



NUMERO SPECIALE 3 2019  
15 APRILE 2019

*The Manchurian Candidate.*  
Il Presidente del Consiglio garante del  
contratto di governo.

di Massimo Cavino

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"



# *The Manchurian Candidate.* Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo.

**di Massimo Cavino**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

**Sommario:** 1. Premessa – 2. La forma privatistica del contratto di governo – 3. Contratto di governo, concezione della democrazia rappresentativa e democrazia diretta. – 4. Contratto di governo, accordo di coalizione e programma di governo.

## **1. Premessa.**

La XVIII legislatura rappresenta un momento di svolta nella storia dell'Europa contemporanea. Per la prima volta una delle grandi democrazie fondatrici del processo di integrazione europea ha consegnato il governo del Paese a forze politiche populiste.

Ci si è interrogati a lungo sulla definizione del concetto di populismo. Ebbene, il 5 giugno 2018 un Professore ordinario di Diritto privato dell'Università di Firenze ne ha fornito l'interpretazione autentica. Il Professore Giuseppe Conte, nelle comunicazioni rese nell'aula del Senato - che stava per votare la fiducia al Governo da lui presieduto -, ha dichiarato: «Le forze politiche che integrano la maggioranza di Governo sono state accusate di essere populiste, antisistema. Bene, sono formule linguistiche che ciascuno è libero di declinare. Se populismo è l'attitudine della classe dirigente ad ascoltare i bisogni della gente - e qui traggio ispirazione dalle riflessioni di Dostoevskij, nelle pagine di «Puškin» - se antisistema significa mirare a introdurre un nuovo sistema che rimuova vecchi privilegi e incrostazioni di potere, ebbene, queste forze politiche meritano entrambe queste qualificazioni».

Dunque, populismo significa immediata (nel duplice significato di: *attuale* non collocata in una prospettiva di medio o lungo periodo; e *non mediata* da forme di integrazione) manifestazione di bisogni che la classe dirigente ha solo il dovere di soddisfare<sup>1</sup>. La classe dirigente non deve cercare di elaborare la proposta di nuovi assetti sociali: la gente sa da sola quello che vuole, basta ascoltarla. Per questo non serve neppure una particolare competenza politica per divenire classe dirigente. Anzi: minore è la competenza politica, maggiore sarà la capacità di ascolto dei “bisogni della gente”. *Uno vale uno: ovvero uno vale l'altro*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n. 12/2018, p. 12.

<sup>2</sup> Come ha recentemente sostenuto Luca Imarisio in una bella lezione tenuta all'Università di Torino.

Se dietro il discorso del Presidente del consiglio Conte vi fosse veramente una concezione politica, foss'anche una concezione “populistica” della politica, non sarebbe certamente da cercare nelle citazioni, a sproposito, di classici russi. Essa potrebbe più agevolmente essere trovata nelle pagine di un autore originario della città che ospita la sua cattedra di Diritto privato: Vasco Pratolini. L'immagine della gente che esprime genuinamente i suoi bisogni ricorda quella del popolano, buon selvaggio, che Pratolini ci dipinge ne “Il quartiere”.

Se vi fosse una concezione politica. Ma non c'è.

Dietro il discorso di insediamento del Presidente del consiglio c'è un'azienda privata, la “Casaleggio e associati”. E allora, forse, il riferimento letterario più adatto alla figura di Giuseppe Conte è “Il candidato della Mancinuria” di Richard Condon, per lo meno nella sua rivisitazione cinematografica, non già del 1962 quanto piuttosto del 2004.

Suggerimenti letterarie e cinematografiche a parte, la rappresentazione delle dinamiche di interazione tra società e istituzioni che emerge dal discorso del Presidente del Consiglio è quella di un rapporto unidirezionale: le istituzioni della Repubblica non devono interferire con le strutture della società ma devono semplicemente accoglierne le istanze.

