



**Pino Pisicchio\***

## **La breve vita del contratto di governo italiano, tra *koalitionsvertrag* tedesco e *coalition agreement* inglese\*\***

SOMMARIO: 1.Premessa- 2.La novità del “contratto”.Il confronto con. la *Grosse Koalition*- 3. Il *coalition agreement* nel Regno Unito.- 4.Il contratto di governo in Italia.- 5.Conclusione

### **1.Premessa**

L'avvento del primo governo Conte ha segnato un inedito - persino nel peculiare panorama politico italiano, non avaro di soluzioni istituzionali creative- incontro tra forze politiche che si erano presentate al corpo elettorale con profili programmatico-ideologici contrapposti<sup>1</sup>. Fu, infatti, una sorta di ricerca della *coincidentia oppositorum* quella che caratterizzò la nascita dell'Esecutivo, a tre mesi dalla celebrazione delle elezioni politiche e dopo un laborioso percorso negoziale, ricerca che poté trovare una base di composizione nel cosiddetto “contratto di governo” tra le due forze politiche, il Movimento Cinque Stelle e la Lega, che si impegnavano a sostenere con l'apporto fiduciario dei gruppi parlamentari il primo Governo della nuova XVIII Legislatura<sup>2</sup>. La ricerca di un

---

\* Professore associato di diritto pubblico comparato alla UNINT di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Il voto degli elettori italiani consegnò il 5 marzo 2018 uno scenario in cui non apparvero configurabili maggioranze parlamentari ideologicamente compatibili. Infatti ne' le liste coalizzate nell'area di centro-destra (Lega, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Noi con l'Italia-Udc), complessivamente attestatesi intorno al 37%, ne' quelle alleate nel quadrante di Centro-sinistra ( Pd, +Europa, Italia-Europa insieme, Civica Popolare e SVP), che totalizzarono un risultato pari al 22,9% circa, e neppure il Movimento Cinque Stelle che, con il 32,7% alla Camera conquistò la più folta rappresentanza parlamentare, avevano raggiunto risultati tali da garantire il sostegno sufficiente a garantire una maggioranza di governo. La divisione in tre parti del sistema politico italiano, certificata da una legge elettorale dotata di un impianto prevalentemente proporzionale con una parte maggioritaria pari a poco più di un terzo (37% circa), consegnò, pertanto, lo scenario frastagliato e di difficile componibilità che ha caratterizzato la lunga condizione di impasse, pari a tre mesi, seguita alla celebrazione del voto.

<sup>2</sup> La nascita del primo governo Conte avvenne con il giuramento prestato nelle mani del Presidente della Repubblica il primo giugno 2018, dopo una gestazione lunga, che fece registrare anche momenti di tensione e di criticità sul piano inter-istituzionale. L'indicazione del prof. Conte al ruolo di presidente del Consiglio, infatti, si ebbe solo dopo 80 giorni dallo svolgimento delle elezioni e una venne avanzata dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega dopo la stipula dell'accordo programmatico che successivamente sarebbe stato ricordato come “contratto di governo”. In base

lessico che richiamasse ostentatamente le esperienze coalizionali tra CDU/CSU e SPD in Germania, sembrava rispondere all'esigenza di sottolineare il carattere strettamente "programmatico" e non di convergenza ideologica tra due soggetti politici distanti, se non addirittura contrapposti, e dunque non suscettibili di creare alleanze organiche, avvertendo, pertanto, che i sottoscrittori dell'intesa sarebbero stati vincolati alla sua osservanza in forza di clausole contrattuali e non di condivisione "politica". Inoltre l'esperienza tedesca veniva chiamata in causa come precedente "nobilitante", da poter esibire di fronte ai propri elettori. L'avvio del contratto di governo rappresentò anche l'epifania di una legislatura che, parallelamente all'avvento di inediti protagonismi ad opera di partiti e movimenti neo-populisti, registrava l'obsolescenza degli attori politici che nell'ultimo ventennio avevano animato la scena pubblica, seppur con denominazioni modificate<sup>3</sup>.

## 2.La novità del "contratto". Il confronto con la *Grosse Koalition*

Significativo è stato l'interesse manifestato dalla dottrina giuspubblicistica italiana intorno all'adozione del *Koalitionsvertrag*, di consolidata prassi tedesca, importato nella dinamica politico-istituzionale del nostro ordinamento, facendo registrare un vivace

