

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

FULVIO PASTORE

DAL PROGRAMMA AL CONTRATTO DI GOVERNO

26 GIUGNO 2019



Fulvio Pastore Dal programma al contratto di governo¹

ABSTRACT: From the program to the government contract

The author examines the relationship between the government program and the vote of confidence, moving from the analysis of the evolution from 1948 to the 1993, to propose a final reflection on the current legislature.

The article points out the innovation of the "Contract for the government of change", stipulated between the two majority political parties (Lega and Movimento 5 Stelle), to offer a critical view of this one and to identify useful corrections in future time.

SOMMARIO: 1. Premessa: il ricorso a categorie civilistiche nella scienza giuspubblicistica. - 2. Il programma di governo nella teoria scientifica e nell'esperienza repubblicana durante la prima fase consociativa. - 3. Il programma di governo nella fase quasi contrappositiva - 4. Crisi del bipolarismo e ritorno al parlamentarismo compromissorio: il contratto di governo - 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa: il ricorso a categorie civilistiche nella scienza giuspubblicistica

L'esperienza politico istituzionale produce talvolta fenomeni inediti che mettono in crisi consolidate categorie del diritto pubblico, richiedendone la messa in discussione e la ridefinizione.

La crisi del bipolarismo prodotto dalla riforma elettorale del 1993, in uno con la forte affermazione di nuovi movimenti politici con bassa propensione alla formazione di alleanze di governo, ha determinato il ritorno a logiche convenzionali o stipulative della forma di governo parlamentare italiana, che aveva invece subito una trasformazione in senso quasi contrappositivo in virtù dell'affermazione del principio maggioritario nella legislazione elettorale.

L'assenza di una maggioranza parlamentare, consacrata dalle urne, in grado di esprimere un governo qual che fosse, ha determinato l'esigenza di avviare delle negoziazioni tra forze politiche che si erano presentate alle elezioni su posizioni contrapposte e che avevano dichiarato agli elettori che non si sarebbero mai alleate tra loro per formare una maggioranza di governo.

Paradossalmente, la nascita del governo Conte ha dimostrato la perdurante vitalità della forma di governo parlamentare italiana che, nonostante resti purtroppo demunita di elementi significativi di stabilizzazione e razionalizzazione costituzionale, si è confermata come la più matura e stabile in un Paese postindustriale come il nostro, connotato da una elevata frammentazione e da una caratterizzazione ideologica marcata del sistema partitico.

L'elasticità delle disposizioni costituzionali, infatti, ha consentito di adattare il loro significato normativo al mutato quadro politico e alle mutate esigenze, favorendo un accordo tra forze politiche collocate su posizioni antipodiche.

Di qui la novità di fare ricorso a un contratto di governo, nel quale stabilire, secondo una logica di tipo sinallagmatico, quali impegni assumere dinanzi alle camere parlamentari con il programma di governo.

D'altro canto, la richiesta, avanzata da alcune forze politiche con forte caratterizzazione in senso populista, di superare il divieto di mandato imperativo previsto dalla Costituzione, ha condotto alla messa in discussione, sin dalle sue fondamenta, della rappresentanza politica parlamentare e della stessa natura giuridica del mandato parlamentare. Fino a configurare il parlamentare, secondo le prospettazioni più estreme e antitetiche al dettato costituzionale, come un semplice portavoce (o *nuncius*) dei cittadini elettori.

Le indicate trasformazioni, in uno con profonde altre, hanno spinto la dottrina giuspubblicistica a tornare a meditare su categorie fondamentali della scienza giuscivilistica come "contratto" e

¹ Il testo riflette l'intervento svolto nell'ambito del seminario internazionale su "Trasformazioni della forma di governo e sorte della democrazia: Italia e Spagna" (Napoli, Università degli studi di Napoli Federico II, 6.5.2019).

