviene una vera e propria assunzione di responsabilità che impegna direttamente i parlamentari di fronte all'elettorato.

Sotto la vigenza del sistema elettorale proporzionale questo atto rispondeva sostanzialmente ad una sorta di funzione di "rappresentazione pubblica" costituendo una specie di convalida degli accordi stretti in precedenza tra i partiti politici per la formazione del nuovo esecutivo. Esso non interessava né il rapporto tra gli elettori e la maggioranza parlamentare, né quello tra il governo e le amministrazioni pubbliche; inoltre le dichiarazioni non erano rivolte, sia per il linguaggio adoperato che per i contenuti, ai cittadini. Una lettura sistematica dei programmi di governo del periodo storico caratterizzato dal sistema elettorale proporzionale, ha evidenziato come l'elenco degli obiettivi ivi contenuti sia stato costituito essenzialmente da valutazioni politiche di richiamo simbolico più che dall'assunzione da parte del governo di impegni specifici. Questo elenco si è allungato nel corso del tempo in ragione del progressivo imporsi all'attenzione di nuove tematiche, ma anche della volontà di lanciare segnali di attenzione nei confronti delle più diverse aree di consenso. Per un altro verso, le dichiarazioni programmatiche non conformavano l'esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo e i singoli ministeri agivano senza programmazione.

Nel corso degli anni ottanta l'esigenza di rendere più coesa la funzione di governo, rafforzando il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata avvertita in modo più pronunciato.

La legge 23 agosto 1988, n. 400 ha introdotto una disciplina normativa delle dichiarazioni programmatiche, stabilendo che esse siano oggetto di una deliberazione del Consiglio dei Ministri, prima di essere sottoposte alle Camere (art. 2, c. 3, lett. a); sotto un altro profilo, la stessa disposizione, recependo la previsione contenuta nell'art. 95 della Costituzione, ha demandato al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di indirizzare, coordinare e promuovere l'attività concernente la politica generale del governo (art. 5).

Le ultime tre legislature (come già in parte accennato) presentano, infine, delle rilevanti novità. Infatti, il monitoraggio e l'aggiornamento del Programma di governo è stato affidato alla cura di un responsabile politico, con l'esplicita finalità di rendere coerente ad esso ogni atto di indirizzo politico-amministrativo del Governo e di ciascun Ministro. Nel contempo, il programma di governo si pone in un rapporto di continuità con quello elettorale e il suo monitoraggio viene rivolto non solo (e non tanto) a fornire informazioni al Consiglio dei ministri, ma anche (e soprattutto) a mostrare ai cittadini i risultati dell'azione dell'Esecutivo.

#### **4. Sintesi delle principali esperienze maturate in Spagna, Francia, Germania, Svezia, Gran Bretagna e Belgio**

##### **Spagna**

In Spagna il monitoraggio e l'analisi delle politiche di Governo è svolto, dal 1977, data di entrata in vigore della Costituzione, da una nuova struttura amministrativa risalente direttamente al capo dell'esecutivo (*Presidenza del Gobierno*) e da una struttura propria dell'intero esecutivo, chiamata ministero della presidenza (*Ministerio della Presidenza*). Tale modello richiama quello della Gran Bretagna (con il *Prime Minister's office* da un lato ed il *cabinet office* dall'altro).

Lo sviluppo dell'ufficio privato del Presidente (*Gabinete della Presidenza del Gobierno*) ha assunto negli ultimi anni una consistenza rilevante sia sotto il profilo del personale impiegato che sotto quello dei progetti intrapresi per conto della presidenza. Di recente poi è stata creata una nuova direzione che affianca il Presidente in una serie di compiti informativi (*Subdirección del Gabinete de la Presidenza del Gobierno*), che ha come funzioni basilari l'assistenza politica e tecnica al Presidente del Governo. Il gabinetto conta 4 dipartimenti (Tematiche Istituzionali, Politica Internazionale e Sicurezza, Analisi e Studi e Educazione e Cultura) al cui vertice vi è un Segretario di Stato.