Ecco allora che a presiedere il Governo è chiamato l'«avvocato degli italiani» con il compito esclusivo di applicare, non già un programma, ma un «contratto di governo».

## **2. La forma privatistica del contratto di governo.**

Le complesse vicende istituzionali<sup>3</sup> seguite alle elezioni del 4 marzo 2018 hanno trovato la propria sintesi nel cosiddetto “contratto di governo”.

Il 20 aprile 2018 il Professore Giacinto Della Cananea trasmetteva il parere reso dal comitato di esperti<sup>4</sup> da lui istituito e presieduto adempiendo all'incarico, conferito dall'Onorevole Luigi Di Maio, nella sua veste di Capo politico del Movimento Cinque Stelle; incarico che consisteva nel considerare l'esistenza di punti di convergenza tra i programmi elettorali dello stesso Movimento Cinque Stelle, della Lega Nord e del Partito democratico.

---

<sup>3</sup> Per una ricostruzione delle quali cfr. i saggi raccolti da A. MORELLI (a cura di), *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.

<sup>4</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 della Dottoressa Angela Ferrari Zumbini (Università Federico II di Napoli) per lo studio dell'ultimo accordo di coalizione raggiunto in Germania.

Dopo avere verificato che, effettivamente, si potevano riscontrare dei punti di convergenza tra i diversi programmi elettorali, il “Comitato Della Cananea” 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 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. Esso 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: la formalizzazione del patto in un documento, la procedimentalizzazione dei successivi passaggi politici che avrebbero dovuto integrare il patto, l’istituzione di un organo, il comitato di conciliazione, chiamato a dirimere le controversie sull’interpretazione del patto e su altre possibili divergenze. In questo ambito, la figura del contratto non veniva mai evocata.

Eppure, essa entra nel discorso pubblico tramite l’uso che ne fa l’Onorevole di Maio che definisce la proposta di accordo come “prima stesura del contratto di governo”, seguito dall’Onorevole Matteo Salvini, una volta concluso il percorso di avvicinamento tra Movimento 5 stelle e Lega.

Si badi bene, il ricorso all’immagine del contratto ha un noto precedente.

L’8 maggio 2001, negli studi della trasmissione televisiva “Porta a porta”, l’Onorevole Silvio Berlusconi presentava e sottoscriveva il “Contratto con gli italiani”<sup>5</sup> col quale, nella veste di leader della coalizione

---

<sup>5</sup> Il testo è reperibile all’indirizzo <http://www.pdl.it/speciali/contratti-2001-2008.pdf>, ultimo accesso 12 febbraio 2019.

politica “la Casa delle libertà”, si impegnava, nel caso di una vittoria elettorale, a realizzare cinque punti programmatici<sup>6</sup>; 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. La natura meramente propagandistica del contratto con gli italiani era evidente: «Il contratto – si leggeva nel testo – sarà reso valido e operativo il 13 maggio 2001 con il voto degli elettori italiani».

“Il contratto di governo” tra Movimento 5 stelle e Lega è molto diverso: esso viene sottoscritto da Luigi Di Maio e Matteo Salvini, in qualità di capi dei rispettivi partiti, davanti a un notaio (la cui identità è avvolta da un mistero così fitto da far dubitare della sua esistenza) che raccoglie le manifestazioni di volontà dopo avere autenticato le firme.

La forma è dunque quella di un contratto di diritto privato. Certamente, tra le ragioni che hanno condotto le forze politiche firmatarie a sceglierla non mancano quelle di natura essenzialmente propagandistica, che rientrano pienamente nei canoni della comunicazione populistica, immediata, che le contraddistingue: gli italiani sono un popolo di proprietari della propria abitazione, acquistata, di regola, finanziando l’acquisto con un contratto di mutuo; l’atto notarile evoca pertanto, nell’esperienza comune, la solennità di un momento estremamente impegnativo. Nelle intenzioni delle parti la scelta della forma contrattuale per stringere un accordo politico rispondeva quindi all’esigenza di assimilarsi alla “gente”, di marcare il cambiamento, il superamento della distinzione tra “casta” e “gente” determinato dalla nuova stagione del governo populista.