"rappresentanza", al fine di verificare la possibilità di ricavarne significati utili a inquadrare e comprendere gli inediti fenomeni politico-istituzionali in atto².

Non a caso, la più avvertita e autorevole dottrina costituzionalistica ha di recente indicato con chiarezza l'esigenza di andare oltre la dicotomia diritto privato/diritto pubblico, così come ha sottolineato la necessità di superare anche la dicotomia tra teoria relazionale e teoria istituzionale, tra norme di condotta e norme organizzative³.

2. Il programma di governo nella teoria scientifica e nell'esperienza repubblicana durante la prima fase consociativa.

Nella prima fase consociativa della forma di governo parlamentare italiana, la mitologia dell'indirizzo politico aveva elevato il programma di governo a vero e proprio *totem* della dialettica tra governo e maggioranza parlamentare: un luogo comune dell'immaginario collettivo, ipostasi della compenetrazione tra le diverse componenti della coalizione⁴.

La fiducia, in teoria, avrebbe dovuto essere conferita al governo dalle camere parlamentari sulla base di un programma di governo che doveva essere completo, organico e chiaro e che avrebbe dovuto rispecchiare il programma presentato dalle forze politiche di maggioranza agli elettori durante la campagna elettorale. In una forma di governo parlamentare classica, nella quale il governo è promanazione permanente della maggioranza parlamentare, infatti, la responsabilità di governo avrebbe potuto essere ricoperta solo a seguito dell'assunzione di impegni precisi, temporalmente definiti e prescrittivi. Inoltre, il programma avrebbe dovuto definire chiaramente le linee politiche che sarebbero state perseguite dall'esecutivo in ogni campo della sua azione e con riferimento a ciascun dicastero.

Del resto, la manifestazione di volontà espressa dalle camere parlamentari, mediante il voto di fiducia, non avrebbe dovuto essere in bianco, ma sarebbe intervenuta solo all'esito della discussione generale sulle dichiarazioni programmatiche, tenendo conto anche degli ulteriori impegni assunti dal governo durante le repliche ai dibattiti parlamentari e soprattutto, sulla base di una ampia e argomentata motivazione contenuta nella mozione di fiducia⁵. Elemento questo ultimo che rientrava tra i flebili strumenti di stabilizzazione e razionalizzazione costituzionale introdotti dall'Assemblea costituente, nell'intento di dare una minima e sia pure molto parziale attuazione all'ordine del giorno Perassi.

Il dato dell'esperienza, tuttavia, nella prima fase consociativa o convenzionale della forma di governo italiana che va dal 1948 al 1993, si è andato sensibilmente discostando dal modello teorico.

In presenza di un sistema elettorale proporzionale pressoché puro, le forze politiche si presentavano agli elettori ciascuna con il proprio programma, con il proprio simbolo e con il proprio leader. La coalizione di maggioranza veniva a formarsi solo all'esito delle elezioni all'interno delle assemblee parlamentari. Il Presidente del consiglio non era il leader della coalizione e spesso neppure il *leader* di uno dei partiti di maggioranza ma rappresentava un punto di equilibrio tra le varie forze, sicché spesso veniva scelto una personalità politica che non incontrava il veto da parte degli altri partiti e dagli altri esponenti del suo stesso partito. Pertanto, nei rapporti infragovernativi

² Sulla crisi della rappresentanza e sull'esigenza di rafforzare gli strumenti di partecipazione politica, cfr. *ex plurimis*, P. COSTANZO, *Quale partecipazione popolare nel d.d.l. di riforma costituzionale (c.d. Renzi-Boschi)*, in Pasquale Costanzo, Adriano Giovannelli, Lara Trucco (a cura di), *Forum sul D.D.L. costituzionale "Renzi-Boschi" : dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 15-27.

³ In tal senso cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in [Rivista AIC](#), n.3/2017, 2.8.2017.

⁴ Sui miti della prima fase consociativa della forma di governo parlamentare italiana cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1998.