---

all'indicazione ricevuta il Capo dello Stato conferì l'incarico di formare il nuovo governo il 23 maggio 2018 al designato dai gruppi parlamentari, valutando il prof. Conte, che accettò come da prassi con riserva, potenzialmente in grado di garantire la maggioranza nelle due Camere. Tuttavia il presidente incaricato dovette rimettere il mandato il successivo 27 maggio, a motivo del diniego opposto dal presidente Mattarella di accogliere la nomina del prof. Paolo Savona al Ministero dell'Economia e Finanza a motivo delle note posizioni antieuropeiste da questi assunte in più occasioni. La valenza strategica del dicastero nella dinamica governativa, infatti, avrebbe richiesto, secondo la valutazione svolta in sede presidenziale, l'allineamento del Ministro alle scelte europeiste poiché una posizione di disallineamento avrebbe potuto ledere, anche a causa dell'allarme creato nei mercati finanziari dall'irrompere di una personalità nettamente orientata verso una visione sovranista, agli interessi superiori della nazione. Dopo la rinuncia del prof. Conte il presidente Mattarella incaricò l'economista prof. Cottarelli, figura fuori dall'agone politico, manifestando la determinazione di favorire la nascita di un governo chiamato a garantire lo svolgimento di nuove elezioni, constatato il mancato raggiungimento di un accordo tra le forze politiche presenti in parlamento. Tuttavia anche il prof. Cottarelli, preso atto del riproporsi delle condizioni per la costituzione di un governo politico, rimise il suo mandato consentendo il reincarico a Conte, il quale il 31 maggio accettò senza riserva di formare il primo governo della legislatura. Non va trascurato di considerare che nel breve lasso di tempo che va dal non accoglimento dell'indicazione di Savona al dicastero economico, al reincarico a Conte, si registrarono prese di posizioni molto nette da parte, in particolare, del leader del Movimento Cinque Stelle Di Maio e della segretaria del partito Fratelli d'Italia Meloni, contro il presidente della Repubblica Mattarella che adombrarono addirittura l'attivazione di procedure per la messa in stato d'accusa da parte del parlamento ai sensi dell'art. 90 della Costituzione

<sup>3</sup> In verità il riferimento all'esperienza del contratto di governo tra soggetti politici ideologicamente divergenti sperimentato nella prassi politico-istituzionale tedesca, pur esprimendo un esplicito riferimento al *Koalitionsvertrag*, tenderebbe nell'esperienza del Conte I piuttosto a configurarsi nel senso di una continuità con i governi di coalizione delle legislature della Repubblica italiana che precedettero l'avvento del sistema maggioritario. L'impianto coalizionale, infatti, registrava un'attività negoziale tra i partiti tale da configurare una vera e propria "contrattazione". Naturalmente siffatta impostazione si riverberava (e si riverbera) sulla forma di Governo e sull'interazione di questo con il Parlamento. Ex multis: P.A.CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975; P.RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del Partito Politico*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*. Annuario 2008, Associazione italiana dei costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2009; V.CRISAFULLI, L.PALADIN (a cura di) *Art.49 Costituzione, in Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1988; T.GUARNIER, *Contratto di governo, azione governativa e rapporto fiduciario*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Partiti politici e dinamiche nella forma di governo*, Napoli, 14-15 giugno 2019

dibattito scientifico in cui si sono misurati aspri critici e possibilisti, accomunati nell'accreditamento di una peculiare significatività per la nuova forma assunta dell'intesa politica tra le forze di governo italiano<sup>4</sup>.

La trasposizione del canone contrattuale dal piano tipicamente privatistico, la cui giustizibilità a seguito di inadempimento viene regolata dai codici e dai tribunali, al piano giuspubblicistico, cui si addicono le sanzioni di tipo politico comminate dal corpo elettorale, suggerisce un approccio più prudente nella valutazione del documento che ha accompagnato la nuova maggioranza di governo, ancorché prestamente caducato e retrocesso alla più ordinaria denominazione di “programma di governo”<sup>5</sup> nell'attuale secondo Esecutivo a guida Conte. Per esprimere, tuttavia, qualche opportuna notazione sull'esperienza del “contratto di governo” che ne colga la significatività- se ne fosse esistita una oltre l'espressività lessicale- è opportuno soffermarsi sul modello da cui tale esperienza trasse ispirazione: la *Koalitionsvertrag* tedesca.

L'esperienza della *Koalitionsvertrag* ( o contratto di coalizione) ha conosciuto diverse applicazioni nella storia costituzionale tedesca che, peraltro, ha fatto registrare costantemente esperienze coalizionali tra partiti alleati nella formazione degli esecutivi federali<sup>6</sup>. La stesura di un “contratto” in grado di tradurre il programma politico concordato tra gli alleati in un testo minuziosamente redatto, avendo riguardo non solo ai profili relativi ai contenuti programmatici ma anche a clausole e procedure impegnative per i partners di governo, aveva rappresentato un'esperienza circoscritta ai soli “contraenti” fino alla quarta legislatura, quando l'oggetto dell'intesa tra CDU/CSU e i Liberali- che contemplava anche la rimozione del Cancelliere uscente Konrad Adenauer- venne reso noto alla pubblica opinione<sup>7</sup>. Da allora si è affermata la consuetudine, dagli effetti ancor più stringenti in caso di *Große Koalition* in cui l'alleanza di governo si realizza tra partiti ideologicamente più distanti, di accompagnare l'avvio dei nuovi governi con un contratto tra le forze politiche che sostengono l'esecutivo con il voto di fiducia nel *Bundestag*. Il dibattito dottrinario e politico sulla natura giuridica del *Koalitionsvertrag* ha oscillato tra critiche e condivisioni, concordando, tuttavia, in prevalenza sulla non giustiziabilità di un inadempimento delle clausole contrattuali previste nel documento<sup>8</sup>. L'intesa programmatica tra partiti, infatti,

<sup>4</sup> Tra i molti approfondimenti si citano: T.GUARNIER, *Contratto di governo, azione governativa e rapporto fiduciario*, op.cit.; L.MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3/2018, 7 nov.2018; V.BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana un (semplice) accordo di coalizione*, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), fasc.1/2018, 24 aprile 2018; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n.3/2019; una efficace analisi sul procedimento di formazione del governo con riferimento alla qualificazione giuridica da attribuire alle intese coalizionali in G.U.RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo 2/2018

<sup>5</sup> In particolare cfr.V. BALDINI, *Il contratto di governo*, op.cit.