Il monitoraggio del programma di Governo viene svolto da questa struttura che si avvale anche di commissioni *ad hoc* e consulenze soprattutto nell'ambito del Ministero dell'Economia. Il monitoraggio avviene comprendendo gran parte delle politiche e, soprattutto, seguendo l'intero ciclo di spesa degli interventi legislativi. Un rilievo importante ha iniziato ad assumere la materia della comunicazione istituzionale il cui peso e la cui importanza è cresciuta in maniera considerevole. In particolare l'Esecutivo si fa carico di una serie di informazioni sulle *performance* istituzionali che vanno a rafforzare le risorse informative già presenti nella documentazione prodotta dal governo e in parte replicate attraverso la pagina *web* del presidente del governo.

In questo disegno di *accountability* si colloca anche la comunicazione via *web* con un apposito sito dedicato al rapporto tra cittadino e amministrazione.

##### **Francia**

In Francia il monitoraggio e la valutazione delle politiche di governo risentono della caratterizzazione propria della repubblica di tipo presidenziale. In questo contesto il Presidente (vertice del governo) rappresenta l'ispiratore delle più importanti politiche pubbliche e, quindi, delle priorità dell'azione di governo da portare al cospetto del Parlamento. Pertanto, in un contesto politico di coerenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare, si può affermare che tutta l'amministrazione lavora per realizzare il programma presidenziale anche se in alcuni casi, la "coabitazione" tra Presidente e Governo, espressione di diverse coalizioni, ha generato una coesistenza difficile che ha dato origine quasi a due distinte amministrazioni: quella presidenziale e quella del Primo Ministro.

Il Primo ministro francese ha una struttura di sua pertinenza piuttosto articolata che si compone di un gabinetto, di una segreteria generale del governo, e di altri organismi, come l'ufficio di coordinamento dei servizi di informazione. Il gabinetto del Primo ministro fu creato nel 1912 proprio con la specifica missione di coadiuvare il controllo sulle politiche pubbliche da parte del capo dell'esecutivo.

Il Presidente invece dispone di una propria struttura di consulenti che lega la propria attività di valutazione ai dati provenienti dal governo; essa è composta da numerosi funzionari divisi tra

gabinetto personale del presidente, segretario generale della presidenza e stato maggiore particolare del presidente con il compito di fornire un raccordo sui dati di origine governativa relativa alle politiche attuate.

Nel sistema francese ampio spazio viene dedicato anche al tema della comunicazione ,soprattutto di quella esterna ( nel sito del governo viene riportata un'ampia ripartizione di compendio che riporta il bilancio in macro-aree di intervento), e ampio spazio viene dedicato anche al settore dei c.d. "grandi orientamenti" ovvero delle priorità politiche indicate dal governo con una sintesi che ricostruisce l'impegno di *policy* e le principali "cifre" che richiamano i risultati ottenuti.

## **Germania**

In Germania il Cancelliere si appoggia per le operazioni di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche su di una struttura complessa e notevole.

Fin dai tempi dell'immediato secondo dopoguerra (nella ex repubblica federale di Germania) il governo ha posto in essere una vasta azione di monitoraggio su tutti gli atti normativi di origine governativa e quindi collegati al programma. Di solito il cancelliere guida personalmente il monitoraggio delle politiche attraverso incontri a cadenza settimanale sia con i protagonisti dell'attuazione delle politiche (i ministri di volta in volta selezionati e convocati per riunioni informali), sia tramite una serie di incontri che riportano le percezioni della società in merito alla azione di governo.

Per quanto attiene al supporto amministrativo e tecnologico attualmente vi sono all'interno dell'ufficio, i "*referat*" che hanno il compito di seguire una serie di specifiche azioni. I "*Referat*" fanno capo a una serie di sottodivisioni, accorpate poi in divisioni di *policy* (*Abteilungen*) rispettivamente dedicate ad affari centrali, politica estera e sicurezza, politica sociale ed ambientale, e politiche finanziarie ed economiche.