⁵ Sul rapporto fiduciario cfr. *ex plurimis* M. Villone, Art. 94 Cost., in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Soc. ed. del Foro italiano, Bologna - Roma, 1994.

il principio di collegialità prevaleva su quello gerarchico e il Presidente del consiglio era solo un *primus inter pares*⁶.

In questo quadro, il programma di governo veniva a comporsi dopo le elezioni, durante la fase di formazione del governo. Siccome poi la durata media dei governi era inferiore all'anno solare, con la media di oltre tre governi per legislatura, ma le maggioranze di governo restavano quasi sempre invariate, il programma veniva ripresentato durante la stessa legislatura, quasi identico, a ogni investitura di un nuovo esecutivo.

Il fatto che i programmi di governo avessero contenuto quasi identico durante la medesima legislatura in presenza della stessa maggioranza di governo appare comprensibile e anche in qualche misura prevedibile.

Quello che, invece, sorprende è constatare che i programmi di governo avevano contenuto molto simile, con medesimo linguaggio, identica struttura e stessa consequenzialità logica, durante tutte le legislature, dalla I alla XI, che si sono succedute in questa prima fase della storia repubblicana. E ciò nonostante i cambiamenti nelle coalizioni di governo: il periodo centrista, che caratterizzò gli anni dal 1948 al 1962, quando la coalizione di maggioranza faceva perno sulla democrazia cristiana e vedeva la partecipazione di alcuni partiti laici minori; il periodo del primo centrosinistra, che caratterizzò gli anni dal 1962 al 1976, quando la coalizione di maggioranza vide l'ingresso del partito socialista in occasione della formazione del primo governo Fanfani; il periodo della solidarietà nazionale, che caratterizzò gli anni dal 1976 al 1980, quando si formarono, sulla base del c.d. compromesso storico, dei governi di minoranza che beneficiarono dell'astensione benevola da parte del principale partito di opposizione; il periodo del secondo centrosinistra o del pentapartito, che caratterizzò gli anni dal 1980 al 1993, quando si ricostituì una maggioranza che ricomprendeva democristiani, socialisti e altri partiti laici minori.

L'analisi attenta dei testi dei programmi di governo presentati nella fase storica in esame, in effetti, evidenzia: ripetitività dei contenuti; stesso ordine delle tematiche e stessi itinerari logico-argomentativi; utilizzo di un linguaggio generico e non prescrittivo; indicazione dei soli obiettivi da raggiungere, senza specificazione delle misure da adottare e soprattutto senza indicazione di un cronoprogramma⁷.

Probabilmente, questo modo di confezionare il programma di governo corrispondeva a una serie di esigenze: stilare un testo sufficientemente generico da poter essere accettato dalle varie componenti di una maggioranza frammentata, litigiosa e composta da partiti con identità ideologicamente divaricate; non vincolare eccessivamente la discrezionalità dell'esecutivo nella determinazione dei contenuti di provvedimenti amministrativi e di atti normativi da adottare; rendere più difficile per le opposizioni e per i mezzi di informazione documentare l'inadempimento degli impegni assunti; dimostrare coerenza e continuità nell'azione politica rispetto ai precedenti governi, atteso che nell'intera fase in esame il partito di maggioranza relativa è rimasto sempre lo stesso e non c'è mai stata una vera e propria rotazione delle maggioranze di governo.

Ma soprattutto, l'elasticità estrema delle formulazioni linguistiche contenute nel programma serviva ad adeguarne l'interpretazione alle contingenze sociali, economiche e politiche che potevano mutare, anche rapidamente, nel corso della legislatura e consentiva di fronteggiare agevolmente nuove situazioni che fossero insorte dopo l'instaurazione del rapporto fiduciario.