<sup>6</sup> Una esaustiva analisi diacronica dell'esperienza dei *Koalitionsvertrag* in G.RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica federale tedesca tra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, n.1/2014, 7/2/2014

<sup>7</sup> Cfr.A. SCHÜLE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis mit einem Dokumenten-Anhang*, Mohr Siebeck, Tübingen 1964

<sup>8</sup> L'orientamento prevalente nella dottrina tedesca ha collocato il contratto di governo nell'ambito più propriamente politico, collegandone il contenuto all'art.21 della Legge fondamentale, quale esito dell'attività dei partiti volta a rappresentare la volontà politica del popolo sovrano. Tuttavia la *Koalitionsvertrag* trarrebbe la sua forza dall'iterazione della procedura che ne consolida, nell'ordinamento tedesco, la cogenza politica, pur non dando luogo ad atti

ancorché formalmente proiettata sullo schermo contrattuale, non cessa di configurarsi alla stregua del confronto che si addice ai partiti politici, così come previsto dall'art.21 della Legge Fondamentale, che chiama le forze politiche a cooperare per la formazione della volontà popolare.

E' opportuno rilevare come la stessa dottrina tedesca non abbia a rappresentare con accenti positivi la torsione in *Große Koalition* del fisiologico assetto coalizionale che sosterebbe le intese tra soggetti politici compatibili. Viene, infatti, rilevata addirittura una contraddittorietà intrinseca al sistema parlamentare che ne denuncerebbe il carattere di “*eine Art von demokratischem Sündenfall*”, una sorta di “peccato democratico”<sup>9</sup>.

I punti di criticità indotti dal *Koalitionsvertrag*, quali la lesione del potere riservato al Capo dello Stato di nominare il Cancelliere e la limitazione del potere di indirizzo di questi, nonché la compressione della libertà di mandato garantita costituzionalmente ai parlamentari, rappresentavano aspetti della forma di governo divisata dalla *Grundgesetz* che avrebbero potuto essere messi in discussione dalla rimessione nelle mani dei partiti contraenti di patti e comportamenti suscettibili di superare il dettato costituzionale<sup>10</sup>. Tuttavia la dottrina<sup>11</sup> avrebbe provveduto a ricollocare il “contratto” in un alveo più congeniale, quanto a rilevanza giuridica, di accordo politico tra partiti riconducibile alla fattispecie già citata dell'art.21 della Legge Fondamentale, il cui incipit consegna ai partiti la funzione di concorso alla formazione della volontà politica del popolo<sup>12</sup>.

Dunque nessuna giustiziabilità sul piano giurisdizionale, salvo i limiti “negativi” stabiliti dall'impianto costituzionale, a cominciare dallo stesso art. 21, rafforzato dalla previsione contenuta dall'art.63, comma 1 della GG, laddove viene stabilito che il Cancelliere è eletto

---

costituzionalmente richiesti. Cfr. M. SCHRÖDER, art.63, in H.MANGOLDT, F.KLEIN, C.STARCK (ed), *Kommentar Zum Grundgesetz, Vablen, München, 2010*; I. VON MÜNCH, *A German Perspective on Legal and Political Problems of Coalition Governments*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, [S.L.], v. 30, n. 1, 65-74, June 1999; sul versante della dottrina italiana, oltre ai già richiamati V.BALDINI, *il contratto di governo*, op.cit., G.RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca tra politica e diritto*, op. cit., T.GUARNIER, *Contratto di governo, azione governativa e rapporto fiduciario*, op. cit., M.C.Grisola, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, op. cit., si vedano: P.RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Giappichelli, Torino, 2016; A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda?: gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2, 2014, 761-797

<sup>9</sup> Si vedano: G. STROHMEIER, *Thesis Paper: Grand Coalitions – Political Reasons and Political Impacts*, in *www.psa.ac.uk*, 2007; P.G. KIELMANSEGG, *Mehrheiten sind nicht mehr garantiert*, in *Faz*, 23.08.2002, 9. Cfr. anche l'efficace saggio di L.VOLPE E M.D.POLI, *Rappresentanza politica e “situazioni di eccezione”: I Governi di “Grossa Coalizione”*, in *Nomos*, n.3, 2012, in cui viene messa in evidenza la diversa nozione di criticità che può essere richiamata come ragione legittimante la nascita di una *große Koalition*. Gli A. distinguono le *criticità-rischio*, come la sicurezza interna o la crisi finanziaria nazionale o il gabinetto di guerra, dalle *criticità-progetto*, riguardanti le grandi transizioni politiche, come il cambiamento che *Bad Godesberg* nel 1959 comportò per l'SPD tedesca.