Solitamente i responsabili dei *referat* si occupano dei programmi d'azione sottoponendo i loro colleghi dei vari ministeri ad una revisione sistematica e ciclica sull'impatto delle riforme tramite questionari e schede valutative che includono criteri qualitativi e quantitativi.

## **Svezia**

Anche in Svezia le esperienze in materia di programmazione e monitoraggio dell'attività di Governo offrono spunti di notevole interesse. Il punto di partenza è dato da un processo di riforma, iniziato nel 1997, che ha originato una ampia riorganizzazione dello *Statsrådsberedning* (ufficio centrale di governo). Questa riforma di fatto ha introdotto i principi del *new public management* statunitense adattandoli al contesto amministrativo svedese. Nel concreto ad occuparsi di monitoraggio dell'attività di governo è l'ufficio centrale di governo (*Förvaltningsavdelningeri*), all'interno del quale si posiziona lo staff del primo ministro. La struttura dell'ufficio centrale di governo è particolarmente curata ed importante. Tale istituzione è presidiata da un ministro senza portafoglio e da assistenti e consiglieri diretti del Primo ministro. I ministri senza portafoglio rivestono un ruolo consultivo soprattutto su specifiche questioni di *policy*.

Particolarmente importante è il tema della comunicazione istituzionale. L'esecutivo svedese presenta il più ampio grado di responsabilità e prontezza nella descrizione dell'attività e nella circolazione di dati oggettivi circa la produzione normativa. Spesso tali dati sono presentati ed elaborati al fine di offrirli alla pagina *web* del sito del Governo, in una forma fruibile anche oltre i confini nazionali.

## Gran Bretagna

Le esperienze maturate in Gran Bretagna sono le più significative. In *primis* è opportuno focalizzare l'attenzione sul *Cabinet Office*, che è l'Ufficio di supporto tecnico-politico del Primo Ministro. Preliminarmente, tuttavia, è necessario premettere le tipicità del sistema giuridico inglese e le connesse incidenze nell'ambito della *public administration*. Infatti, il sistema inglese, anche per la mancanza di una Costituzione scritta e per la forte predominanza della prassi nelle procedure e nei rapporti istituzionali ha un approccio ai problemi e alla loro risoluzione più pragmatico. Il "gabinetto" inglese, inoltre, presenta delle particolarità che non sono assimilabili alla corrispettiva struttura italiana di supporto al Presidente del Consiglio (la Presidenza del Consiglio dei Ministri). Il *Cabinet Office* coadiuva il *Premier* 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. Il *Cabinet Office* (sotto il diretto controllo del *Premier*) svolge una funzione di coordinamento generale, unitamente ad un ruolo di contemperamento dei vari interessi che talune volte possono tendere a sovrapporsi nell'ambito del perseguimento delle singole politiche settoriali. L'incardinamento del *Cabinet Office* all'interno del Governo, favorisce la promozione delle politiche governative su temi e progetti specifici mediante il ricorso alle *cross-cutting units* (strutture di missione su temi specifici tali da coinvolgere trasversalmente oltre al Governo anche vari altri soggetti pubblici). Il *Cabinet Office* ha il compito ulteriore di sviluppare nuovi modelli di gestione dell'Amministrazione Pubblica Centrale ispirando, tale attività, alla cultura aziendale e manageriale propria del settore privato. Sotto il profilo organizzativo, la vastità delle funzioni comporta un dimensionamento rilevante in termini di risorse umane (lo *staff* è di circa 1600 unità), nonché la necessità di distribuire le molte competenze per materia attribuendole a commissioni permanenti (economia, politica interna, Unione Europea, difesa e esteri, sicurezza ed intelligence, ecc.). Il *Cabinet Office* svolge inoltre un'efficace attività di comunicazione, soprattutto mediante il sito *web*. Negli ultimi anni si sono modificate alcune prassi procedurali del Governo inglese e al sistema organizzativo dei suoi uffici. Fino al 1997 il Governo inglese operava molto con i Comitati di Ministri, la posizione del *Premier* era di *primus inter pares*, con la funzione principale di presiedere il *Cabinet*. Il suo *staff* era molto ridotto ed era composto dal Segretario particolare, dal Consigliere diplomatico, da un addetto stampa, da un ufficio di gestione dei rapporti con il partito e da una *Policy Unit* che si occupava delle strategie. Nel 1997 è stata introdotta la prassi dell'incontro bilaterale con i Ministri interessati, aumentando la spinta politica dal centro e allargando il ruolo della *Policy unit*, attraverso l'inserimento di altri consiglieri politici con il compito di monitorare l'andamento del programma. Diretta conseguenza di questi cambiamenti è stata la creazione, nell'ambito del *Cabinet office*, di unità di lavoro che si affiancano a quelle più classiche e che agiscono con una stretta interazione e flessibilità, assicurando il raggiungimento dei risultati anche tramite un intreccio tra competenze più specificamente tecniche, (provenienti dal mondo esterno alla pubblica amministrazione) e *input* politico. Spesso i relativi responsabili, appartenenti formalmente al *Cabinet*, hanno anche l'incarico di *advisor* del *Premier* e, quindi, hanno con lui un rapporto diretto. D'altronde il rapporto diretto con il *Premier* ed il diretto interessamento di questi appare fondamentale per la riuscita stessa delle *missions* delle singole unità (e, in particolare, della *Delivery unit*).