Del resto, le dichiarazioni programmatiche non ipostatizzavano l'indirizzo politico di maggioranza ma costituivano una base fluida e dinamica del rapporto fiduciario che poteva continuamente essere implementata o corretta attraverso atti parlamentari di indirizzo politico sia legislativi che non legislativi.

⁶ Sui rapporti infragovernativi e sulla figura del presidente del consiglio dei ministri, *ex plurimis*, cfr. P. CIARLO, Art. 95 Cost., in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli - Soc. ed. del Foro italiano, Bologna - Roma, 1994.

⁷ Per un'analisi attenta e approfondita dei programmi di governo nella prima fase della Repubblica, cfr. M. VILLONE, A. ZULIANI (a cura di), *L'attività dei governi della Repubblica Italiana (1948-1994)*, Il Mulino, Bologna, 1996.

Il programma di governo, quindi, rappresentava solo una cornice entro la quale si svolgeva la dialettica tra le varie componenti politiche della maggioranza di governo e si ricercava la soluzione delle questioni che si prospettavano di volta in volta attraverso la sintesi tra le diverse posizioni assunte dai partiti della maggioranza.

Un programma dalla scarsa coerenza e prescrittività ma che aveva almeno il pregio, in un sistema politico bloccato dalla mancanza di alternative di governo, di non ostacolare la risoluzione dei frequenti litigi interni alla maggioranza, che spesso sfociavano in vere e proprie crisi di governo⁸.

3. Il programma di governo nella fase quasi contrappositiva

La riforma elettorale del 1993, riconoscendo preminenza al principio maggioritario nel sistema elettorale, ha favorito la bipolarizzazione del sistema partitico e la trasformazione in senso quasi contrappositivo della forma di governo parlamentare italiana⁹.

Nel mutato contesto, si sono venute a formare due coalizioni di partiti che hanno quasi completamente coperto lo spettro delle forze politiche presenti nelle camere parlamentari: una di centro-sinistra, originata dalla coalizione tra popolari, democratici di sinistra e altri partiti di minore consistenza; una di centro-destra, nata dall'alleanza tra Forza Italia, Lega Nord e Unione di Centro.

Man mano, rispetto alla incerta fase iniziale, le due coalizioni si sono rese un po' più coese. Così, nel corso degli anni si sono munite di simboli unitari da utilizzare nei collegi uninominali, hanno individuato dei leader di coalizione e hanno sottoscritto dei programmi comuni da sottoporre agli elettori durante le campagne elettorali.

La bipolarizzazione ha anche portato, per la prima volta nella storia repubblicana, ad avere una rotazione periodica delle maggioranze di governo nelle diverse legislature.

La individuazione di leader delle coalizioni proiettati alla presidenza del consiglio dei ministri in caso di vittoria elettorale, inoltre, ha prodotto un rafforzamento del criterio gerarchico nei rapporti infragovernativi e, almeno nelle fasi iniziali delle varie legislature, in presenza di un circuito elettori-parlamento-governo particolarmente coeso e forte, ha indotto il capo dello Stato a svolgere un ruolo meno incisivo, utilizzando in modo più formale e prudente i suoi poteri.

In questa seconda fase dell'esperienza repubblicana, i programmi di governo sono stati più nettamente differenziati tra le varie legislature, in corrispondenza dell'alternarsi delle diverse maggioranze politiche. I programmi di governo, del resto, esprimevano delle linee politiche più nette e definite proprio perché corrispondevano in linea di massima ai programmi elettorali delle coalizioni che erano, a loro volta, orientati a ottenere il consenso dell'ampio elettorato di riferimento.

Il linguaggio si è fatto più prescrittivo e il grado di coerenza degli impegni programmatici è risultato significativamente accentuato dal riferimento ai provvedimenti e alle norme da adottare per il raggiungimento degli obiettivi, oltre che dal riferimento talvolta espressamente formulato ai tempi di realizzazione delle attività prospettate.

⁸ Sulla risoluzione delle crisi di governo cfr., in particolare, P. Costanzo, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 111-138.

