

## **UNA CONCEZIONE SVALUTATIVA DELLA RAPPRESENTANZA PARLAMENTARE: IL CONTRATTO DI GOVERNO**

di Massimo Cavino

### 1. *Il contratto di governo: frattura o continuità?*

La diciottesima legislatura repubblicana sarà certamente ricordata per le complesse vicende istituzionali e politiche che l'hanno caratterizzata fin dal suo avvio<sup>1</sup>.

Il ritorno ad un sistema elettorale prevalentemente proporzionale, ad opera della legge n.165 del 2017, che inevitabilmente comporta la necessaria formazione di accordi successivi alle elezioni, ha colto del tutto impreparati i partiti, e i rispettivi elettorati, ancora fortemente condizionati dai meccanismi della comunicazione politica sviluppati nella lunga stagione maggioritaria.

L'impossibilità di formare un governo monocolore, per nessuno dei protagonisti della compagine tripolare emersa dalle elezioni del 4 marzo 2018 – Coalizione di centro-destra, Movimento 5 Stelle, Partito democratico – ha così determinato uno stallo iniziale che si è potuto superare soltanto con lo scioglimento, in Parlamento, della coalizione di centro-destra e con l'accordo tra una sua componente, la Lega, ed il Movimento 5 Stelle. Accordo che ha consentito la nascita del primo governo Conte.

Movimento 5 Stelle e Lega hanno formalizzato l'accordo politico in un atto, il "Contratto per il Governo del cambiamento" (di seguito

<sup>1</sup> Per una ricostruzione delle quali cfr. i saggi raccolti da A. MORELLI (a cura), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018. Si vedano poi i contributi raccolti ne *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in "Rivista del Gruppo di Pisa", 2018.

“Contratto di governo”) nel quale hanno stabilito i punti programmatici che intendevano realizzare, sulla base dei rispettivi programmi, e hanno determinato, sul piano procedurale, le modalità con le quali intendevano condurre l’azione di governo.

La scelta della forma del “contratto” per definire i termini dell’accordo politico tra le forze della maggioranza ha acceso un vivace dibattito presso la dottrina costituzionalistica, che si è interrogata sulla sua reale natura e sulla possibilità di collocarla, o meno, nell’alveo della tradizione parlamentare italiana degli accordi di coalizione<sup>2</sup>, magari rivisitata alla luce di esperienze straniere (in particolare di quella tedesca).

Il “contratto di governo” ha rappresentato una frattura nel nostro regime parlamentare o più semplicemente un ritorno a dinamiche sconosciute e proprie della logica proporzionale?

Non è facile rispondere a questo interrogativo procedendo dalla breve esperienza dei diciotto mesi del primo governo Conte. Pare tuttavia di poter affermare che la scelta della formula privatistica del contratto sia coerente con una concezione svalutativa della rappresentanza parlamentare – fortemente sostenuta dal Movimento 5 Stelle, ma non apertamente respinta neppure dalla Lega – che nel dibattito politico italiano non aveva fino ad ora trovato una così compiuta forma di rappresentazione.

E se la breve durata della vigenza del “contratto di governo” potrebbe impedire di considerarlo come una frattura nel nostro regime parlamentare, riesce difficile non vedere in esso un’anomalia.

<sup>2</sup> A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in “Federalismi.it”, n. 12, 2018; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspublicistica italiana un (semplice ...) accordo di coalizione*, in “Diritti fondamentali.it”, n. 1/2018 (che però si esprime sulla relazione del comitato Della Cananea che, in effetti, non proponeva nulla di più di un semplice accordo di coalizione); M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in “Rivista AIC”, n. 3, 2019; T. GUARNIER, “*Contratto di governo*”, *azione governativa e rapporto fiduciario*, relazione presentata al Convegno annuale del Gruppo di Pisa “Partiti politici e dinamiche della forma di governo”, Napoli, 14-15 giugno 2019; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in “Rivista AIC”, n. 5, 2019; G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in “Rivista del Gruppo di Pisa”, n. 2, 2019, *passim*.

## 2. *L'accordo tra chi non si è candidato a governare*

All'esito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 l'on. Luigi Di Maio, nella sua veste di capo della forza politica di maggioranza relativa, il Movimento Cinque Stelle, conferiva al professore Giacinto Della Cananea l'incarico di verificare l'esistenza di punti di convergenza tra i programmi elettorali dello stesso Movimento Cinque Stelle, della Lega e del Partito democratico.

Il professore Della Cananea, il 20 aprile 2018, trasmetteva il parere reso dal comitato di esperti<sup>3</sup> da lui istituito e presieduto. Il parere mostrava che effettivamente si potevano riscontrare dei punti di convergenza tra i programmi elettorali dei tre partiti considerati e, in vista di un possibile accordo di governo, proponeva, sul piano del metodo, di utilizzare strumenti già collaudati in altre esperienze costituzionali: "Tra i principali partner europei, vi sono assetti politici basati su coalizioni e assetti di segno opposto, nei quali – cioè – la storia, la composizione dell'elettorato e i meccanismi di rappresentanza hanno agevolato la netta affermazione di un partito politico sugli altri. La Germania è un buon esempio del primo tipo, il Regno Unito dell'altro. Pure, anche nel Regno Unito, nel 2010, il risultato delle elezioni politiche ha reso necessaria la stipulazione di un accordo tra le forze conservatrici e liberali, che è stato esternato in una serie di documenti. In Germania, la stipulazione di accordi ha contraddistinto, con poche eccezioni, l'ultimo sessantennio. Ha consentito di impostare e realizzare riforme importanti, come quella del welfare, che nell'insieme ha avuto una buona riuscita. Il quesito finale che il comitato si è posto è: "se" le forze politiche i cui programmi presentano le convergenze prima segnalate intendessero vagliare la possibilità di addivenire a un accordo per il governo dell'Italia, "come" potrebbero farlo? Nei tempi stretti in cui il comitato ha svolto il proprio compito, non è stato possibile dare al quesito una risposta compiuta e forse non sarebbe stato nemmeno produttivo, perché un accordo ad ampio raggio può essere confezionato