Queste unità possono essere, come in parte accennato, trasversali alle amministrazioni (*cross-cutting units*), con obiettivi precisi e temporalmente limitati, raggiunti i quali cessano di esistere. Fra queste unità si segnalano quelle in materia di modernizzazione e gestione dei servizi pubblici (*The Modernising Public Services Group*), di regolamentazione (*Regulatory Impact Unit*), di innovazione (*Performance and Innovation Unit*).

La soluzione di possibili "conflitti", interni o con le amministrazioni, è affidata ad una serie di rapporti anche informali per risolvere concretamente i problemi, al di là di aspetti burocratici sostanzialmente inesistenti.

Proprio per la accennata valenza politica ed insieme per la concretezza della funzione, ultimamente si è preferito abbandonare il modello in precedenza adottato, del *report* a 360 gradi di verifica puntuale di ciascuno degli obiettivi inizialmente assunti dal Governo. Tale iniziale forma di *report* scontava, in termini di immediatezza delle informazioni messe a disposizione del Premier, la lunga opera di raccolta, monitoraggio, aggiornamento ed elaborazione, dell'enorme quantità di dati trasferiti dalle amministrazioni interessate, necessari ad una puntuale valutazione dello stato di attuazione del Programma. Proprio per evitare tale discrasia tra l'esigenza di tempestività dell'informazione e l'eshaustività della stessa finalizzata alla modifica o precisazione delle singole *policy*, si è preferito concentrare la verifica su quelle priorità che richiedono un forte impegno in termini di impulso, coordinamento e supporto, anche se questo significava tralasciare il monitoraggio di alcuni punti del programma.

Tra le strutture che si interessano del monitoraggio delle politiche governative ed alla verifica dell'attuazione del programma si segnalano: la *Policy directorate*, di più antica data, che si occupa dei problemi quotidiani, raccogliendo informazioni da tutti i Dipartimenti (Ministeri) e la *Delivery Unit*, che ha lo scopo di individuare le priorità nell'ambito del programma di Governo e monitorarne l'attuazione.

In particolare la *Delivery Unit* concentra la sua attenzione sulle aree più importanti della politica governativa e su un numero ridotto di obiettivi. La scelta delle aree da monitorare è politica, ma naturalmente le procedure e le metodologie utilizzate per il monitoraggio sono essenzialmente tecniche e sono tratte dalle ricerche sulle riforme nel settore pubblico, dall'esperienza dei grandi organi comunitari, dalla scienza politica dell'attuazione. La *Delivery Unit* è composta da un numero ridotto di persone, di varia provenienza, è strutturata in staff e si pone in funzione collaborativa con i Ministri titolari delle aree individuate come prioritarie.

