

La ricerca effettuata nel presente lavoro ha avuto come obiettivo quello di verificare l'evoluzione del rapporto tra i soggetti concorrenti nella determinazione dell'indirizzo politico, attraverso lo studio dell'istituto del programma di governo. Quest'ultimo, infatti, si pone come strumento di comunicazione ed interazione tra le principali istituzioni di una compiuta liberaldemocrazia: i cittadini elettori, i partiti, il Parlamento ed il Governo.

L'evoluzione istituzionale italiana, che dall'inizio dell'esperienza repubblicana ai giorni nostri, si è sostanziata in un progressivo passaggio dal parlamentarismo "a prevalenza del Parlamento" ad un parlamentarismo "con tendenze maggioritarie" è stata accompagnata da una parallela modificazione del ruolo e del peso, negli equilibri del *frame of government*, del programma di governo.

Il dettato dell'art. 49 Cost., infatti, in virtù del quale i cittadini hanno diritto a concorrere con metodo democratico attraverso i partiti a determinare la politica nazionale ha, nella relazione programma elettorale-programma di governo-indirizzo politico, una via di possibile concretizzazione.

La relazione in parola è stata protagonista di alterne vicende: l'analisi dei programmi di governo ha evidenziato delle differenze tra la prima fase della storia repubblicana, vigente dall'entrata in vigore della Costituzione del 1947 ed il venir meno del primo sistema dei partiti nel 1992, e la seconda fase, iniziata con l'introduzione del principio maggioritario nel 1993 e tuttora corrente.

Quel che si rileva è una diversa meccanica delle dinamiche politiche, che è sottesa ad un diverso scopo delle istituzioni democratiche, e che, ulteriormente, si riverbera sulla natura dell'indirizzo politico e sul ruolo e sulla rilevanza del programma di governo.

Alla luce di queste connessioni, emerge, in modo evidente, un binomio programma-coalizione che è andato evolvendosi. In ragione di tale cambiamento, la prassi costituzionale per la quale il Presidente del Consiglio presenta il proprio programma al Parlamento in sede di richiesta della fiducia ha assunto un valore diverso, nei riguardi degli stessi partiti della coalizione e dell'elettorato.

Per cogliere tale mutato significato occorre leggere i risultati della ricerca sulla base di tre livelli di interpretazione tra loro intimamente collegati: a) Il livello politico-partitico plasmato dal sistema elettorale; b) Il livello programmatico, dal quale emerge il cambiamento del ruolo del programma verso l'interno (il sistema politico) e verso l'esterno (l'elettorato); c) Il livello dell'indirizzo politico nelle sue diverse accezioni.

1) Attraverso una lettura sistematica dei programmi di governo delle prime dieci legislature repubblicane (1948-1992) è possibile evidenziare alcune regolarità, relative al binomio programma di governo-coalizione, che incidevano in modo determinante sull'indirizzo politico. In virtù della legge elettorale proporzionale allora vigente i partiti ponevano in essere le negoziazioni, sulla base delle quali determinavano l'accordo di coalizione che dava vita al governo, nella fase successiva alle elezioni politiche.

In tale contesto, quindi, la nascita dell'Esecutivo non aveva alcun legame diretto con la volontà degli elettori: tutto ciò si riverberava sul programma di governo. Quest'ultimo, infatti, veniva a rappresentare, verso l'interno, nei confronti degli stessi partiti, il suggello dei patti da loro stretti in precedenza, individuando la formula di governo e cioè la misura della partecipazione di ciascuna componente partitica all'organo governativo.

D'altra parte, verso l'esterno, nei confronti dell'elettorato, esso non aveva alcuna valenza effettiva. I programmi, per linguaggio e proposizioni, non sembravano essere rivolti ai cittadini: i contenuti si limitavano a valutazioni politiche di carattere simbolico, senza l'assunzione di specifici impegni. Essi riproponevano, così, i medesimi moduli concettuali e ciò emerge in modo evidente in relazione ai programmi dei governi nati in corso di legislatura: si facevano riferimenti espressi, se non addirittura rinvii totali, ai programmi degli esecutivi precedenti.