Non si può, tuttavia, considerare il modello del “contratto di governo” alla stregua di una semplice trovata comunicativa. Essa può avere ricadute rilevanti che si inquadrano nella concezione della democrazia rappresentativa che accomuna le parti contraenti.

### **3. Contratto di governo, concezione della democrazia rappresentativa e democrazia diretta.**

Le ricadute non riguardano certamente gli effetti che il contratto di governo può avere sul piano del diritto civile, rispetto al quale è facile rilevarne la nullità sotto diversi profili, che vanno dalla mancanza della patrimonialità della causa al contrasto con norme imperative, quale l’articolo 67 della Costituzione<sup>7</sup>. Nullità che potrebbe comportare una responsabilità del notaio – se esiste – che ha proceduto alla autenticazione delle firme, e che avrebbe dovuto condurre – se il notaio esiste, e ancor di più se è

---

<sup>6</sup> 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”.

<sup>7</sup> Cfr. L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *osservatorioaic.it*, n. 3/2018, pp. 328 ss.

personaggio immaginario – ad una presa di posizione del Consiglio Nazionale del Notariato, rimasto silente.

Esse, come dicevamo, attengono alla concezione della democrazia rappresentativa e si ripercuotono, di conseguenza, sulle dinamiche della forma di governo.

La riflessione costituzionalistica ha chiarito da tempo che il termine rappresentanza può essere inteso nel duplice significato di rappresentanza formale<sup>8</sup> e di rappresentanza di contenuto<sup>9</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 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>10</sup>.

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

Il ruolo che il contratto attribuisce al Parlamento non è quello di realizzare la mediazione in cui si traduce, appunto, la sintesi tra rappresentanza formale e di contenuto: una rigorosa disciplina della “cooperazione

---

<sup>8</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>9</sup> E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., pp. 251 ss.: «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 le 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>10</sup> E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 252.

tra gruppi parlamentari” assegna 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, è individuato fuori dai rapporti istituzionali.

Il contratto di governo prevede infatti che le eventuali controversie interpretative e le integrazioni di contenuto debbano essere devolute ad un “comitato di conciliazione”, da istituirsi con un successivo accordo tra le parti. Il fatto che l’accordo fino ad ora non sia intervenuto, e che la funzione del comitato di conciliazione sia stata assolta da tradizionali vertici tra i leader dei partiti di maggioranza, non vale certo a ridurre la portata svalutativa sulle dinamiche istituzionali che la sua previsione manifesta<sup>11</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, 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 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».

---

<sup>11</sup> Cfr. R. CARIDÀ, *Cos’è il «Comitato di conciliazione?»*, in *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte*, cit., 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”».

L'attuazione di questi contenuti del contratto sta procedendo piuttosto speditamente.

Il 7 febbraio 2019 il Senato ha approvato in prima deliberazione il disegno di legge di revisione costituzionale S 214 recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 in materia di riduzione del numero dei parlamentari” che ridurrebbe a quattrocento il numero dei deputati e a duecento il numero dei senatori. 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>12</sup>. E mentre scriviamo è in corso l'esame alla Camera dei deputati della proposta di legge di revisione costituzionale A.C. 1173 volta alla modifica della disciplina dell'iniziativa legislativa popolare<sup>13</sup>. Il progetto prevede che qualora una proposta di iniziativa legislativa popolare, presentata da non meno di cinquecentomila elettori, non sia approvata entro diciotto mesi dalla sua presentazione si indica un referendum popolare per deliberarne l'approvazione<sup>14</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>15</sup> affinché sia più efficiente nella esecuzione di quelle

---

<sup>12</sup> Per un approfondimento si rinvia alla lettura degli atti della tavola rotonda “Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione”, Roma, 16 maggio 2018, pubblicati in *Federalismi.it*, 13/2018.