Snodo fondamentale dell'attività della *Delivery Unit* è l'organizzazione di un meeting - il cosiddetto *stock-take* (presa d'atto) - che il Premier effettua ogni sei-otto settimane con ogni singolo Ministro e attraverso il quale segue il processo attuativo delle politiche nelle aree prioritarie, ponendo l'accento soprattutto su ciò che resta da fare, piuttosto che su ciò che è stato fatto. Lo *stock-take* inizia con la presentazione dei dati tecnici frutto del monitoraggio delle politiche di settore, utili a stabilire se e come intervenire.

La *Delivery Unit* controlla che le misure adottate vengano attuate, ma non entra nelle decisioni politiche, se non in una fase successiva, allorché, sulla base dei dati del monitoraggio, ci sia da sostenere l'efficacia o meno di una misura adottata. Per ognuna delle aree prioritarie individuate esiste un piano di attuazione programmato per due o tre anni, su cui si effettua periodicamente una relazione sui modi e sui tempi di attuazione. A tal fine la *Delivery unit* utilizza un sistema informativo che fornisce tendenze temporali e previsioni sull'evoluzione dell'obiettivo monitorato basandosi sui dati esistenti e tenendo conto dell'aggiornamento delle politiche. Una parte del sistema informativo - non ancora pronto - si propone di offrire i dati sulla percezione delle politiche da parte dell'utente .

Il referente politico della *Delivery Unit* è un ministro appositamente designato; in realtà, però, vi è anche una linea diretta con il Premier (c.d doppio cappello), al quale il capo della *Delivery* riferisce direttamente. Tale rapporto diretto consente al capo della *Delivery unit*, qualora necessario, di contattare direttamente i singoli Ministri.

La *Delivery Unit* non produce *reports* a carattere esterno, essa non ha alcun profilo pubblico operativo. Il *report* è interno al Governo ed è presentato al *Premier*, al quale, inoltre, ogni settimana il capo della *Delivery unit* invia alcuni appunti brevi, con i quali si propone di intervenire con misure di immediata applicazione, su alcuni problemi individuati nelle aree prioritarie.

## **Belgio**

In Belgio, prima della modifica costituzionale di metà degli anni '90, il controllo sul programma di Governo ed il relativo monitoraggio delle attività legislative si basava su di un modulo dove predominavano soprattutto le varie esperienze ministeriali nelle implementazioni delle politiche; in questo contesto il Primo ministro non svolgeva una attività rilevante di indirizzo delle politiche e del monitoraggio. Questa situazione ha subito delle sostanziali modifiche a seguito della riforma costituzionale avvenuta a metà degli anni '90 che ha determinato una serie di significativi aggiustamenti del sistema amministrativo belga. In questo contesto l'Ufficio del Primo ministro è stato modificato e potenziato, contando oggi circa 250 unità di personale. Tra queste si contano numerosi dirigenti impiegati nella pianificazione e nella verifica dell'indirizzo generale di governo. E' stato creato uno *staff* di funzionari, direttamente collocato al centro del sistema ed alle dirette dipendenze del primo ministro (*la Cellule de coordination generale de la politique*), che ha il compito principale di assisterlo nelle verifiche del programma di governo, nel monitoraggio e nelle analisi economiche. Ampio spazio viene dedicato anche alla comunicazione istituzionale ovvero alla rendicontazione delle attività di *policy* del governo. La caratteristica comunque del sistema di monitoraggio relativo al programma di Governo nell'ordinamento Belga è che la verifica dell'attuazione delle politiche viene effettuata sostanzialmente attraverso procedure bilaterali tra capo del governo ed i ministri, senza il supporto di documentazione esterna; la conseguenza è pertanto che i processi di revisione e controllo delle politiche governative avvengono di regola all'interno dei componenti del governo con una scarsa diffusione di dati e indicatori di rendimento delle proprie riforme.

### **5. Il programma di Governo e l'*accountability*.**

La tematica del programma di Governo si collega strettamente al problema della comunicazione e della capacità di rendere conto ai cittadini. Sono i temi dell'*accountability* e della comunicazione che necessitano un approfondimento. La comunicazione pubblica ha iniziato negli ultimi anni ad assumere un ruolo sempre più importante, per avvicinare e consentire un efficace dialogo tra istituzioni e società.