Una prima riflessione organica e approfondita del tema da parte dello stesso autore si rinviene nel lavoro monografico P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari, II, Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 344.

⁹ Sulla fase quasi contrappositiva della forma di governo parlamentare italiana sia consentito in questa sede, per esigenze di sintesi, il rinvio a F. Pastore, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del capo dello Stato*, prima ristampa aggiornata, Giappichelli, Torino, giugno 2012.

Sulle riforme elettorali e le loro conseguenze politico-istituzionali cfr., *ex plurimis*, L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale (I) Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, Torino, 2013; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.

Proprio durante questa fase, per la prima volta, è emerso il riferimento a un "contratto di governo". Ma si è trattato di un contratto "per adesione" tra il *leader* di una coalizione e l'elettorato della stessa coalizione stipulato mediante offerta pubblica per via televisiva durante la campagna elettorale.

Qualcosa di profondamente diverso, quindi, rispetto al contratto stipulato all'inizio della corrente legislatura, essendo quest'ultimo finalizzato a formare una maggioranza di governo, nella fase post elettorale, tra forze politiche che si erano contrapposte durante la campagna elettorale.

4. Crisi del bipolarismo e ritorno al parlamentarismo compromissorio: il contratto di governo

Come è noto, la legge n. 270 del 2005 (c.d. *porcellum*), che aveva sostituito la disciplina introdotta dalle leggi n. 276 e 277 del 1993 (c.d. *mattarellum*), è stata dichiarata parzialmente incostituzionale dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#).

A sua volta, la legge n. 52 del 2015 (c.d. *italicum*), che aveva sostituito per la camera dei deputati la disciplina introdotta dalla l. n. 270 del 2005, è stata dichiarata parzialmente incostituzionale dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017](#).

Il sistema elettorale c.d. *Legalicum*, ovvero il sistema elettorale risultante dalle [sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#), è stato sostituito dalla legge 3 novembre 2017 n. 165, meglio nota come *Rosatellum bis*¹⁰.

Si tratta di un sistema elettorale misto "a separazione completa", infatti, per entrambe le camere parlamentari: il 37% dei seggi (232 alla Camera e 116 al Senato) sono assegnati con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali (il cosiddetto *plurality*, in base al quale *first-past-the-post*), ovvero in ciascun collegio è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti; il 61% dei seggi (rispettivamente 386 e 193) sono ripartiti proporzionalmente tra le coalizioni e le singole liste che abbiano superato le soglie di sbarramento stabilite, utilizzando listini bloccati all'interno di piccoli collegi plurinominali (il riparto dei seggi è effettuato a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato); il 2% dei seggi (12 deputati e 6 senatori) è destinato al voto degli italiani residenti all'estero.

La legge prevede che ogni lista presenti un proprio programma, dichiarare un proprio capo politico ed, eventualmente, l'apparentamento con una o più liste al fine di creare coalizioni: l'esistenza di una coalizione, che è unica a livello nazionale, vincola le liste coalizzate a presentare un solo candidato in ciascun collegio uninominale. Si prevedono diverse soglie di sbarramento, ovvero percentuali di voti al di sotto delle quali non si viene ammessi alla ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali, volte a ridurre la frammentazione politica che tendenzialmente segue il sistema proporzionale.

Il sistema elettorale descritto è altamente disfunzionale. In particolare, va sottolineato come la capacità manipolativa del sistema *plurality*, utilizzato per l'assegnazione di circa un terzo dei seggi, mentre è sicuramente in grado di determinare una compressione del grado di pluralismo e rappresentatività delle camere parlamentari, non assicura la governabilità, poiché non è sufficiente a favorire il raggiungimento della maggioranza dei seggi in ciascuna camera parlamentare, da parte della lista o coalizione maggiore.