<sup>13</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 *osservatorioaic.it*, n. 3/2018; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *osservatorioaic.it*, n. 3/2018.

<sup>14</sup> Il referendum deliberativo incontrerebbe diversi limiti sul cui rispetto sarebbe chiamata 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>15</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



direttive, presidiate da vincoli che impediscano il formarsi di un indirizzo autonomo; 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.

### 3. Contratto di governo, accordo di coalizione e programma di governo

Il contratto di governo non può essere considerato come un semplice accordo di coalizione<sup>16</sup>.

Ad escluderlo sono le stesse parti contraenti che sottolineano la reciproca inconciliabilità sul piano ideale<sup>17</sup> e negano che sia stata stretta una forma di alleanza politica che abbia dato luogo ad una coalizione. Gli esponenti della Lega e del Movimento 5 stelle sostengono che il contratto di governo è qualcosa di meno di un accordo di coalizione, che esso sia uno strumento per realizzare soltanto alcune specifiche misure<sup>18</sup>. Il contratto di governo non vuole quindi essere l'espressione di un indirizzo politico che impegni i partiti ad una generale assunzione di responsabilità. Esso piuttosto costituisce una sorta di capitolato di opere appaltate dai partiti di maggioranza al Governo e al Parlamento<sup>19</sup>.

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 è stato costretto ad 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

---

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 costituzionale 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>16</sup> Contra, apparentemente, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *dirittifondamentali.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.

<sup>17</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 ss.

<sup>18</sup> Ma anche rispetto ad esse le contraddizioni e le divergenze tendono a prevalere sulla unitarietà di intenti dichiarata dai titoli dei paragrafi del contratto. 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 regressiva*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 377/2018, p. 6 ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., p. 27 ss.

Presidente del Consiglio alla elaborazione del programma di Governo, fatto del tutto scontato, deve essere l'oggetto di una puntuale precisazione. Per altro è del tutto evidente che l'imbarazzante affermazione del Presidente Conte – già anticipata il 23 maggio subito dopo avere ricevuto il primo incarico – non corrisponde al vero<sup>20</sup>.

E l'integrale recepimento del "contratto" nel programma di Governo produce un effetto di esternalizzazione della responsabilità politica dell'esecutivo, per ora limitata alla sola responsabilità diffusa, ma che induce a molte preoccupazioni rispetto alla dichiarata volontà di introdurre vincoli al mandato parlamentare.

Essa, per altro, ha già prodotto il risultato di destrutturare il concetto stesso di programma di governo. I riferimenti alle clausole da parte dei due contraenti, Di Maio e Salvini, risultano essere del tutto sganciati da qualsivoglia unità di indirizzo politico ed amministrativo e orientati, piuttosto, ad una logica di coordinamento cartellistico: in alcune circostanze essi hanno affermato che ciò che non rientra espressamente nel contratto non deve essere realizzato<sup>21</sup>, in altre che deve essere realizzato perché inevitabile conseguenza di scellerate decisioni assunte da governi precedenti (si pensi alla definizione di delitto perfetto con cui, il 23 agosto 2018, Luigi Di Maio ha designato l'accordo su Ilva di Taranto con Arcelor Mittal).

Alla luce di queste considerazioni si può allora concludere che in realtà il programma di Governo non c'è; che al Presidente del consiglio non è attribuita altra funzione che quella di manifestare all'opinione pubblica le decisioni assunte, di volta in volta, dai due contraenti e di esserne, verso di essi, il garante.

Si può allora concludere che la scelta dello schema privatistico del contratto di governo non abbia un valore meramente propagandistico, ma sia del tutto coerente ad un disegno di progressivo svuotamento delle forme della democrazia parlamentare.

---

<sup>20</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Il forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., 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>21</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 *Riv. Ita. Dir. e Proc. penale*, p. 1325 e ss., in particolare nota 4.