Essa si può considerare come una disciplina di confine in cui si incontrano e si influenzano reciprocamente profili giuridici, questioni politico-istituzionali, cultura economica, scienze psico-sociali, approcci storico-ambientali, nuove tecnologie.

L'organizzazione della P.A. deve essere concepita per dare risposta all'esigenza di comunicazione attraverso l'uso degli strumenti idonei, non ultimo il fattore tecnologico (comunicazione in rete, multimedialità, *e-government*, *e-democracy*), la creazione di nuovi profili e figure professionali coinvolte nell'azione di comunicazione istituzionale. La comunicazione pubblica consente, per di più, di colmare una esigenza fondamentale da sempre particolarmente avvertita nella P.A. Infatti, uno dei problemi che, specie per il passato, costituiva un punto di vulnerabilità per la Pubblica Amministrazione era costituito dall'evidente distacco che si avvertiva tra poteri pubblici e cittadini (17). L'immagine di estraneità dipendeva, in larga parte, anche dalla circostanza che non c'era un sistema che prevedesse in maniera sistematica l'obbligo per la Pubblica Amministrazione di "informare" la comunità dei cittadini sulle attività dei pubblici poteri (18). L'assenza di rapporti di comunicazione costituiva quindi una delle principali cause della sfiducia nelle pubbliche amministrazioni. La situazione ha iniziato a modificarsi quando il cittadino non è più stato visto

---

17 M.S. Giannini, nel rapporto sullo stato dell'amministrazione pubblica del 1979, con una evocazione molto incisiva affermava: "...lo Stato non è visto come un amico sicuro e autorevole ma come una creatura ambigua, irragionevole, lontana."

18 Afferma sempre M. Severo Giannini nel suo rapporto che "le leggi non [erano] rispettose della libertà dei cittadini, tra cui prima la libertà di essere informati circa i fatti dei poteri pubblici".

come destinatario dell'azione pubblica ma come colui il quale possiede la "proprietà delle istituzioni pubbliche". Tale nuova prospettiva ha comportato la necessità di procedere alla comunicazione delle informazioni possedute e utilizzate dai poteri pubblici, di favorire la partecipazione dei cittadini ai procedimenti pubblici, di procedere ad una puntuale rendicontazione delle attività intraprese dall'esecutivo in attuazione di un piano programmatico di interventi.

La comunicazione pubblica, come in parte accennato è una materia nuova, una disciplina di frontiera ricca di aspetti differenti ed in continua evoluzione che deve tener conto non solo dell'elaborazione e dell'apporto del diritto pubblico ma anche e soprattutto delle scienze sociali. Questo ruolo rimuove ogni incertezza sulla effettiva funzione della comunicazione pubblica e indirizza la P.A. verso un modo nuovo di intendere il governo e il rapporto con i cittadini, considerati non più solo come semplici destinatari delle attività svolte dalle amministrazioni Pubbliche. Nel corso degli ultimi anni, infatti, si è modificato il rapporto tra Stato e cittadini, ovvero tra amministratori ed amministrati; il cittadino è sempre più visto non più come destinatario (passivo) dell'azione dei pubblici poteri, ma come colui che dà le risorse e che delega l'esercizio del potere degli amministratori. Nell'ambito di tale rapporto è normale procedere a verifiche periodiche sul rispetto del mandato e a "comunicare" i risultati dell'azione della P.A. In definitiva la comunicazione non si identifica con una tecnica, o meglio non solo; essa invece rappresenta quel sistema atto a mettere in azione i processi interni per costruire nuove relazioni tra i cittadini (19). In questo insieme certamente le riforme istituzionali hanno inaugurato una stagione positiva per la Pubblica Amministrazione, in cui si evidenzia il ruolo strategico per lo sviluppo del territorio e per il miglioramento della qualità della vita. Si è passati negli ultimi anni da Amministrazioni che offrivano solo prestazioni ad amministrazioni che erogano anche e soprattutto servizi. In questa ottica il fine ultimo della comunicazione è di produrre un beneficio, alla stessa stregua di come accade per ogni altra organizzazione ed in particolar modo per le imprese. Sotto il profilo normativo occorre dire che la legge 7 giugno 2000, n. 150 disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Tale normativa dota le pubbliche amministrazioni di un nuovo indispensabile strumento per sviluppare le loro relazioni con i cittadini, potenziare e armonizzare i flussi di informazioni al loro interno e concorrere ad affermare il diritto di tutta la comunità ad un'efficace comunicazione (20).