<sup>10</sup> Cfr., in particolare, G.RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca tra politica e diritto*, op. cit., 4

<sup>11</sup> L'ambito entro cui il *Koalitionsvertrag* dispiega la sua operatività è dunque segnato dall'accordo politico. Il rilievo giuridico, pertanto, si riverbererebbe nei limiti negativi relativamente all'oggetto del “contratto di governo” rappresentati da casi di illegittimità costituzionale, ove l'obiettivo politico da perseguire fosse vietato dalla *Grundgesetz*. Cfr. P.HAEBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches*, in *Zeitschrift für Politik*, n.12, 1965; F.SCHNEIDER, *Große Koalition, Ende oder Neubeginn?*, München, 1969

<sup>12</sup> Art. 21 Legge Fondamentale – 1) I partiti collaborano alla formazione politica della volontà del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi democratici. Essi debbono render conto pubblicamente dell'origine dei loro mezzi. 2) I partiti che per i loro fini o per il comportamento dei loro aderenti mirino a intaccare o a distruggere il libero ordinamento democratico, oppure a minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Germanica, sono anticostituzionali. Sulla questione dell'anticostituzionalità decide la Corte costituzionale federale. 3) I particolari sono regolati da leggi federali.

dal Parlamento- su proposta del Presidente- senza che i parlamentari possano pervenire alla determinazione di voto attraverso una discussione preventiva nelle aule parlamentari, il quale fatto, pertanto, lascia supporre che il confronto tra le forze politiche di maggioranza abbia comunque luogo in sedi diverse. Sarebbe, inoltre, da ritenere vigente l'obbligo di pubblicità degli accordi sottoscritti dai partiti per varare il governo federale, alla stregua delle medesime disposizioni costituzionali, nel senso dell'assunzione di responsabilità di fronte al corpo elettorale<sup>13</sup>. Nei fatti il contratto di coalizione è divenuto una consuetudine politica che fa registrare la stesura di documenti sempre più articolati e dettagliati, e sottoposti al vaglio della pubblica opinione. Più controversa appare la definizione nell'ordinamento tedesco, del contratto di coalizione dal punto di vista della natura giuridica. La tassonomia attivabile in questo caso oscillerebbe tra la consuetudine e la convenzione costituzionale, operando nell'ambito di regolazioni politiche che poggiano su base consensuale tra i soggetti politici o istituzionali che le mettono in atto ma che sono suscettibili di generare effetti sul piano della forma di governo.

### 3. Il coalition agreement nel Regno Unito

Nella tradizione parlamentare inglese più recente un'esperienza di *Coalition Agreement* si è avuta tra Tory e Liberal-Democrats Party nel 2010, resasi necessaria a seguito di un voto alle elezioni generali che produsse la condizione di *Hung Parliament* caratterizzante l'andamento dell'intera legislatura 2010/2015<sup>14</sup>.

Il risultato elettorale, pertanto, evidenziava l'insufficiente numerosità degli eletti alla Camera dei Comuni a garantire la maggioranza di governo da parte di nessuna tra le due forze politiche-i Tories e i Laburisti- cui era tradizionalmente affidata la dialettica dell'alternanza, un impasse che non si verificava dal 1974. I Conservatori, infatti, col risultato di 307 eletti registrarono un deficit di 19 seggi al di sotto della soglia dell'autosufficienza, a fronte dei 258 conquistati dal Labour Party di Brown e dei 57 del Partito Liberal-democratico<sup>15</sup>.

Nasce dalla condizione di *Hung Parliament*, dunque, il patto di coalizione siglato da Cameron, leader dei conservatori e Clegg, capo dei Liberal-democratici, due forze portatrici di visioni politico-programmatiche non certamente sovrapponibili e che, dunque, dovevano essere rese compatibili all'interno di un *Coalition Agreement* dettagliato e necessariamente

<sup>13</sup> Cfr. G. RIZZONI, *I contratti di coalizione*, op. cit.

<sup>14</sup> Cfr. D. BUTLER, *Hung parliaments: context and background*, in AA.VV., *No overall control: The impact of a 'hung parliament' on British politics*, Hansard Society, London, 2008, 7-13; L. MAER, *Hung Parliaments*, in *HC Library, Standard Note 17* March 2010, 4-12; C. FUSARO, *L'accordo conservatore-libdem alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 3, 2010, 639-644; V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2011. L'accordo di coalizione sottoscritto dai due leader conservatore e liberal-democratico venne rappresentato alla pubblica opinione come un documento storico per il contenuto di un programma di governo di partenariato ("this is an historic document in British politics: the first time in over a half century two parties have come together to put forward a programme for partnership government "Coalition agreement for stability and reform, 20/5/2010).

<sup>15</sup> Cfr. D. DENVER, *The Results: How Britain Voted*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, 4, 2010, 588-606

complesso. I punti più controversi furono rappresentati dalla diversa sensibilità delle due forze politiche di fronte alle tematiche europeiste e il capitolo concernente le riforme costituzionali, in particolare con l'inserimento nell'*agreement* dell'impegno relativo all'indizione del referendum per il superamento del sistema elettorale maggioritario, tema sensibile per il Liberal-Democrat party<sup>16</sup>.