<sup>3</sup> Elena Granaglia (Università di Roma Tre), Fabio Giulio Grandis (Università di Roma Tre), Leonardo Morlino (Università LUISS), Gustavo Piga (Università di Roma Tor Vergata), Andrea Riggio (Università di Cassino). Il Comitato si è avvalso della collaborazione di Angela Ferrari Zumbini (Università Federico II di Napoli) per lo studio dell'ultimo accordo di coalizione raggiunto in Germania.

soltanto dopo il raggiungimento di un'intesa tra le forze politiche. Si è optato, così, sulla scia dell'esperienza degli altri Paesi, per la predisposizione di uno schema di accordo, corrispondente alla sola parte generale dei documenti politici stipulati altrove. Esso viene presentato nella consapevolezza che si tratta di un primo tentativo e al più può fornire l'indicazione di un percorso, che spetta ad altri precisare”.

La proposta formulata dal comitato Della Cananea si collocava nella prospettiva tradizionale di un accordo di coalizione che, rispetto all'esperienza italiana, introduceva però alcuni significativi elementi di novità ispirati all'esperienza tedesca: la formalizzazione del patto in un documento, la procedimentalizzazione dei successivi passaggi politici che il patto avrebbero dovuto integrare, l'istituzione di un organo, il comitato di conciliazione, chiamato a dirimere le controversie sull'interpretazione del patto e su altre possibili divergenze.

Nel parere la figura del contratto, per definire l'accordo politico tra partiti, non veniva mai evocata.

Essa è stata però utilizzata fin da subito dall'on. Di Maio, che ha definito la proposta del Comitato Della Cananea come “prima stesura del contratto di governo” ed è stata poi accolta anche dall'on. Matteo Salvini, una volta concluso il percorso di avvicinamento tra Movimento 5 Stelle e Lega.

E non si è trattato di una semplice strategia comunicativa<sup>4</sup> come quella alla base del “contratto con gli italiani” sottoscritto nel 2001 da Silvio Berlusconi<sup>5</sup>. La forma privatistica del contratto quale strumento

<sup>4</sup> Sulle dinamiche comunicative del ricorso a figure privatistiche nel corso della campagna elettorale cfr. M. SCAGLIONI, A SFARDINI (a cura), *Patti, contratti, assegni e conti correnti: i simboli della campagna politica all'italiana*, in “Comunicazione politica” n. 1, 2018, p. 151 sgg..

<sup>5</sup> L'8 maggio 2001, negli studi della trasmissione televisiva “Porta a porta”, l'on. Silvio Berlusconi chiudeva la campagna elettorale presentando e sottoscrivendo il “Contratto con gli italiani” col quale, nella veste di leader della coalizione politica “la Casa della libertà”, si impegnava, nel caso di una vittoria elettorale, a realizzare cinque punti programmatici (abbattimento della pressione fiscale, attuazione del “Piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei crimini”, innalzamento delle pensioni minime ad almeno un milione di lire al mese, dimezzamento dell'attuale tasso di disoccupazione con la creazione di un milione e mezzo di nuovi posti di lavoro, apertura dei cantieri per almeno il 40% degli investimenti previsti dal “Piano decennale per le Grandi Opere”); e si impegnava a non ripresentare la propria candidatura alle successive elezioni politiche se, conclusa l'esperienza di governo, non ne avesse realizzati almeno quattro. “Il contratto – si leggeva nel testo – sarà reso valido e operativo il 13 maggio 2001 con il voto degli elettori italiani”. Sull'at-

per regolare rapporti politici non era nuova al Movimento 5 Stelle<sup>6</sup>, vero attore della trattativa. E pare quindi di poter affermare che essa sia stata scelta con consapevolezza: Luigi Di Maio e Matteo Salvini, in qualità di capi politici dei rispettivi partiti, hanno sottoscritto il con-

tuazione dei punti programmatici cfr. L. RICOLFI, *Tempo scaduto. "Il contratto con gli italiani" alla prova dei fatti*, Bologna, il Mulino, 2006. La natura meramente propagandistica del "Contratto con gli italiani" è stata dichiarata da una pronuncia del Tribunale di Napoli (sez. IV, 3 maggio 2006) chiamato a decidere sulla ineleggibilità di Silvio Berlusconi alle elezioni politiche del 2006, quale conseguenza dell'impegno assunto a non ricandidarsi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati cinque anni prima. Il Tribunale chiariva che: "Al di là, [...], del "nomen improprio" [...], sia che si voglia configurare quel cd. "contratto" come un'offerta al pubblico, sia che la si voglia intendere come una promessa al pubblico, occorrerebbe pur sempre attribuire a quell'impegno i crismi della vincolatività giuridica, e dunque, di un impegno volto a costituire un rapporto giuridico-patrimoniale. Ed al contrario, è del tutto evidente [...] che quella serie di "traguardi" assunti con gli elettori, e, per ultimo, l'impegno a non ricandidarsi, non fossero altro che strumenti di "marketing", volti ad introdurre forme di comunicazione nuove nel panorama politico. Nulla, peraltro, poteva indurre a ritenere che quegli impegni avessero una qualche rilevanza sul piano giuridico: la estrema opinabilità dei modi di verifica del raggiungimento dei cd. traguardi (al punto che, allo stato, non vi è accordo nel dibattito politico né sui dati né sulle valutazioni e sui giudizi da trarne), la sede e le modalità della stipula (nel picco della campagna elettorale, momento notoriamente di "promesse" di ogni tipo), la difficoltà - ove si qualifici l'atto come offerta - di verificarne l'accettazione (genericamente indicata nel "voto degli italiani"), e la stessa singolarità della "sanzione per l'inadempimento", consistente nella non ricandidatura dell'offerente/promittente alle elezioni politiche (opzione, questa, ai limiti del "giustiziabile", col rischio, denunciato dai resistenti, di sconfinamento del Giudice dai suoi poteri e di lesione di diritti e prerogative costituzionalmente protette). In altre parole, il carattere propriamente propagandistico di quella iniziativa era talmente palese da non poter indurre nessuna persona dotata di normale discernimento a fidare sulla sua vincolatività, e soprattutto sulla sua esigibilità giuridica; e, se può lasciare perplessi il ricorso ad una veste grafica e l'impiego di una terminologia quasi notarile per dare maggior risalto e massima presa a programmi e a promesse di stampo elettorale, questo non rende credibile - se non a costo di una palese forzatura - che soggetti, peraltro tecnici del diritto, possano avere equivocato sull'esatta portata di quella comunicazione televisiva".

<sup>6</sup> Ci riferiamo alla adesione da parte del Sindaco di Roma, Virginia Raggi, al "Codice di comportamento per i candidati ed eletti del Movimento 5 Stelle alle elezioni amministrative di Roma 2016 nelle liste del Movimento 5 Stelle". La sottoscrizione di tale codice impone al Sindaco, tra l'altro, di consultare "i garanti" del Movimento prima di assumere decisioni di "alta amministrazione" e lo obbliga a risarcire lo stesso Movimento con la somma di centocinquantomila euro nell'ipotesi in cui il mancato rispetto delle direttive de "i garanti" determini una lesione della sua immagine. Il Tribunale di Roma è stato chiamato - su ricorso di un elettore - ad accertare e a dichiarare tempestivamente: 1) le condizioni di ineleggibilità della candidata Virginia Raggi alla carica di Sindaco di Roma a causa del rapporto contrattuale con l'Associazione Movimento 5 Stelle; 2) la nullità del "codice di comportamento per i candidati ed eletti del Movimento 5 Stelle" per violazione degli ar-

tratto davanti a un notaio<sup>7</sup> (la cui identità non è stata rivelata) che ha raccolto le manifestazioni di volontà dopo avere autenticato le firme (il testo del contratto con relativa dichiarazione di autenticazione è stato pubblicato sul “blog delle Stelle”, la piattaforma digitale che diffonde le posizioni ufficiali del Movimento 5 Stelle).

Sarebbe perciò fuorviante valutare tale strategia solo sul piano della propaganda, senza considerare le finalità che hanno mosso le parti contraenti e le ricadute che essa può avere sul modo di concepire la rappresentanza politica, e quindi sulle dinamiche della forma di governo.

Rispetto alle finalità occorre distinguere quelle che hanno condotto alla scelta della forma del contratto da quelle che, attraverso l’applicazione delle sue clausole, le parti intendevano realizzare con la propria azione politica.

Quanto alle prime è difficile negare che esse abbiano una natura svalutativa: il “contratto di governo” viene cioè inteso come qualcosa di meno di un’alleanza politica. Ricorrendo all’immagine del contratto i capi politici hanno voluto marcare le distanze ideali che separano i rispettivi partiti<sup>8</sup>, sottolineando che un’azione di governo sarebbe stata possibile solo in relazione ad alcune specifiche e predeterminate materie. “Gli accordi si fanno con chi è più simile che dissimile, con coloro coi quali si ha già

titoli 3, 67 e 97 Cost., dell’articolo 1 della legge n. 17 del 1982 e degli articoli 3, 7 e 23 del regolamento del Consiglio comunale di Roma Capitale. Il Tribunale con ordinanza del 17 gennaio 2017 ha rigettato il ricorso affermando “la necessità di tipizzazione, specificità e determinatezza delle fattispecie di ineleggibilità che, in quanto eccezione al generale e fondamentale principio del libero accesso, in condizioni di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive, sono tipizzate dalla legge”. Quanto alla nullità del contratto il Tribunale ha rilevato la carenza di un concreto interesse ad agire posto che l’annullamento del contratto non avrebbe prodotto alcun effetto sulla sfera giuridica del ricorrente, non essendo questi iscritto al Movimento 5 Stelle e non avendo aderito al “codice di comportamento”. In argomento A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale. Un breve commento a partire da Trib. civ. Roma, ord. N. 779 del 17.01.2017*, in “Osservatorio costituzionale”, n. 2, 2017; F. PINTO, *Politica e contratti: una anomalia italiana*, in “Federalismi.it”, n. 11, 2018, in particolare p. 4 sgg..

<sup>7</sup> Il fatto che il prestigio della professione notarile sia stato utilizzato con finalità propagandistiche (per altro la legge notarile vieta al notaio di autenticare le firme apposte ad un atto nullo, quale il “contratto di governo”) avrebbe dovuto condurre ad una presa di posizione da parte del Consiglio nazionale del notariato, rimasto silente.

<sup>8</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del “contratto” di Governo e l’art. 67 Cost.*, in “Federalismi.it”, n. 13, 2018, p. 8 sgg.; T. GUARNIER, “*Contratto di governo*”, *azione governativa e rapporto fiduciario*, cit., p. 5.

<sup>9</sup> O. CHESSA, *Contratto di governo. Una riflessione sulle nuove parole del diritto*

qualcosa in comune: un “qualcosa” che precede il (e prescinde dal) patto di coalizione. Al contrario il linguaggio e la logica del contratto richiamano le differenze irriducibili tra individui distinti, che diffidano gli uni degli altri e che non riescono a trovare un punto in comune se non relazionandosi tra loro per il tramite di garanzie contrattuali”<sup>9</sup>.

Se queste sono le ragioni che hanno indotto alla scelta della forma del contratto, riesce particolarmente suggestiva la lettura dell’art. 14 bis del testo unico delle leggi per l’elezione della Camera dei deputati, d.p.r. n. 361 del 1957, come modificato dall’art. 1, comma 7, della legge n.165 del 2017.

L’articolo 14 bis era stato introdotto dall’art. 1 della legge n. 270 del 2005 e prevedeva, al terzo comma, che “Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all’articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati *che si candidano a governare* depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione *che si candidano a governare* depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’articolo 92, secondo comma, della Costituzione”. La disposizione era stata modificata dall’art. 2, comma 8, della legge n. 52 del 2015 che adattava il testo dell’art. 14 bis ad un sistema che non prevedeva coalizioni: così il comma 1 disponeva: “1. Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all’articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati *che si candidano a governare* depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’articolo 92, secondo comma, della Costituzione”.

L’art. 1, comma 7, della legge n. 165 del 2017 ha collocato la disposizione al terzo comma dell’art. 14 bis, in forza del quale “Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all’articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati depositano il programma elettorale, nel quale dichia-

*pubblico*, in “laCostituzione.info”, n.17 maggio 2018. Sulla distanza ideale tra gli elettorati dei due partiti contraenti cfr. P. NATALE, *I due elettorati del nuovo governo*, in “Comunicazione politica” n. 2, 2018, p. 273 sgg..

<sup>10</sup> I. DIAMANTI, *Prefazione* a B. MANIN, “Principi del governo rappresentativo”, Bo-

rano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 92, secondo comma, della Costituzione".

Se è vero che continua ad essere prevista l'indicazione della persona designata come capo della forza politica nella prospettiva del conferimento dell'incarico a formare un nuovo governo, assai significativa è l'elisione della subordinata "che si candidano a governare": le forze politiche hanno un capo<sup>10</sup> ma non si candidano a governare.

Ma allora: a cosa si candidano?

Il pericolo è che esse si candidino alla formazione di coalizioni parlamentari, formalmente necessaria al sostegno del Governo, ma inadatta alla formulazione di un indirizzo politico e funzionale alla definizione di un patto di desistenza orientato alla logica della cartellizzazione; e che il rapporto tra accordo di coalizione e programma di governo sia più che mai sfumato<sup>11</sup> a vantaggio di una concezione tattica dell'azione politica, volta all'assunzione di decisioni puntuali potenzialmente contraddittorie.

L'esperienza del "contratto di governo" ci ha mostrato chiaramente la concretezza di questo pericolo.

### 3. *"Contratto di governo" e svalutazione della democrazia rappresentativa*

Il "contratto di governo" si articolava in trenta punti<sup>12</sup> e, sul piano procedurale, stabiliva una disciplina dettagliata delle forme di coope-

logna, il Mulino, 2010, p. XII, "La differenza principale, rispetto alla democrazia dei partiti, è che oggi i partiti sono, anzitutto, al servizio di un leader e/o di un candidato". In tema cfr. G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 27 sgg.. Sulla prevalenza del modello di "partito personale" e sulla trasformazione strutturale dei partiti in "network" cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in "Rivista AIC", n. 3, 2017, p.16 sgg.; A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in "Federalismi.it", 22 novembre 2017, p. 4 sgg..

<sup>11</sup> Sui rapporti tra accordo di coalizione e programma di governo cfr. ancora assai utilmente M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, CEDAM, 1989, p. 73 sgg..

<sup>12</sup> 1. Il funzionamento del Governo e dei Gruppi Parlamentari; 2. Acqua pubblica; 3. Agricoltura e pesca – made in Italy; 4. Ambiente, green economy e rifiuti zero; 5. Banca

razione tra le parti contraenti per il “funzionamento del Governo”, disponendo anche in ordine all’attività dei rispettivi gruppi parlamentari.

Non vi sono dubbi sul fatto che esso esaurisse la propria efficacia sul piano politico non potendo comportare alcun vincolo giuridico, posto che il contrasto con norme imperative, quale l’art. 67 della Costituzione, ne determinava la nullità<sup>13</sup>.

Cionondimeno “il contratto di governo” ha manifestato in termini chiari una concezione della democrazia rappresentativa molto lontana dal modello accolto dalla nostra Costituzione. Un’idea della rappresentanza ridotta a rappresentazione di interessi che, effettivamente, bene si adatta alle forme dell’autonomia privata.

La riflessione costituzionalistica<sup>14</sup> ha chiarito da tempo che il termine rappresentanza può essere inteso nel duplice significato di rap-

per gli investimenti e risparmio (Banca per gli investimenti, Tutela del risparmio); 6. Conflicto d’interessi; 7. Cultura; 8. Debito pubblico e deficit; 9. Difesa; 10. Esteri; 11. Fisco: flat tax e semplificazione (Sterilizzazione clausole IVA e accise, Detassazione e semplificazione per famiglie, imprese e partite IVA); 12. Giustizia rapida ed efficiente (Area Magistratura e tribunali, Area penale, procedura penale e difesa sempre legittima, Certezza della pena, Area civile, procedura civile e costi della giustizia, Diritto di famiglia, Reati ambientali e tutela degli animali, Contrasto alle mafie, Ordinamento penitenziario, Giustizia tributaria); 13. Immigrazione: rimpatri e stop al business; 14. Lavoro; 15. Lotta alla corruzione; 16. Ministero per le disabilità; 17. Pensioni. Stop legge Fornero; 18. Politiche per la Famiglia e natalità; 19. Reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza; 20. Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta; 21. Sanità; 22. Scuola; 23. Sicurezza, legalità e forze dell’ordine (Forze dell’ordine, Vigili del Fuoco, Polizia Locale e coordinamento con le forze dell’ordine statali, Cyber security e contrasto al bullismo, Gioco d’azzardo, Occupazioni abusive, Sicurezza stradale, Campi nomadi); 24. Sport (Impianti, Società e Associazioni sportive); 25. Sud; 26. Tagli dei costi della politica, dei costi delle istituzioni e delle pensioni d’oro; 27. Trasporti, infrastrutture e telecomunicazioni; 28. Turismo; 29. Unione Europea; 30. Università e ricerca.

<sup>13</sup> Cfr. L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in “Osservatorio costituzionale”, n. 3, 2018, p. 328 sgg..

<sup>14</sup> Ovviamente, senza pretese di completezza, per una ricostruzione dei dibattiti interni alla dottrina costituzionalistica sul concetto di rappresentanza cfr. F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997, *passim*; F. CASSELLA, *Rappresentanza politica*, in “Digesto delle discipline pubblicistiche”, Aggiornamento I, Torino, UTET, 2000, p. 459 sgg.; B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 149 sgg.; L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura), “Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica”, Milano, Giuffrè, 2001, p. 21 sgg.; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura), “Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica”, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 sgg.; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture*

presentanza formale<sup>15</sup> e di rappresentanza di contenuto<sup>16</sup>; e che “entrambi i tipi di rappresentanza sono necessari per una democrazia realizzata. Nella rappresentanza formale la democrazia trova la forma giuridica del suo rapporto di autorizzazione, di legittimazione e di responsabilità. Essa produce la struttura statale democratica nella sua forma esteriore, ma non produce altri che questa forma. Solo la presenza, accanto ad essa, della rappresentanza di contenuto è la condizione affinché la democrazia, nonostante la sua struttura rappresentativa, non si riduca ad una pura delega nei confronti del dominio di gruppi e di individui, ma realizzi il potere del popolo nella

*a nuove istanze di partecipazione democratica*, in P. BILANCIA, (a cura), “Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea”, Torino, Giappichelli, 2018, p. 1 sgg.; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, in particolare p. 45 sgg..

<sup>15</sup> Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in “Quaderni costituzionali”, 1985, p. 250: “Si parla di rappresentanza in senso formale in relazione all’avvenuta autorizzazione da parte del popolo, cioè dei cittadini, degli organi dirigenti autonomi; rappresentanza indica il rapporto di legittimazione e di responsabilità già esistente o prodotto dalla rappresentanza stessa, tra gli organi dirigenti ed il popolo: gli organi dirigenti agiscono rappresentativamente in nome del popolo e, in quanto popolo, essi hanno il potere di obbligare il popolo, tramite il loro agire. In questo senso si parla appunto di rappresentanza (come rappresentanza formale). Dal punto di vista di questo concetto di rappresentanza non è importante stabilire il contenuto dell’azione degli organi dirigenti”.

<sup>16</sup> E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 251 sgg.: “il concetto di rappresentanza di contenuto si basa sul fatto che la volontà del popolo viene attualizzata ed espressa, dal punto di vista del contenuto, da un agire autorizzato e legittimato dal popolo. Questa rappresentanza trae origine da e consiste nel fatto che l’agire degli organi dirigenti è tale che i singoli individui e i cittadini nel loro insieme possono riconoscersi in esso, sia per quanto riguarda le loro diverse concezioni, sia per quanto riguarda ciò che ritengono giusto per la collettività. A ciò è connesso il fatto che i singoli – che in prima istanza sono soltanto formalmente rappresentati – vedano discussi e decisi dai loro rappresentanti tutti i problemi che riguardano la collettività e in modo tale che, nonostante la diversità di opinione e le differenze di concezioni, suscitati e renda possibile un’identificazione con questo modo di trattare e di decidere i problemi comuni. Accanto al potere dei rappresentanti di obbligare esternamente (comandare), emerge in tal modo la capacità di produrre consenso e obbedienza. Rappresentanza, in questo senso che tiene conto del contenuto, è un processo, più precisamente un processo politico-ideale; essa non è mai data una volta per tutte, come riflesso o immagine di un essere che, sebbene invisibile, sussisterebbe di per sé, ma al contrario essa può essere realizzata o invece venir meno e dissolversi. Dal punto di vista giuridico, cioè attraverso misure giuridiche essa può certo essere resa possibile, ma non può essere garantita – la rappresentanza deve infatti prendere forma entro ed a partire dalla attività dei rappresentanti”.

<sup>17</sup> E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 252.

sua totalità. Qualsiasi democrazia non può fare a meno di ricorrere a questo processo di mediazione, proprio perché non è realizzabile come democrazia diretta e identitaria”<sup>17</sup>.

La lettura del contratto di governo mostra come esso sia esclusivamente l’espressione di una particolare concezione della rappresentanza di contenuto.

In particolare il primo punto del contratto disponeva che i contraenti, vale a dire i capi politici, avrebbero stabilito, di comune accordo, la programmazione dei lavori parlamentari e governativi per l’attuazione degli obiettivi contenuti nel contratto<sup>18</sup>. Il ruolo che il contratto attribuiva al Parlamento non era quello di realizzare la mediazione in cui si traduce, appunto, la sintesi tra rappresentanza formale e di contenuto: una rigorosa disciplina della “cooperazione tra gruppi parlamentari” assegnava ai parlamentari di maggioranza il compito di limitarsi all’esecuzione dei contenuti definiti dai contraenti.

Ma anche rispetto ai temi non espressamente definiti dal contratto lo spazio per la mediazione tra le forze di maggioranza, e tra queste e il Governo, era individuato fuori dai rapporti istituzionali<sup>19</sup>. Il contratto di governo prevedeva infatti che le eventuali controversie interpretative e le integrazioni di contenuto avrebbero dovuto essere devolute ad un “comitato di conciliazione”<sup>20</sup>, da istituirsi con un successivo accordo tra le

<sup>18</sup> “I contraenti stabiliranno insieme il lavoro in ambito parlamentare e governativo e si adopereranno per ottenere il consenso rispetto a questioni relative a procedure, temi e persone”.

<sup>19</sup> “Per quanto riguarda gli altri obiettivi, non inclusi in questo accordo, le parti si impegnano, in primo luogo, a fornirsi tempestivamente informazioni esaurienti circa le finalità che si intendono conseguire e i relativi strumenti; in secondo luogo, a discuterne in modo adeguato, in modo da verificare la possibilità di realizzare ulteriori intese; in terzo luogo, a non mettere in minoranza l’altra parte in questioni che per essa sono di fondamentale importanza. Quindi, qualora nel corso dell’azione di governo emergano divergenze per quanto concerne l’interpretazione e l’applicazione del presente accordo, le parti si impegnano a discuterne con la massima sollecitudine e nel rispetto dei principi di buona fede e di leale cooperazione”.

<sup>20</sup> “In relazione a temi controversi, per addivenire ad una posizione comune, il Comitato di conciliazione si attiverà in tempo utile per raggiungere un’intesa e suggerire le scelte conseguenti. Pertanto, i contraenti si confronteranno nel Comitato di conciliazione: per giungere ad un dialogo in caso di conflitti al fine di risolvere i problemi e le divergenze rilevanti; per addivenire ad una posizione comune con riferimento a tematiche estranee al presente contratto ovvero a questioni con carattere d’urgenza e/o imprevedibili al momento della sottoscrizione del presente contratto; quando ciò sia richiesto da uno dei contraenti

parti. Il fatto che l'accordo non sia intervenuto, e che la funzione del comitato di conciliazione sia stata assolta dai tradizionali vertici tra i leader dei partiti di maggioranza, non vale certo a ridurre la portata svalutativa delle dinamiche istituzionali che la sua previsione manifesta<sup>21</sup>.

L'intenzione di ridurre la funzione dei parlamentari nella direzione della mera rappresentanza di contenuto non si manifesta soltanto nella procedimentalizzazione dell'azione politica formalizzata nel contratto ma è oggetto di una specifica disciplina.

Al punto 20 del contratto<sup>22</sup>, rubricato "Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta" si legge infatti che "Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato. Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo". E per quanto concerne gli istituti di democrazia diretta: "Per incentivare forme di partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale occorre cancellare il quorum strutturale - ovvero la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza degli

per esaminare questioni ritenute fondamentali. La composizione e il funzionamento del Comitato di conciliazione sono demandate ad un accordo tra le parti. Il Comitato, dopo un'attenta analisi e valutazione del rapporto tra costi e benefici, adotterà le opportune decisioni con riferimento alla realizzazione e al completamento delle opere pubbliche di rilievo nazionale non espressamente menzionate nel presente contratto".

<sup>21</sup> Cfr. R. CARIDÀ, *Cos'è il "Comitato di conciliazione"?*, in A. MORELLI (a cura), "Dal 'contratto di governo' alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti", Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 225: "Il ricorso a una struttura del genere sembra [...] perpetrare, ancora una volta, quella "fuga dalle forme" o "fuga dal giuridico" che da tempo caratterizza la dinamica politico-istituzionale nel nostro Paese. Una "fuga" che, nel caso di un organo come quello in esame, rischierebbe di compromettere la stessa autonomia dell'Esecutivo, il quale, benché sia un "organo di parte", rimane pur sempre un "organo istituzionale"".

<sup>22</sup> E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in "Rivista del Gruppo di Pisa" n. 2, 2019, p. 212 sgg..

<sup>23</sup> Per un approfondimento si rinvia alla lettura degli atti della tavola rotonda *Gli statuti*

aventi diritto - al fine di rendere efficace e cogente l'istituto referendario. Ulteriore obiettivo di questa proposta, nel solco dello spirito che anima l'articolo 75 della Costituzione, è quello di scoraggiare, in ogni forma, l'astensionismo elettorale, spesso strumentalizzato per incentivare il non voto, al fine di sabotare le consultazioni referendarie. Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l'introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi".

L'attuazione di questi contenuti del contratto è stata avviata procedendo piuttosto speditamente.

Il disegno di legge di revisione costituzionale recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 in materia di riduzione del numero dei parlamentari" che ridurrebbe a 400 il numero dei deputati e a 200 il numero dei senatori è stato approvato da Senato e Camera, in sede di prima deliberazione rispettivamente il 7 e il 9 maggio 2019; il Senato lo ha approvato in sede di seconda deliberazione l'11 luglio 2019.

Vincoli al mandato dei parlamentari sono stati introdotti nei regolamenti dei gruppi di uno dei partiti di maggioranza, il Movimento 5 Stelle, prevedendo una sanzione pecuniaria di centomila euro per i deputati o senatori espulsi o volontariamente usciti dal gruppo<sup>23</sup>.

E, per quanto attiene ai rapporti tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, la Camera dei deputati ha approvato il 21 febbraio 2019 la proposta di legge di revisione costituzionale A.C. 1173 volta alla modifica della disciplina dell'iniziativa legislativa popolare<sup>24</sup>. Il progetto prevede che, qualora una proposta di iniziativa legislativa popolare, presentata da non meno di cinquecentomila elettori, non sia ap-

*dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*, Roma, 16 maggio 2018, pubblicati in "Federalismi.it", n. 13, 2018.

<sup>24</sup> In argomento cfr. V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII legislatura*, in "Osservatorio costituzionale", n. 3, 2018; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in "Osservatorio costituzionale", n. 3, 2018. Si vedano poi i contributi di P. CARNEVALE, C. CARUSO, S. LIETO, G. MOBILIO, C. NARDOCCI, A. RANDAZZO, A. RIVIEZZO, S. ROSSI, S. TALINI, M. TRAPANI, *Il Forum. In tema di riforme costituzionali in itinere*, in "Rivista del Gruppo di Pisa", n. 2, 2019, p. 216 sgg..

<sup>25</sup> Il referendum deliberativo incontrerebbe diversi limiti sul cui rispetto sarebbe chia-

provata entro diciotto mesi dalla sua presentazione, sia indetto un referendum popolare per deliberarne l'approvazione<sup>25</sup>. La proposta sottoposta a referendum sarebbe approvata se ottenesse la maggioranza dei voti espressi purché superiore a un quarto degli aventi diritto. Nel caso in cui il Parlamento approvasse la proposta di legge in un testo diverso da quello presentato, e i promotori insistessero sul proprio, il referendum verrebbe indetto su entrambi i testi: in questo caso l'elettore potrebbe anche approvarli entrambi manifestando la propria preferenza; e se entrambi risultassero approvati verrebbe promulgato quello maggiormente votato.

Ne emerge un disegno piuttosto chiaro: l'elezione diretta dei parlamentari, "il principio supremo della rappresentanza", è funzionale alla scelta di meri esecutori di direttive politiche stabilite fuori dal Parlamento, che deve essere ridotto nei numeri<sup>26</sup> affinché sia più efficiente nella esecuzione di quelle direttive, presidiate dal vincolo del

mata a vigilare la Corte costituzionale Non sarebbe ammissibile se la proposta fosse in contrasto con i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale; né in relazione alle ipotesi di iniziativa riservata o di riserva di procedimento. La proposta dovrebbe avere contenuto omogeneo e garantire la copertura.

<sup>26</sup> Si faccia molta attenzione. Il tema della riduzione del numero dei parlamentari non è nuovo nel dibattito politico ed è già stato oggetto di numerose iniziative di riforma costituzionale. La riduzione del numero dei parlamentari fu discussa dalla Commissione Bozzi istituita nella IX legislatura (30 novembre 1983-29 gennaio 1985). Essa valutò diverse ipotesi (la previsione di un deputato ogni 110.000 abitanti, di un senatore ogni 200.000, così che la Camera e il Senato sarebbero stati composti da 514 e 282 membri; oppure una composizione numerica pari, per la Camera dei deputati, alla media delle 'Camere basse' di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania; o 480-500 membri della Camera e 240-250 del Senato). Nella XIII legislatura la nuova Commissione bicamerale D'Alema (5 febbraio 1997-4 novembre 1997) esaminava un progetto, con la previsione tra 400 e 500 deputati (demandando a un successivo intervento la definizione dei limiti minimo e massimo) e 200 senatori (elettivi). Il tentativo di riforma costituzionale compiuto nella XIV legislatura, e respinto dal referendum del 25-26 giugno 2006, aveva proposto (A.S. n. 2544-D) una Camera composta di 518 deputati e un Senato di 252 senatori. Nella XV legislatura, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati fu approvata la cd. 'bozza Violante (A. C. n. 553 e abbinati-A), che prevedeva la riduzione del numero di deputati a 512 e, per il Senato (ridotto a 186 membri), una composizione di secondo grado (salvo i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) avrebbero eletto un numero di senatori stabilito sulla base della popolosità della Regione. Nella XVI legislatura la Commissione Affari costituzionali del Senato esaminò diversi disegni di riforma costi-

mandato imperativo che impedisce il formarsi di un indirizzo autonomo<sup>27</sup>; l'attuazione del contenuto delle direttive politiche potrà comunque, in molti casi, prescindere dagli strumenti della rappresentanza manifestandosi per mezzo della decisione assunta direttamente dal corpo elettorale.

Ed è in relazione a questo disegno che il ricorso alle forme privatistiche della rappresentanza e della responsabilità contrattuale assume una valenza di rottura rispetto alle dinamiche democratiche della nostra tradizione parlamentare. Rottura che non può non destare forti perplessità.

#### 4. *Le ricadute del contratto di governo sulla unitarietà dell'indirizzo politico*

La scelta della forma del contratto come manifestazione della volontà di non dare vita ad una alleanza politica, ma più semplicemente ad una cooperazione finalizzata alla puntuale realizzazione di obiettivi determinati, ha avuto forti ricadute sulla formazione dell'indirizzo politico e sulla posizione del Presidente del consiglio rispetto al mantenimento della sua unità.

Il “contratto di governo” non è stato l'espressione di un indirizzo politico impegnativo per i partiti in vista di una generale assunzione di responsabilità. Esso piuttosto ha costituito una sorta di capitolato di opere appaltate dai partiti di maggioranza al Governo e al Parlamento<sup>28</sup>.

tuzionale che prevedevano la riduzione del numero dei parlamentari: il testo (A.S. n. 24 e abbinati-A), poi approvato dall'Assemblea del Senato con significative modifiche il 25 luglio 2012, prevedeva una Camera di 508 deputati e un Senato di 250 senatori (più i senatori a vita e quelli di diritto a vita). E infine nella XVII legislatura il Parlamento approvò in duplice deliberazione il disegno di legge costituzionale, c.d. Boschi-Renzi (A.C. n. 2613-D), in cui era previsto un Senato composto di 95 senatori eletti in secondo grado.

Sarebbe però fuorviante non tenere conto del contesto materiale nel quale il progetto di revisione costituzionale si colloca e che la connota come un tentativo di ridimensionamento, più funzionale che strutturale, del Parlamento.

<sup>27</sup> Cfr. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in “Rivista del Gruppo di Pisa”, 2019, p. 36. Sul tema cfr. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., p. 73 sgg..

<sup>28</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in “Rivista del Gruppo di Pisa”, 2018, p. 27 sgg..

<sup>29</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo*

Non a caso il Presidente del consiglio Giuseppe Conte, recependone integralmente i contenuti nel programma di Governo, nelle comunicazioni rese il 5 giugno 2018 in occasione del voto di fiducia del Senato, ha sentito l'esigenza di affermare: "Il programma di Governo, i cui contenuti anche chi vi parla ha condiviso, sia pure in forma discreta, sin dalla fase della sua elaborazione ...". La partecipazione del Presidente del consiglio alla elaborazione del programma di Governo, fatto del tutto scontato, ha dovuto essere l'oggetto di una puntuale precisazione. Per altro parte della dottrina ha dubitato che l'affermazione del Presidente Conte – già anticipata il 23 maggio subito dopo avere ricevuto il primo incarico – corrispondesse al vero<sup>29</sup>.

L'integrale recepimento del "contratto" nel programma di Governo ha prodotto un effetto di esternalizzazione della responsabilità politica dell'esecutivo (limitata alla sola responsabilità diffusa) ma che induce a molte perplessità rispetto alla dichiarata volontà di introdurre vincoli al mandato parlamentare.

Ciò ha finito per ridurre il ruolo del Presidente del consiglio da direzione e mantenimento dell'unità di indirizzo politico del Governo a garanzia della corretta esecuzione del "contratto di governo".

Così l'azione politica del primo governo Conte è stata diretta dai due vice-Presidenti del consiglio<sup>30</sup>, Capi politici dei partiti di maggioranza e firmatari del "contratto", e pertanto interessati a realizzarne le clausole di cui erano diretti portatori. Il risultato è stata una azione di governo spesso contraddittoria anche rispetto alle materie che nel testo del "contratto" trovavano una sintesi apparente<sup>31</sup> e caratterizzata da una

*Conte*, in "Rivista del Gruppo di Pisa", 2018, p. 29: "...quel che deve destare maggior attenzione, invece, è un'altra circostanza. Il fatto cioè che il contratto per il governo di cambiamento sia stato redatto prima dell'individuazione della personalità chiamata a guidare la coalizione di Governo. Non ha persuaso molto, infatti, la precisazione contenuta nella dichiarazione resa dal neo-incaricato Giuseppe Conte il 23 maggio, con la quale questi asseriva di aver contribuito alla stesura del documento. La distanza temporale intervenuta tra il confezionamento del contratto e l'indicazione di Conte quale potenziale Presidente del Consiglio da parte degli on. Salvini e Di Maio sembrerebbe escluderlo".

<sup>30</sup> G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., p. 142, giunge ad ipotizzare la formazione di una nuova convenzione costituzionale relativa al ruolo dei vice-Presidenti del consiglio nella direzione dell'indirizzo politico del Governo.

<sup>31</sup> In argomento, con particolare riferimento ai temi del lavoro e dello sviluppo economico, cfr. L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro giallo-verde: tra demagogia, cosmesi e paralisi*

serie di veti incrociati rispetto a quelle da esso non espressamente menzionate<sup>32</sup>.

Quel che induce a dubitare della stessa esistenza di un indirizzo politico è del resto la sostituzione della funzione di indirizzo politico con una mera esecuzione di direttive in vista del raggiungimento di obiettivi particolari, logica conseguenza della destrutturazione della democrazia rappresentativa che col “contratto di governo” si voleva realizzare.

## 5. Cosa resta del “contratto di governo”

L’esperienza del contratto di governo si è conclusa<sup>33</sup> con la caduta del primo governo Conte a seguito delle dimissioni rassegnate dal Presidente del consiglio il 20 agosto 2019. La valutazione del suo impatto sul funzionamento degli istituti della democrazia parlamentare non è cosa semplice: la breve durata e la vicinanza temporale della sua conclusione non forniscono, a chi scrive, elementi sufficienti per andare oltre qualche semplice suggestione.

Un primo aspetto di interesse, sul piano del metodo, è dato da un confronto tra il “contratto di governo” e il documento che ha costituito la piattaforma programmatica per la formazione del secondo governo Conte. Benché questo sia il risultato di un accordo tra Movimento 5 Stelle e Partito democratico (che costituiva una delle due ipotesi di lavoro sottoposte al Comitato Della Cananea a inizio legislatura) esso viene presentato come un elenco di questioni e problematiche che l’esecutivo sarà chiamato ad affrontare. Non viene soltanto abbandonata la

*regressiva*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. IT, 377/2018, p. 6 sgg., e in riferimento alla conduzione della politica estera cfr. F. NELLI FEROCI, *La politica estera del governo giallo-verde*, in “Documenti IAI”, 4 marzo 2019, p. 3 sgg..

<sup>32</sup> Si consideri, a titolo di esempio, la proposta di “abolire la legge Mancino” formulata il 3 agosto 2018 dal Ministro per la famiglia e le disabilità Lorenzo Fontana respinta perché non prevista dal contratto di governo. In argomento G. PUGLISI, *La parola acuminata. Contributo allo studio dei delitti contro l’eguaglianza, tra aporie strutturali e alternative alla pena detentiva*, in “Rivista italiana di Diritto e Procedura penale”, p. 1325 sgg., in particolare nota 4.

<sup>33</sup> Per un’analisi del grado di attuazione del “Contratto di governo” si rinvia all’osservatorio di Astrid reperibile sul sito <http://www.astrid-online.it/osservatori/stato-attuazione-programma-di-governo/stato-attuazione-contratto-governo.html>.

forma privatistica del contratto; non vi è alcun cenno alla sua natura, inevitabilmente transattiva: non sono menzionate le parti politiche chiamate a formare la nuova maggioranza e, pertanto, non sono prese in considerazione particolari forme di cooperazione e di mediazione tra di esse.

Non solo. Il documento, intitolato “Linee di indirizzo programmatico per la formazione del nuovo governo”, viene presentato come un testo aperto a successive integrazioni: una postilla al suo titolo precisa infatti che si tratta di una “bozza di lavoro che riassume le linee programmatiche che il Presidente del consiglio incaricato sta integrando e definendo”.

Sul piano dei contenuti permane, al punto 10 del documento, la riduzione del numero dei parlamentari. Essa è però definita in termini del tutto differenti sottolineando l'importanza fondamentale degli strumenti di democrazia rappresentativa: “È necessario inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le garanzie costituzionali, di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale”.

Non vi è traccia nel documento della introduzione del vincolo di mandato per i parlamentari, né della introduzione della approvazione referendaria delle leggi.

Il disegno di progressivo svuotamento della democrazia parlamentare e di esternalizzazione della responsabilità dell'indirizzo politico del governo manifestato nei contenuti e nella forma del “contratto di governo” sembra dunque (momentaneamente?) superato. Tuttavia, il solo fatto che esso abbia potuto trovare una così compiuta formulazione rappresenta, di per sé, un segnale preoccupante della necessità di sottoporre ad una attenta manutenzione le istituzioni repubblicane.

**Abstract** - During the XVIII legislature, the leaders of the Italian Parliamentary majority agreed to form a coalition government through the “Contract for the Government of Change”. The approval of this document represented a significant novelty in Italian poli-

tics and, consequently, deserves thorough consideration. The essay focuses on the legal form of the “Contract” and takes into consideration its effects on the functioning of the Italian Parliament and Cabinet.