La legge 150/2000, ha il merito di aver diviso la comunicazione di carattere politico-istituzionale dell'organo di vertice (attraverso il portavoce) da quella legata ai servizi dell'ente pubblico (attraverso l'URP e l'ufficio stampa). Questa distinzione è in linea anche con le disposizioni sulla separazione tra politica ed amministrazione, di ciò vi è anche traccia nel decreto legislativo 165/2001 che divide le funzioni di indirizzo politico-amministrativo esercitate dagli organi di governo, dall'adozione di atti e provvedimenti, gestione finanziaria, tecnica e amministrativa che spettano ai dirigenti (articolo 4 del D.Lgs. 165/2001).

In questo modo la comunicazione pubblica cessa di essere una porzione supplementare e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni e ne diviene parte costitutiva, così come accade alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi.

La materia della comunicazione istituzionale richiama spesso la tematica della rendicontazione dei risultati (*accountability*) (21) che rappresenta una questione fondamentale nel processo di

---

19 Sotto questo angolo visuale la comunicazione rappresenta, per così dire, un aspetto del governo, inteso come amministrazione.

<sup>20</sup> La legge 150 del 2000 rappresenta indubbiamente un grosso passo avanti nel settore della comunicazione istituzionale; essa è considerata una normativa all'avanguardia. In Francia ad esempio si è aperto un dibattito sulla possibilità di adottare un analogo provvedimento.

<sup>21</sup> Nella lingua inglese si usa il termine in questione (che non ha traduzione diretta in italiano) per esprimere sinteticamente questa esigenza. La presenza di un termine specifico è segno che il concetto cui si intende fare riferimento è più chiaramente definito e percepito in seno a quella cultura. L'esigenza espressa dall'*accountability* appare nel mondo anglosassone particolarmente sentita e viene riempita di contenuti ideali, assumendo così il valore di principio: in sostanza, chi utilizza risorse pubbliche è tenuto a rendere conto dei risultati ottenuti. Nel nostro sistema si



“legittimazione sociale” delle istituzioni pubbliche nel contesto odierno. Nel nostro Paese ancora non si riscontra un livello soddisfacente di *accountability*. Ciò è dovuto sia ad aspetti economici, sia a una non chiara definizione del rapporto tra politica e amministrazione (ovvero al modo di ottenere il consenso politico). Infatti, la logica del consenso politico ha avuto una prima fase basata prevalentemente sulle diversità ideologiche che caratterizzavano le forze politiche; progressivamente a queste modalità di raccolta del consenso si sono andate collegando forme legate alla capacità di dare risposta ai bisogni<sup>(22)</sup> (correlati a piani programmatici) della collettività in termini di servizi, di posti di lavoro, di contributi vari sia a soggetti pubblici che privati. Le modalità di risposta ai bisogni sempre crescenti non si sono potute fondare però sui sistemi tecnico-amministrativi idonei a valutare in modo rigoroso tali interventi in termini di costi-benefici e di valutazione delle responsabilità e di opportunità. <sup>(23)</sup>

In questa fase storica (che si può far risalire fino agli anni Ottanta) si è assistito ad una crescita del debito pubblico (funzionale peraltro al buon andamento del rapporto tra organi politici e collettività). In altri termini, il ricorso al debito pubblico consentiva l’instaurazione di un rapporto tra il consenso dato dalla collettività e le risposte ai bisogni dati dalla classe politica (24).