L'attenzione posta dai Lib-Dem ai temi delle riforme istituzionali trovò un significativo riscontro nella trattativa con i Conservatori soprattutto con l'accoglimento dell'intesa sul *Fixed-Term Parliament Act* 2011, che spezzò la linea di continuità con una convenzione costituzionale che, recependo il contenuto del *Septennial Act 1715* e dell'art. 7 del *Parliament Act 1911*, non contemplava una data fissa per lo svolgimento delle elezioni ma considerava l'arco del quinquennio come gittata temporale massima. Il contesto costituzionale, costruito dalla convenzione e dalla prassi, ha consolidato nel corso del tempo un protagonismo del *Prime Minister* in ragione della possibilità di determinare il momento più utile per il suo partito del ricorso alle urne, proprio grazie all'assenza del del "*fixed term*" della legislatura<sup>17</sup>.

Il valore dell'innovazione per il Parlamento britannico è spiegato oltre che dall'intuibile significato politico, anche alla luce del peso che le Constitutional Conventions<sup>18</sup> hanno nel sistema costituzionale inglese. La tradizione giuridica di *common law* ha conferito, infatti, alla convenzione costituzionale una valenza fondamentale nell'ordinamento britannico diversamente da quanto non sia avvenuto negli ordinamenti ispirati alla tradizione di civil law<sup>19</sup>, in cui l'individuazione della natura giuridica della peculiare fattispecie appare più elaborata, pur consentendo che essa abbia spazio nella tassonomia delle possibilità

<sup>16</sup> Cfr. J.BARA, *The Uk Coalition Agreement of 2010: who won?*, in *Journal of Elections Public Opinion and Parties*, n.2, maggio 2011; V.Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, op. cit.; A. SELDON, M. FINN (eds.), *The Coalition Effect, 2010–2015*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; A. VANNUCCI, *Elezioni nel Regno Unito: considerazioni a margine su Hung Parliament e rebus di governo. Verso un ripensamento del maggioritario?*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n.10 del 19/5/2010.

<sup>17</sup> Osserva C. Martinelli che: "negli ultimi novant'anni la Camera dei Comuni è riuscita molto raramente a completare i cinque anni che separano il giorno della prima seduta da quello del suo formale scioglimento con la *royal proclamation*." Cfr. C.MARTINELLI, *General Election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in *Forum Costituzionale.it*, 2 luglio, 2015

<sup>18</sup> Particolare rilevanza assume l'analisi di Dicey sulla convenzione costituzionale. Cfr. A.DICEY, *Introduzione allo studio del Diritto Costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Il Mulino, Bologna, 2003; Si veda anche A.TORRE, *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2013

<sup>19</sup> Per alcuni riferimenti essenziali sulla convenzione costituzionale e sul rapporto con la consuetudine costituzionale nella dottrina italiana si vedano: A.BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2008; S. BARTOLE, *Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza politica*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1984; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Milano, 2008; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998; L. PALADIN, *Consuetudini e convenzioni costituzionali in id. Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996; A. PAVONE LA ROSA, *Consuetudine (usi normativi e negoziali)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961; P. PASSAGLIA, *relazione su «Giustizia costituzionale e procedimento legislativo», al Convegno di Napoli (12 e 13 maggio 2000) su «I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale»*, organizzato dall'Associazione «Gruppo di Pisa»; A.A.ROMANO, *Alcune osservazioni sulle consuetudini e sulle convenzioni costituzionali*, in *ID., Scritti vari di diritto costituzionale*, Università di Palermo, 1979; C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. Premesse generali*, Jovene, Napoli, 1992; G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. giur.* Treccani, Roma, 1988; Y.M.CITINO, *Tra politica e diritto: l'adeguamento della forma di governo attraverso i fatti normativi*, in Gruppo di Pisa, 2016. Sul valore polisemico dell'endiadi "convenzione costituzionale" all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, si veda P.CARNEVALE, *Una desaparecida a Palazzo della Consulta*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n.18, 30/9/2015. L'A. ne critica, infatti, l'utilizzo in senso paronimico, spaziando indifferentemente dall'orizzonte normativo a quello non normativo.

espressive della prassi costituzionale.

#### 4. Il contratto di governo in Italia

La dottrina italiana ha analizzato il “contratto di governo” per la particolare forma assunta dall’intesa sottoscritta tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega in occasione della formazione del governo Conte I, in particolare per il ricorso fatto all’impianto contrattuale, evocativo da un lato di una impostazione tipica di istituti giuridici civilistici e dall’altro dell’esperienza sperimentata con i patti coalizionali in Germania<sup>20</sup> La potenzialità trasfigurativa del documento, da mero accordo politico tra le parti a fatto giuridico in grado di imporre vincoli istituzionali, è stata collegata alle dichiarazioni rese in Parlamento dal Presidente del Consiglio nel corso del suo discorso programmatico<sup>21</sup>. Si è sottolineata, inoltre, l’anomalia dell’adesione ad una proceduralità tipicamente privatistica, con la sottoscrizione alla presenza del notaio dell’atto d’intesa da parte dei due leader della nuova maggioranza e la ratifica da parte dei loro sostenitori e militanti. In particolare il carattere tipicamente privatistico del “contratto” italiano rileverebbe in ragione della presenza di un organo di conciliazione-simile ad un analogo strumento, il Koalitionsausschuss, contemplato nel “contratto di governo” tedesco- previsto per dirimere eventuali divergenze tra i contraenti legate all’interpretazione e all’applicazione del documento contrattuale<sup>22</sup>. Il “Comitato di conciliazione”, pertanto, surrogerebbe le prerogative riconosciute dalla Costituzione al Presidente del Consiglio e ai singoli Ministri (art.95)<sup>23</sup>, concorrendo, in

<sup>20</sup> Ex multis: M.CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del 'contratto' di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, n.13, 20/6/2018; O.CHESSA, *Contratto di governo: una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico*, in *La Costituzione.info*, 17/5/2018; R.BIN, *Il contratto di governo e il rischio di una grave crisi istituzionale*, in *La Costituzione.info*, 17/maggio/2018; M. MANDATO, G. STEGHER, *Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime*, in *Nomos*, n.1, 2018. Più in generale, sull’influenza esercitata dalla dottrina costituzionalistica tedesca sul dibattito scientifico italiano, si veda: P.RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant’anni di rapporti tra le “culture” costituzionali tedesca e italiana*, in *Rivista AIC*, n°4/2011 del 15/11/2011

<sup>21</sup>In particolare M.C.GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, op.cit

<sup>22</sup>Id.

<sup>23</sup> Il ruolo del Presidente del Consiglio nella configurazione divisa dal Costituente nell’art.95 accoglie un modello che tende a conferirne pieni poteri d’indirizzo, di direzione politica, di promozione e coordinamento dell’attività del collegio da lui presieduto, ai sensi del primo comma dell’art.95 Cost.. In questo senso la dottrina costituzionalistica più autorevole. Cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1976, 691 ss; S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quad. Cost.*, 1982, 17; P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXV, Milano 1986; id., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, 40 ss.; E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in AA. VV., *Istituzione- Governo, analisi e prospettive*, a cura di S. RISTUCCIA, Giuffrè, Milano, 1977, 45 ss 13; G. STADERINI, *L’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. SPAGNA MUSSO, Vol. I, Cedam, Padova, 1979, 203 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, Tomo I, 1969, 523 ss.; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Barbèra, Firenze, 1951; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, Vol. III, Milano, 2010, 538 ss; Sull’evoluzione del ruolo del presidente del Consiglio nella stagione della democrazia “tendenzialmente maggioritaria”, di veda S. FABBRINI, *Governare l’Italia: il rafforzamento dell’esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010; S. FABBRINI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Jovene, *Il Filangieri*, Napoli, 2011; V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010; I.CIOLLI, *Ascesa e declino dell’attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all’espansione dei poteri*

particolare, a determinare una compressione del ruolo del Capo del Governo già vulnerata dalla presenza dei due vice-presidenti del Consiglio. Pari vulnerazione del ruolo costituzionale verrebbe operata dall'indebito condizionamento esercitato dal "contratto" nei confronti delle prerogative parlamentari quali il potere legislativo, confiscato dal Governo e le misure volte ad impedire il normale svolgimento della dialettica parlamentare, oltre il pesante vulnus dell'art.67 Cost., che aprirebbe la strada al mandato imperativo in ragione del fatto che il programma sottoscritto dai due leader a capo dei soggetti politici che sostengono il governo goda di una sua autonoma legittimazione in ragione della sanzione plabiscitaria ottenuta con il voto dei militanti e degli iscritti<sup>24</sup>. Non v'è dubbio sul fatto che il "Contratto per il governo del cambiamento" abbia rappresentato una novità nella prassi politica che ha assistito l'avvio dei governi democratici nell'ordinamento costituzionale italiano. Più difficile è convenire sul fatto che tale esperienza, peraltro prematuramente estinta senza che istituti pur previsti dall'impianto contrattuale-si veda il citato Comitato di Conciliazione-abbiano mai avuto modo di attivarsi, abbia potuto proporsi come l'epifania di una convenzione costituzionale che guarda al *Koalitionsvertrag* tedesco, peraltro necessariamente *praeter constitutionem* e non giustiziabile, o piuttosto un esercizio lessicale di indubbia efficacia mediatica. In verità è proprio la dimensione giusprivatistica a non trovare accoglimento nell'impianto costituzionale italiano. Esistono, infatti, alcune insuperabili carenze di legittimazione dei contraenti che hanno sottoscritto il documento che ha accompagnato la nascita del Conte I. Infatti a causa dell'indisponibilità dell'oggetto del contratto da parte dei sottoscrittori, poiché il contenuto dell'attività dell'Esecutivo è consegnato all'organo costituzionale e non ai contraenti, e, come viene efficacemente sostenuto, per il difetto di legittimazione degli attori<sup>25</sup>, che non sono i leader dei partiti ma i gruppi parlamentari, oltre che per l'impossibilità di configurare margini plausibili per l'azione di risarcimento a motivo di inadempimento contrattuale, l'evocazione del negozio di diritto privato appare davvero estranea al "contratto", che continuerebbe a configurarsi come un atto politico, alla stregua dei programmi di governo condivisi da alleati che nei 71 anni di esperienza costituzionale abbiamo largamente potuto conoscere, ancorché denominate in vari modi<sup>26</sup>. A conferma della valetudinarietà

---

*monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, 29/11/2017. Per un'efficace analisi diacronica del ruolo del Presidente del Consiglio, si veda: R. P. TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione in Cammino*, n.11/ 2014

<sup>24</sup> Sul punto si v. ancora M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, op. cit.

<sup>25</sup> In particolare V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giurpubblicistica italiana, un (semplice) accordo di programma*, op. cit. e L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, op. cit. Entrambi gli autori analizzano le fattispecie contrattuali di natura privatistica previste nell'ordinamento giuridico italiano per concludere per sull'inapplicabilità delle norme privatistiche alla fattispecie dell'accordo politico.

<sup>26</sup> Fondamentale il contributo scientifico di P.A. Capotosti sulla funzione degli accordi di governo nell'esperienza costituzionale italiana. Si vedano, in particolare in P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit.; ID., *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Scritti Onida*, Giuffrè, Milano, 2011. L'analisi scientifica del giurista italiano intorno al tema richiamato è stata oggetto di una recente riflessione in occasione del Convegno promosso da G. AMATO E F. LANCHESTER (a cura di), "La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo", ora in *Atti del Convegno – Roma 19 marzo 2015*, *Quaderni di Nomos. Le attualità nel diritto*, Giuffrè, Milano, 2015. Sull'esperienza dei governi italiani nella storia repubblicana si veda, inoltre, T. GUARNIER, *Contratto di governo, azione governativa e rapporto fiduciario*, op. cit.

istituzionale e politica e dell'impianto "contrattuale" che ha sorretto l'intesa tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega nel Conte I, c'è la subitanea regressione nella rappresentazione semantica da "contratto" a "programma" di governo subita dall'intesa coalizionale tra il Movimento Cinque Stelle e il PD per dare vita al secondo Governo Conte. Al posto delle clausole contrattuali declinate con minuziosa precisione nel documento notarile si è dunque fatto luogo a punti programmatici più ordinari e ricorrenti nella prassi delle intese interpartitiche in vista del governo di coalizione<sup>27</sup>. E, se il Movimento Cinque Stelle ha ritenuto di replicare l'esercizio della consultazione della propria base di militanti attraverso la piattaforma telematica Rousseau per garantirsi il consenso sul programma concordato, il PD ha fatto ricorso alle più tradizionali forme di ratifica politica dei suoi organi di direzione del partito<sup>28</sup>.

## 5. Conclusione

Al netto di ogni critica che pure è stato possibile muovere ad una veste giuridica, quella dell'impianto "contrattuale", che si pretenderebbe di trasmutare dall'area privatistica a quella pubblicistica, trasferendo nell'ordinamento italiano l'esperienza tedesca (o inglese del *coalition agreement*), resterebbe da svolgere una non secondaria valutazione in ordine ai contesti politico-istituzionali in cui il "contratto di governo" e il *Koalitionsvertrag* si trovano a produrre i loro effetti. Nell'esperienza politica tedesca, infatti, l'elemento della stabilità politica antecede la stipula del contratto chiamato a svolgere una funzione di conferma dell'intesa, comunque favorita dall'ordinamento costituzionale, in particolare dalla presenza dell'istituto della sfiducia costruttiva, previsto dall'art.67 della Legge Fondamentale, oltre che dal ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti dall'art.21 GG<sup>29</sup>. L'ordinamento

<sup>27</sup> La forma assunta dall'intesa politica tra il Movimento Cinque Stelle e il PD torna a combaciarsi anche nella forma con i più ordinari accordi di governo, più volte evocati nella tradizione delle intese coalizionali. La stessa configurazione "contrattuale", strutturata avendo riguardo ai documenti che accompagnano la *Koalitionsvertrag* tedesca, pletorici e minuziosamente articolati alla stregua di atti notarili, fa luogo ad un documento snello che si propone come un indirizzo programmatico in 29 punti, sintetico e raccolto in poche pagine, a fronte delle 56 del "contratto di governo del cambiamento" sottoscritto dai leader di Maio e Salvini l'anno precedente.

<sup>28</sup> Alla piattaforma Rousseau, strumento di consultazione con la base, il Movimento Cinque Stelle riservò il compito di verificare il gradimento dell'intesa con il PD che diede vita al Governo Conte II. Le consultazioni si tennero il 3 settembre 2019 e videro la partecipazione di 79634 votanti. Il risultato vide prevalere largamente i voti favorevoli all'intesa, pari al 79,9%. Il Pd aveva ricevuto il mandato a svolgere la trattativa con il M5S dalla Direzione nazionale il 21 agosto 2019.

<sup>29</sup> La presenza nell'ordinamento costituzionale tedesco di un istituto come la sfiducia costruttiva concorre a creare le condizioni di stabilizzazione del sistema ridimensionando il vincolo formale di tipo privatistico del "contratto di governo", poiché la struttura portante dell'assetto coalizionale resta il sistema stesso. Come viene osservato (L.MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione, natura giuridica e vincolatività*, op.cit.), "in Germania la vincolatività è una pre-condizione dell'accordo, mentre in Italia si cerca d'imporla con l'accordo stesso". Cfr. anche: F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Giuffrè, Milano, 2009; S. FILIPPONE-THAULERO, *La sfiducia costruttiva: l'esperienza tedesca e qualche riflessione sull'Italia*, in *Aspenia*, 21/9/2019, ID. *La «sfiducia costruttiva» nella Legge Fondamentale tedesca*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 57, No.4, Ottobre-Dicembre 1990, 590-604; F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005; S. MANGIAMELLI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998; S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997.

costituzionale tedesco, pertanto, costruisce una cornice entro la quale nello svolgimento delle relazioni interpartitiche appare incoraggiata l'osservanza dell'inderogabilità dei patti sottoscritti, pena la perdita reputazionale e il rischio d'isolamento politico. Elementi che non appaiono altrettanto vividi e operanti nella prassi delle relazioni politiche invalse nell'ordinamento italiano. Tuttavia potrebbe apparire frettolosa la negazione di ogni plausibilità a nuove esperienze di patti coalizionali sorretti da minuziose ed articolate clausole tra contraenti politici ideologicamente e programmaticamente non convergenti. A questo risultato, infatti, spingono due importanti fattori rappresentati dalla frantumazione degli antichi equilibri politico-istituzionali che hanno caratterizzato le democrazie liberali nel secondo novecento del secolo scorso, generando anche nei sistemi di common law portatori di solide vocazioni maggioritarie e bipartitiche l'inserzione di nuovi soggetti politici in grado di spezzare la simmetria duale del sistema<sup>30</sup>, e in altri ordinamenti, come nel caso italiano e tedesco, la presenza di leggi elettorali di impianto proporzionalistico naturalmente orientate verso lo schema coalizionale. In entrambi i contesti, infatti, l'irrompere dei partiti cosiddetti populistici ha ridisegnato la scena entro cui si è determinata la rappresentanza parlamentare, creando la necessità di pervenire ad alleanze inedite per garantire la maggioranza di governo. Il ricorso ad intese descritte dettagliatamente ed arricchite da clausole "contrattuali", tipico dell'incontro tra attori che fino alla definizione del patto di governo erano dialetticamente contrapposti, pertanto, è destinato probabilmente a rappresentare non una rarità nei sistemi costituzionali europei, ma un'eventualità ricorrente, che potrebbe guadagnarsi la qualificazione giuridica di una nuova convenzione costituzionale<sup>31</sup>.

## ABSTRACT

<sup>30</sup> Il contesto in cui si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei Parlamenti in alcuni tra i maggiori paesi europei ha confermato la tendenza al superamento della tenuta politica poggiante sugli assetti bipartitici o tendenzialmente bipolari, facendo registrare una situazione più articolata che ha revocato in dubbio i tradizionali equilibri. Infatti, se le elezioni generali del 2017 hanno restituito nel regno Unito una situazione di Hung Parliament, la Spagna è tornata al voto il 10 novembre 2019 ripetendo dopo sette mesi lo scrutinio generale e celebrando in quattro anni il quarto ricorso consecutivo alle urne (con una prospettiva di difficile composizione di una maggioranza di governo) e la stessa Germania, tradizionale modello di stabilità politica tra gli ordinamenti elettorali a vocazione proporzionalistica, con il voto del 2017 ha visto significativamente ridimensionati i due maggiori partiti, CDU/CSU e SPD. Solo la Francia ha potuto registrare nelle elezioni del 2017 una buona tenuta degli equilibri di governo grazie anche ad un peculiare sistema elettorale a doppio turno che tende a semplificare la dialettica politica.

<sup>31</sup> La riproposizione del "contratto", caratterizzato dalla regola della non giustiziabilità e accolto tacitamente dai nuovi contraenti, potrebbe atteggiarsi come una convenzione costituzionale, alla stregua di alcuni precedenti che nell'ordinamento italiano hanno avuto applicazione, come, ad esempio l'elezione a Presidente della Camera dei Deputati di esponenti del maggiore partito di opposizione, nel periodo che va dal 1976 all'avvento del sistema elettorale maggioritario, o l'attribuzione della presidenza delle Commissioni parlamentari cosiddette di garanzia, come la Vigilanza Rai e il Copasir. Cfr. G.U.RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, op.cit.

L'avvento del primo governo Conte ha fatto registrare l'ingresso sulla scena politico-istituzionale italiana del "contratto di governo del cambiamento", una formula che intende riferirsi esplicitamente al *Koalitionsvertrag* tedesco e al *Coalition Agreement* inglese, soprattutto con riferimento alla natura programmatica e non ideologica dell'intesa sottoscritta tra i partiti contraenti. L'articolo prende in esame le modalità con cui le tre esperienze si sono verificate, alla luce anche della valutazione espressa dalla dottrina e del nuovo contesto politico che caratterizza le democrazie europee.

The advent of the first Conte government registered the entry into the Italian political and institutional scene of the "government contract of change", a formula that intends to refer explicitly to the German *Koalitionsvertrag* and the English *Coalition Agreement*, especially with reference to the programmatic and non-ideological agreement signed between the contracting parties. The article examines the ways in which the three experiences occurred, also in light of the evaluation expressed by the doctrine and the new political context that characterizes European democracies.

**PAROLE CHIAVE:** *Koalitionsvertrag*, *Coalition Agreement*, consuetudine costituzionale, forma di governo, coalizione.