Neppure sarebbe ipotizzabile l'introduzione di un premio di maggioranza alla lista o coalizione maggiore che si innestasse su un sistema siffatto, poiché a questo punto l'effetto manipolativo del premio di maggioranza si andrebbe a sommare al già previsto effetto manipolativo della formula

¹⁰ Sulla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale richiamata nel testo, sia qui consentito, per esigenze di brevità, il riferimento a F. PASTORE, *Rappresentatività e governabilità nelle scelte discrezionali del legislatore in materia elettorale*, in [ASTRID](#), Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, fasc. 10/2018.

plurality, utilizzata nei collegi uninominali, determinando una eccessiva compressione del principio rappresentativo.

Altro aspetto deteriore è la mancanza del voto di preferenza per la selezione dei parlamentari da eleggere nella parte proporzionale, atteso che le relative liste plurinominali sono bloccate. Il fatto che le liste bloccate siano corte, consente la riconoscibilità dei candidati da parte degli elettori ma l'elettore viene ugualmente limitato nella libertà di voto, anche perché il carattere bloccato della lista plurinomiale coesiste con il divieto di voto disgiunto tra parte maggioritaria e parte proporzionale. Sicché l'elettore che voglia esprimere il proprio voto per un candidato nel collegio uninominale non può contestualmente esprimere il voto per una lista plurinomiale collegata ad altro candidato dello stesso collegio uninominale.

Il divieto di voto disgiunto, peraltro, costringe l'elettore che ricorra a un voto utile nel collegio uninominale (seguendo un modello comportamentale noto come "*the second best choice*") a esprimere il voto per la parte proporzionale in favore di una lista diversa da quella che sarebbe stata altrimenti preferita secondo l'orientamento politico, culturale e ideale dello stesso elettore.

Sicuramente problematica e critica appare la previsione che ciascuna lista, anche se collegata ad altre liste, indichi un proprio programma e un proprio *leader*, poiché la mancanza di un *leader* e di un programma comuni non consente di parlare di vere e proprie coalizioni politiche, trattandosi, piuttosto, di semplici cartelli elettorali.

La disfunzionalità del sistema elettorale sinora brevemente descritto, appare ancora più evidente considerando che un partito di un cartello elettorale, nel caso lo stesso cartello non raggiungesse la maggioranza dei seggi in entrambe le camere parlamentari, potrebbe dopo le elezioni concorrere a formare delle maggioranze parlamentari con forze diverse e non rientranti nel medesimo cartello. Sicché, parlamentari di tale partito, eletti nei collegi uninominali anche da elettori di altre liste del medesimo cartello, andrebbero a formare una maggioranza con forze politiche non gradite a tali elettori con un programma sensibilmente diverso da quello presentato in campagna elettorale¹¹.

Le criticità e problematicità sopra evidenziate si sono tutte palesate con le elezioni politiche del 4.3.2018 che hanno prodotto nella attuale diciottesima legislatura una composizione tripartita delle assemblee parlamentari, senza una maggioranza politica corrispondente a liste o cartelli presentati agli elettori.

Ne è conseguita, a inizio legislatura, una estrema difficoltà nella formazione di un nuovo governo. Alla fine, è stata costituita una maggioranza formata da una lista che concorreva da sola alle elezioni e che aveva ottenuto il trentadue per cento dei voti nonché da una lista che aveva ottenuto il diciotto per cento dei voti e che faceva parte di un cartello elettorale ricomprendente altre due liste, relegate all'opposizione. Si tratta di una maggioranza improvvisata, anzi esclusa espressamente da entrambe le forze politiche alla vigilia delle elezioni, senza un *leader* comune, senza un programma di governo vero e proprio, con un presidente del consiglio estremamente debole poiché del tutto ignoto agli elettori prima della sua nomina e che non ha la *leadership* di nessuno dei due partiti della maggioranza.