In conclusione, il sistema democratico della prima fase della storia repubblicana, aveva come obiettivo l'allargamento dello spazio politico attraverso lo spostamento dell'asse di governo verso sinistra e il conseguente inserimento di porzioni sempre più ampie della popolazione nello spazio di governo, che si intendeva pur sempre delimitato dalle *conventiones ad excludendum*. Il programma assumeva un valore nominalistico, più che effettivo, e l'indirizzo politico presentava, di conseguenza, un carattere esistenziale: i provvedimenti concretamente adottati dagli esecutivi non potevano che essere delineati *ex post*. L'autoreferenzialità del sistema politico, dovuta all'assenza di un legame diretto tra l'azione governativa e la volontà elettorale, vedeva nell'instabilità degli esecutivi il suo corollario principale: la caducità dei governi rendeva velleitaria qualsiasi proposta programmatica.

2) Il referendum del 1993, provocando la modificazione della legge elettorale proporzionale allora vigente, conduceva ad una semplificazione del quadro politico, informandolo in una contesa a carattere bipolare che favoriva l'alternanza di coalizioni al governo. Si assisteva, così, ad una evoluzione del paradigma programma di governo-coalizione. Con l'introduzione di dinamiche maggioritarie mutava la prospettiva: la coalizione di governo non nasceva più in una fase successiva alle elezioni politiche ma in via preventiva. L'accordo di governo veniva a porsi *ex ante* con l'individuazione di un programma e di un *leader* candidato *Premier*. L'introduzione di un sistema

elettorale tendenzialmente maggioritario, la designazione di un *leader* e di un programma di coalizione assegnavano degli elementi di carattere plebiscitario al sistema democratico.

L'obiettivo ideale della seconda fase della storia repubblicana, infatti, può essere individuato nella realizzazione di una compiuta democrazia governante. Dopo l'allargamento dello spazio democratico, quindi, si affermava l'esigenza di dare centralità alla partecipazione dei cittadini elettori nel circuito dell'indirizzo politico.

Di tale cambiamento era oggetto lo stesso programma di governo che assumeva un ruolo diverso e, almeno teoricamente, più rilevante. Verso l'interno, nei riguardi dei partiti della coalizione, esso esprimeva le ragioni dello stare insieme attraverso un temperamento dei rispettivi valori e linee guida; verso l'esterno, nei confronti dei cittadini, rappresentava la conferma delle promesse e degli obiettivi espressi in campagna elettorale.

D'altra parte, pur a fronte di tale nuovo approccio, emergevano parimenti dinamiche coalizionali proprie della fase storica precedente: il tasso di litigiosità coalizionale, che sembrava azzerato nella fase iniziale della legislatura, affiorava nel corso della stessa, facendo emergere le divergenze comunque esistenti tra le anime della coalizione. Questo impediva la compiuta realizzazione del programma di governo, sebbene venisse richiamato nelle comunicazioni dell'esecutivo successivo.

Le vicende relative alle coalizioni e al programma si riflettevano sulla natura dell'indirizzo politico; esso infatti presentava un carattere formalmente normativo, in virtù della previsione *ex ante* di scopi ed obiettivi, ma sostanzialmente esistenziale, a causa dell'endemica ingovernabilità e della riemersione nel corso della legislatura della preponderanza della formula rispetto al contenuto.

Alla luce di ciò, in conclusione, le coalizioni di programma disattendono le promesse iniziali: riproponendo di fatto le dinamiche proprie della prima fase della storia repubblicana, non permettono l'effettiva realizzazione di una "democrazia governante". Infatti, sebbene nel primo stadio della legislatura si riconosca formalmente la rilevanza della volontà dell'elettorato, attraverso il rapporto organico tra programma elettorale della coalizione vincente e programma di governo, l'impossibilità di realizzare compiutamente quest'ultimo, non permette una valutazione compiuta dell'operato dell'Esecutivo. Non si completa, quindi, il ciclo di *accountability* (obiettivi-svolgimento- risultati-valutazione) che permetterebbe una effettiva e consapevole partecipazione dell'elettorato all'indirizzo politico.