Lo sviluppo di tale modello di intervento si è integrato con i modelli burocratici della pubblica amministrazione (per quanto riguarda soprattutto i sistemi di rilevazione e di organizzazione) ed i sistemi di controllo esistenti, ed è stato rafforzato dall’esigenza di tutelare i cittadini da comportamenti discrezionali degli operatori pubblici. In definitiva l’assetto organizzativo esistente supportava l’esigenza normativo-giuridica rispondente alla costruzione di un determinato processo ponendo in essere una cultura amministrativa legata al rispetto degli adempimenti formali ma non altrettanto attenta ai principi di funzionalità che portano le responsabilità maggiormente (e più opportunamente) sulle relazioni tra volumi di risorse impiegate e risultati ottenuti (25).

Tale sistema può avere una certa efficacia per misurare procedure e attività semplici ma non ha alcuna efficacia nel caso in cui si debba procedere a rilevare attività complesse e di estensione rilevante; in altri termini lo strumento contabile perde la capacità di rappresentare correttamente la realtà amministrativa.

All’inizio degli anni novanta è iniziata una generale azione di “modernizzazione” dello Stato che ha investito tutta l’organizzazione dei pubblici poteri. Di particolare importanza è stato il cambiamento del bilancio che ha assunto la funzione di strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle linee guida per la gestione e l’evoluzione dei sistemi di controllo (sempre più orientati al conseguimento dei risultati).

In questo contesto contraddistinto da un generale orientamento alla cultura del risultato piuttosto che a quella della spesa, si collegano, appunto, comunicazione istituzionale ed *accountability*.

L’evoluzione dei processi inerenti l’*accountability* favoriscono, infine, da un lato la piena affermazione della comunicazione (considerata, un tempo, quasi come una tecnica “occasionale” o un’entità estranea al processo di comunicazione), e, dall’altro, la necessità di procedere ad una puntuale rendicontazione delle attività intraprese dall’esecutivo in attuazione di un piano

---

potrebbe tradurre l’espressione con “rendicontazione valutativa”. Sul punto vedi G. Reborà “Obbligo di avere conti trasparenti”, ne “Il Sole 24 ore” del 25 maggio 1999

<sup>22</sup> Sul punto vedi “Responsabilità e trasparenza nella gestione dell’ente locale” EGEA, 2000 AA.VV. (a cura di Eugenio Caperchione e Fabrizio Pezzani)

<sup>23</sup> Vedi sul punto “*Accountability* e sistemi informativi negli Enti Locali: dal rendiconto al bilancio sociale” di Ileana Steccolini – Torino, Giappichelli, 2004

<sup>24</sup> In questa prospettiva si nota un ampio intervento dello Stato nel settore dei servizi considerati pubblici ed una particolare attenzione all’erogazione di questi servizi si è posta con prevalente attenzione alle prestazioni del servizio sotto l’aspetto tecnico – cioè se concedere il servizio – e una bassa attenzione al valore economico dello stesso con una conseguente deresponsabilizzazione degli operatori alla dinamica dei costi. Vedi Responsabilità e trasparenza nella gestione dell’ente locale” EGEA, 2000 AA.VV. (a cura di Eugenio Caperchione e Fabrizio Pezzani) op. cit.

<sup>25</sup> Il sistema di contabilità pubblica assume quindi in questa ottica il ruolo di strumento di controllo finalizzato a rilevare i flussi finanziari, entrate e uscite, (che sono più facilmente misurabili e determinabili rispetto a quelli economici); ed una ulteriore conseguenza di questo stato di cose è dato dalla rilevanza del bilancio di tipo preventivo autorizzativo — rispetto a quello di tipo consuntivo.

programmatico di interventi finalizzato ad informare il cittadino sull'attività di Governo ed i risultati ottenuti. <sup>(26)</sup>

---

<sup>26</sup> In questa direzione si colloca l'ultimo progetto dell'Esecutivo, ovvero "Governincontra", a cura del Ministro per l'attuazione del programma di Governo. Il progetto consiste in una campagna di comunicazione permanente del governo, ovvero un *format* di comunicazione che si rivolge direttamente ai cittadini andando nel territorio con l'obiettivo di assicurare l'informazione la comunicazione e la promozione delle attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma.