



Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione.

di

Vincenzo Baldini

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Il contratto di coalizione (Koalitionsvertrag) nella forma di governo tedesca.* – 3. Il “contratto di governo” all’italiana: profili giuridico-costituzionali.

1. Premessa.

In questa fase, piuttosto caotica, di inizio della XIX Legislatura, la formula più in voga da alcune settimane è “contratto di governo”, una proposta avanzata dal partito di maggioranza relativa a potenziali partner di governo. Per quanto è stato raccontato dagli esponenti di tale partito, essa vorrebbe significare due cose: che nessun accordo politico-programmatico il proponente intende realizzare con altre forze politiche, considerate in qualche modo (e per vari aspetti) distanti dal primo.

La logica sottesa alla comune stipula di tale contratto sarebbe, appunto, quella privatistica, del raggiungimento di un *idem consensus* su punti specifici di un’azione politica che, dopo la sottoscrizione, vincolerebbe le parti a realizzarli, pena l’inadempimento dell’atto contrattuale e, di conseguenza, l’irrogazione di una serie di sanzioni.

Fin qui, tutto abbastanza chiaro. I problemi, però, cominciano a delinearsi quando si voglia discutere sulla natura giuridica del “contratto di governo” – oggetto del contratto, natura delle prestazioni, etc.- sulle sanzioni conseguenti ad

eventuali inadempimenti da parte di alcuna delle parti contrattuali, sull'efficacia della clausola rebus sic stanti bus e via dicendo.

2. Il contratto di coalizione (Koalitionsvertrag) nella forma di governo tedesca.

Il contratto di (coalizione di) governo (*Koalitionsvertrag*) è stato impiegato in Germania, come è noto, per conferire una base programmatica all'indirizzo politico di Esecutivi di "Grande coalizione", vale a dire formati dai due partiti riusciti più forti dalle elezioni (cristiano-liberali (CDU/CSU) e socialdemocratici (SPD)), che tuttavia in campagna elettorale si sono presentati come alternativi e concorrenti promotori, dunque di programmi politici anche molto diversi l'uno dall'altro. Un contratto di coalizione, invece, non è alla base delle alleanze pre-elettorali che i partiti politici realizzano in base ad affinità politico-programmatiche, quale, ad es., quella tra CDU/CSU e Liberali o, dalla parte opposta, tra la SPD ed i Verdi.

Il contratto si compone, di norma, di un Preambolo, della indicazione degli obiettivi di governo e dei contenuti della politica comune delle decisioni inerenti il personale (ministri etc.) e di accordi procedurali. Gli scopi di governo possono essere indicati in generale o anche tradotti in decisioni specifiche che riguardino anche l'esercizio di iniziativa legislativa. Possono essere anche indicati i nomi di chi sarà chiamato a ricoprire incarichi di governo e fissate anche le procedure per la soluzione di tensioni all'interno della coalizione.

Per quanto possa esservi, in dottrina, qualche divergenza circa la natura giuridica ed i vincoli (giuridici) derivanti da un tale contratto, si tende ad escluderne la capacità di generare veri e propri obblighi e diritti di natura sinallagmatica, come tali pretensibili davanti ad un giudice¹. L'obiezione più rilevante è che riferendosi, esso, alla realizzazione di obiettivi politici che pertanto coinvolgono la competenza di organi e soggetti pubblici, non possa riconoscersi a

¹ "Einigkeit besteht, dass Koalitionsverträge gerichtlich nicht einklagbar und vollstreckbar sind.": *Wissenschaftliche Dienste - deutscher Bundestag - Koalitionsverhandlungen – Koalitionsvertrag*.

tale contratto natura privatistica². La sua portata, dunque, si svela pienamente ma anche unicamente sul piano politico, così che la sua realizzazione o meno, come anche l'inadempimento di clausole contrattuali dovuto al recesso di una delle parti dell'accordo, determinerebbe effetti sanzionatori di natura prettamente politica³.

In quanto più specificatamente attiene a profili di ordine costituzionale, il contratto di coalizione, sebbene non trovi nella Legge fondamentale alcuna norma espressa di riconoscimento, è senz'altro ammesso⁴ come una soluzione di compromesso ai fini della formazione del Governo. In particolare, esso troverebbe la sua seppure implicita legittimazione tanto nella previsione dell'art. 63, c. 1. GG – secondo cui il Cancelliere è eletto dal Parlamento, su proposta del Presidente federale, senza una previa discussione) – ciò che lascerebbe prefigurare l'esistenza di colloqui e trattative precedenti il voto parlamentare; quanto nell'art. 21 GG, che sancisce il riferimento ad una democrazia in cui assume rilevanza il ruolo dei partiti politici come promotori della politica nazionale.

3. Il "contratto di governo" all'italiana: profili giuridico-costituzionali.

Quanto detto finora, per il contratto di coalizione noto all'esperienza tedesca, può valere anche nel caso italiano.

In primo luogo, è senz'altro plausibile sul piano costituzionale la ricerca di soluzioni di compromesso tra le forze politiche per un programma comune di governo, in quanto la stessa Costituzione non esclude tra i compiti dei partiti politici (art. 49 Cost.)⁵ quello di promuovere iniziative mirate alla determinazioni di scopi e programmi idonei ad essere tradotti in un indirizzo politico di maggioranza

² "Weil Koalitionsverträge auf die Umsetzung politischer Ziele durch die Staatsorgane gerichtet sind, können sie nicht als privatrechtliche Abreden angesehen werden": *Wissenschaftliche Dienste - deutscher Bundestag*, cit..

³ "Kein Koalitionspartner wird sich ohne Not von den getroffenen Absprachen lösen und dem Verdacht der politischen Unzuverlässigkeit aussetzen. Dem Koalitionsvertrag widersprechendes Verhalten eines Koalitionspartners könnte von dem anderen Partner in aller Öffentlichkeit als Bruch eines verfassungsrechtlichen Vertrages dargestellt werden": *Wissenschaftliche Dienste*, cit.

⁴ „Das Grundgesetz enthält keine Norm, die Koalitionsverträge ausdrücklich vorsieht oder ausschließt“: *Wissenschaftliche Dienste*, cit..

⁵ Al riguardo cfr. *Sub Art. 49 Cost.*, in AA.VV. (a cura di V. Crisafulli, L. Paladin), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1988, p.329 ss., part. p. 332 ss.

⁶, trovando poi forma in atti legislativi approvati dalla maggioranza parlamentare. In questa direzione, del resto, un chiaro avallo giunge anche dalla disciplina elettorale vigente che, in quanto di tipo proporzionale, incoraggia la formazione di governi di coalizione e, dunque, l'assestamento di logiche di compromesso politico nel quadro di un assetto multipartitico delle Assemblee parlamentari.

Allo stesso modo, poco verosimile è l'inquadramento giuridico di un tale negozio in una dimensione essenzialmente giusprivatistica, in ossequio alla formale qualificazione di contratto.

In proposito, va in primo luogo rilevata la problematica configurazione dell'oggetto di un siffatto contratto. Se quest'ultimo fosse risoluto nel programma di governo, allora l'atto risulterebbe nullo in quanto tale oggetto si configura al di fuori della sfera disponibilità delle parti contraenti (art. 1353 c.c.), rientrando il programma di governo nella piena ed assoluta disponibilità di un organo di natura costituzionale, come l'Esecutivo. Né potrebbe riferirsi il caso di specie, *mutatis mutandis*, alla figura del contratto ex art. 1472 c.c., visto che l'oggetto in questione non potrebbe mai entrare nella disponibilità delle suddette parti. Se invece a costituire l'oggetto del contratto fossero le condotte dei componenti i singoli partiti, l'inesistenza dell'atto andrebbe forse riferita al difetto di legittimazione delle parti che l'hanno sottoscritto (non i gruppi parlamentari e, in loro rappresentanza, i relativi presidenti ma solo i capi dei partiti politici). I partiti politici, come è noto, non sono configurati in Costituzione quali organi dello Stato-apparato ma tutti insieme operano, quali soggetti dello Stato-comunità, nel concorso alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.)⁷, ciò che non corrisponde all'indirizzo politico di maggioranza. Al massimo, dovrebbero figurare quali parti contraenti i gruppi parlamentari, avendo gli stessi una posizione

⁶ V. anche P. Favre, *La décision de majorité* (1976), tr. it: *La decisione di maggioranza*, a cura di S. Bartolini, Milano, p. 375 ss.