Si è corso, del resto, il serio rischio di dover constatare l'impossibilità di formare una maggioranza parlamentare in grado di sostenere un governo. Situazione che avrebbe determinato la conseguenziale necessità di tornare alle urne dopo pochi mesi dalle elezioni, senza neppure la garanzia di risoluzione della situazione di stallo, ben potendo la nuova consultazione, effettuata col medesimo sistema elettorale, riprodurre gli stessi risultati, o quasi, rispetto alla consultazione precedente.

La crisi del bipolarismo, accentuata dal nuovo sistema elettorale, ha così posto fine alla fase quasi contrappositiva del parlamentarismo italiano, aprendo una nuova fase compromissoria.

¹¹ Sul sistema elettorale introdotto dalla legge 3 novembre 2017 n. 165, cfr., in particolare, L. TRUCCO, *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Gli speciali, Giurisprudenza italiana*, 2018.

Nel mutato contesto, la difficoltà di fare sintesi tra le due componenti della maggioranza, come già sopra sottolineato, non ha consentito di pervenire a un programma di governo completo, omogeneo, organico e soprattutto che corrispondesse interamente agli impegni assunti con gli elettori dalle forze politiche di maggioranza.

La difficile negoziazione tra Lega e Movimento 5 stelle ha infine prodotto un accordo che si è materializzato in un contratto, pomposamente denominato "Contratto per il governo del cambiamento", formalmente sottoscritto dinanzi a un notaio dai leader delle due forze politiche, rispettivamente Matteo Salvini e Luigi Di Maio.

Il "Contratto per il governo del cambiamento" si compone di trenta paragrafi per cinquantasette pagine complessive. Quello che emerge da una attenta analisi dei contenuti del contratto è la mancanza di una linea di indirizzo politico univoca che possa essere ricondotta a un'ispirazione culturale e/o ideologica omogenea. Piuttosto, si tratta di punti disorganici, difficilmente traducibili in un'azione politica coerente e concreta. Appare evidente come il testo sia il frutto di una serie di scambi sinallagmatici tra diversi obiettivi programmatici, ciascuno dei quali chiaramente ascrivibile al programma elettorale di uno dei due contraenti e non rientrante nelle proposte politiche dell'altro. Insomma, appare evidente la mancanza di una sintesi, trattandosi, piuttosto, di un agglomerato di obiettivi programmatici specifici e settoriali, difficilmente componibili in un quadro sistematico e completo.

Le dichiarazioni programmatiche sulla base delle quali il governo Conte ha chiesto e ottenuto la fiducia sono sostanzialmente speculari nei contenuti rispetto al "Contratto per il governo del cambiamento". In ogni caso, sia i componenti del governo, sia le forze parlamentari, si riferiscono continuamente al contratto, anziché al programma di governo o ai successivi atti parlamentari di indirizzo politico, sia per valutare il rendimento dell'azione di governo, sia per scrutinare tra proposte sostenibili o meno da parte della maggioranza.

I vincoli e le rigidità derivanti dall'ancoramento della dialettica di maggioranza alle clausole del contratto rendono più difficile la ricerca di soluzioni politiche condivise e attuabili. Le questioni non previste dal contratto, infatti, vengono automaticamente etichettate come non prioritarie e accantonate. D'altra parte, il mutamento delle condizioni di contesto e la mancanza dei presupposti per l'adozione di misure incluse nel contratto, vengono considerati irrilevanti ai fini dell'attuazione del programma perché ciascuno dei contraenti pretende, in ogni caso, dalla controparte l'adempimento delle obbligazioni assunte con la sottoscrizione del documento.

Ne derivano continue liti e tensioni nei rapporti infragovernativi, oltre che nella dialettica tra governo e parlamentari della maggioranza, che mettono continuamente a rischio la stabilità del governo e che rendono difficile svolgere un'azione di governo efficace ed efficiente.

Certo, la vicenda del "Contratto per il governo del cambiamento" è anche servita a disvelare il carattere retorico della qualificazione dei parlamentari come semplici portavoce dei cittadini. Si è formata un'alleanza che si era sempre negata in campagna elettorale. Si è firmato un contratto di governo con contenuti in parte del tutto estranei al programma elettorale. Né si può ritenere che l'approvazione del contratto di governo da parte di poche migliaia di iscritti su un sito web possa avere un valore equipollente a quello di una manifestazione di voto da parte di milioni di elettori.

Il vincolo di mandato che si continua a chiedere, quindi, non è quello tra parlamentari ed elettori ma, piuttosto, quello tra parlamentari e dirigenti del movimento politico di appartenenza.

Mentre, sinora, del tutto fisiologicamente e opportunamente, la rappresentanza parlamentare ha funzionato in quel movimento, in senso conforme all'esperienza parlamentare italiana del periodo repubblicano, attraverso l'intermediazione del partito.

5. *Riflessioni conclusive*

L'esperienza del contratto di governo nella versione realizzata all'inizio della corrente legislatura presenta luci e ombre.

Va considerata comunque positiva la stipula di clausole negoziali nella misura in cui ha consentito alle forze politiche contraenti di superare le reciproche diffidenze e di riuscire a formare una maggioranza di governo nonostante le nette differenze programmatiche.

Gli aspetti negativi, come si è tentato di sottolineare, risiedono nella incoerenza e incompletezza dei contenuti, oltre che nella rigidità delle soluzioni convenute, non sempre ragionevoli e attuabili.

La comparazione, da questo punto di vista, potrebbe forse offrire degli elementi di riflessione utili per una valutazione critica della nostra esperienza e per la individuazione di utili correttivi in prospettiva futura.

In Germania, ad esempio, cristiano democratici e socialdemocratici, proprio grazie alla stipula di un contratto di governo, sono riusciti a formare una grande coalizione in grado di sostenere un esecutivo federale stabile ed efficiente, nonostante entrambi i partiti avessero escluso recisamente tale eventualità durante la campagna elettorale.

Tuttavia, l'esperienza tedesca mostra significative differenze con quella italiana. Invero, in Germania sono stati necessari diversi mesi prima che si addivenisse a un testo definitivo del contratto, perché si è voluto redigere un testo coerente, organico e completo, che affrontasse nel dettaglio tutte le questioni politiche, con riferimento a tutti gli ambiti tematici e a tutti i dicasteri. Ne è venuto fuori un testo molto corposo e ponderato che rappresenta una sintesi armoniosa tra le proposte politiche dei due *partner* di governo. Sicché, non è facile distinguere tra contenuti ascrivibili a un partito e contenuti da attribuire all'altro. Tanto che ciascuno dei partiti di maggioranza riconosce tutte le proposte programmatiche inserite nel contratto come proprie.

Ovviamente, un risultato come quello tedesco presuppone, a monte, che ci sia stata un'elaborazione programmatica approfondita e seria, da parte di ciascun contraente, su tutte le questioni da affrontare. Inoltre, presuppone che le forze politiche contraenti, pur essendo state contrapposte durante la campagna elettorale, abbiano un orizzonte comune di principi e di valori, tanto da riconoscersi e legittimarsi reciprocamente.

Tali condizioni e presupposti, in effetti, non sembravano sussistere nel nostro Paese ma forse si sarebbe potuto optare per una soluzione tecnicamente diversa, come un accordo quadro, un insieme di affermazioni programmatiche di principio molto generali che costituissero una cornice entro la quale iscrivere le contrattazioni sui singoli dossier, procedimentalizzando la negoziazione e stabilendo una serie di criteri di metodo. Insomma, si sarebbe potuto pensare, volendo ricorrere alle categorie civilistiche, a un contratto di durata che non definisse nel dettaglio le soluzioni prescelte una volta e per sempre ma che attraverso disposizioni a maglie larghe stabilisse un *modus vivendi* della coalizione.