⁷ Cfr. anche G. Leibholz, *Die Repräsentation in der Demokratie* (1973), *La rappresentazione nella democrazia*, tr. It. di S. Forti, Milano, 1989, p. 129 ss.

istituzionalmente qualificata a contrarre vincoli di condotta (unicamente di natura privatistica) all'interno dell'organo di rappresentanza politica⁸.

Peraltro, va considerato come l'apprezzamento politico inerente a oggetti o casi dell'esperienza condotto dal parlamentare quale "rappresentante della Nazione" (art. 67 Cost.), seppure limitato a monte dalla previsione di un vincolo contrattuale, non inciderebbe in alcun modo sulla integrità del divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.)⁹, con la conseguenza che tale vincolo andrebbe "naturalmente" sottoposto a continue possibilità di rivisitazione. Nel caso, il contratto di governo non parrebbe legittimare alcuna azione di natura giurisdizionale mirata esclusivamente –in ipotesi- all'esito di un risarcimento del danno giacché, per quanto si è venuto fin qui dicendo, tale contratto non assume alcuna efficacia formale, sul piano giuridico. Di conseguenza, non sussistono nella specie i presupposti per un esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.), né quelli per far valere la responsabilità diretta dei funzionari dello Stato (art. 28 Cost.), né in fine rilevano le condizioni per adire il giudice amministrativo (artt. 113 Cost.). Le uniche sanzioni praticabili, in tal caso, sarebbero di natura politica, da un generale discredito nei confronti del contraente inadempiente, divenuto inaffidabile secondo una comunicazione pubblica di parte, fino, in ultima analisi, alle dimissioni dell'Esecutivo in quanto colpito da un voto di sfiducia o per motivi che in qualche modo ne impediscono il prosieguo dell'azione.

Del resto, l'esame dei contenuti – piuttosto ampi e generici- trasfusi nella bozza di contratto di governo, di recente elaborata da una commissione scientifica a tanto incaricata, sembra confermare la consistenza *pseudocontrattuale* (corsivo mio: n.d.r.) dell'atto in questione.

La sua struttura materiale che traduce contenuti di una (sempre solo) potenziale affinità di obiettivi programmatici che accomunerebbe alcune forze politiche sembra piuttosto avvicinarsi a quella di un "contratto per adesione", che

⁸ Sul concetto di rappresentanza politica, cfr. in particolare D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, p.3 ss.

⁹ Al riguardo cfr. *Sub Art. 67 Cost.*, in AA.VV. (a cura di V. Crisafulli, L. Paladin), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 406 ss.

una parte ha elaborato ed alla quale si aderisce senza alcuna possibilità di revisione o adattamento.

A ragionare in modo diverso, ritenendosi, ad es., che la suddetta bozza null'altro contiene che una proposta di accordo pienamente negoziabile tra le parti contraenti, essa non si differenzerebbe nella sostanza, allora, dai rituali schemi programmatici che circolano nella fase prodromica alla formazione del governo, messi a punto da chi riceve l'incarico dal Capo dello Stato di provare a formare il Governo e le forze politiche che quest'ultimo intenderebbe coinvolgere nella costruzione di una maggioranza di governo. In questo senso, allora, si verterebbe all'interno dell'ordinaria dinamica che accompagna la nascita di un Esecutivo, nel quadro di una forma di governo parlamentare come la nostra.

A questo punto, sarebbe forse opportuno abbandonare ogni solennità nell'annuncio della proposta formale e avviare invece un confronto autentico ed una mediazione flessibile con quelle forze con le quali, inevitabilmente, si finisce per realizzare un apparentamento politico, in nome di obiettivi comuni. Ma questa è proprio la sostanza reale del parlamentarismo contemporaneo¹⁰.

¹⁰ Sui caratteri del parlamentarismo contemporaneo, v. in particolare H. Meyer, *Das parlamentarische System des Grundgesetzes, Anlage – Erfahrungen- Zukunftseignung*, in *VVDStRL* 33, Berlin, 1975, p. 69 ss.