

di **Luca Mariantoni** – *Specializzando presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali, Sapienza Università di Roma*

### **Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività\***

**ABSTRACT:** The coming into being of the Conte government was the first in Italy to make use of the government-contract scheme; i.e., stating in writing the political objectives to be pursued by members of the executive power. The present paper deals with the proper allocation of such a practice within the framework of the Italian constitutional order. The paper starts with a survey of the theories of government contracts and ends with some considerations on their binding nature on members of parliament and of the cabinet. It focuses on the relationship between such contracts and freedom of the mandate, also analyzing the links between such agreements and the institute of parliamentary confidence. The paper concludes by assessing whether such an agreement can be considered a real contract or rather is void under *ius civile*.

**SOMMARIO.** 1. Genesi e natura giuridica dell'accordo di coalizione. - 2. Rilevanza costituzionale dell'accordo di coalizione. La rappresentanza della nazione ed il divieto di mandato imperativo. - 3. La difficile importazione del modello tedesco. Il contratto di governo. - 4. Cenni alla illegittimità di diritto comune del contratto di governo.

#### **1. Genesi e natura giuridica dell'accordo di coalizione.**

L'origine storica dell'accordo di coalizione è da ricercare nella condizione strutturale del sistema parlamentare, caratterizzata da una particolare configurazione del sistema politico, con la presenza di un elevato numero di partiti, anche di modeste dimensioni, in grado di influenzarsi gli uni con gli altri al punto tale da incidere sulla determinazione della politica nazionale. Tale assetto è stato definito in dottrina *multipartitismo estremo*<sup>1</sup> e porta con sé una accentuata instabilità governativa nei cui confronti l'accordo di coalizione ha storicamente cercato di porsi come argine.

Il primo esempio storico che può essere interessante prendere in considerazione, date le affinità con l'attuale ordinamento italiano, è la Repubblica di Weimar. L'assetto delle relazioni fra partiti, gruppi e organi costituzionali venutosi a creare si collocava al margine della disciplina prevista

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della rivista.

<sup>1</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970.

nella Costituzione del 1919. Il dogma del libero mandato diveniva recessivo di fronte alla evidenza della trasformazione del Parlamento da sede della rappresentanza politica in sede di accordi di partito. La cessazione dei governi si verificava più per lo scioglimento dell'accordo che per la revoca della fiducia parlamentare. Ciò portava Schmitt a definire la forma di governo di Weimar un «*labilen Koalitions-Partein-Staat*»<sup>2</sup>.

La rilevanza dell'accordo di coalizione era già sentita prima della esperienza weimariana, al punto da spingere la dottrina ad interrogarsi sulla natura giuridica dell'accordo. Tale indagine, oltre agli scopi dogmatici di inquadramento dell'istituto, perseguiva anche il fine di ricercare la vincolatività del patto. Era indubbio infatti che, nonostante l'assenza di una copertura normativa, tantomeno costituzionale, l'accordo di coalizione necessitasse di una qualche qualificazione giuridica, tanto per poterne valutare gli effetti, quanto per poter sindacare i comportamenti dei partiti che ne facessero parte. Comprendere la struttura del patto era una necessità dettata dall'assenza di un «collegamento fra situazioni giuridiche di dovere, potere, obbligo, specificamente tipizzate e preesistenti».<sup>3</sup> La impossibilità di ritenere la coalizione dotata di una propria personalità giuridica rendeva necessaria la ricerca di una comunione d'intenti non transeunte, il cui venir meno determinava la cessazione della coalizione.

Sul tema la dottrina weimariana<sup>4</sup> operava un richiamo al principio del *pacta sunt servanda*, ritenendo che gli accordi di coalizione si configurassero come un settore del diritto statale, e tendessero a colmare le lacune, ponendosi come fonte del diritto, alla stregua del diritto consuetudinario. Tale assunto risultava essere tra i più problematici poiché, più che essere gli accordi a dar vita ad un diritto consuetudinario, sarebbe stato più logico pensare che fosse il diritto consuetudinario a legittimare gli accordi<sup>5</sup>. L'impossibilità di ascrivere gli accordi di coalizione allo schema delle consuetudini quali fonti del diritto derivava anche dall'impossibilità di riscontrare negli stessi la necessaria *diuturnitas*.

Come accennato anche la dottrina precedente alla Repubblica di Weimar<sup>6</sup> si interrogava sulla natura dell'accordo, cercando di racchiudere i patti nello schema dei trattati internazionali ritenendoli, per ciò solo, idonei a produrre diritto. Contraddiceva tale ricostruzione la origine della obbligatorietà dei trattati, da ricercarsi in norme consuetudinarie o convenzionali e non nei trattati stessi<sup>7</sup>.

Le critiche ad entrambe le tesi su-esposte portano ad escludere la natura normativa degli accordi. L'obbligatorietà non discende quindi da alcuna esecuzione in forza della legge, ma dipende da circostanze e valutazioni di natura prettamente politica. Per tale ragione si può affermare che gli accordi fra partiti non pongano obblighi che nei confronti delle parti contraenti e che in particolare non li pongano a carico degli organi della pubblica amministrazione nella cui sfera di competenza possa rientrare una qualsivoglia clausola dell'accordo.

Il secondo, e successivo, approccio seguito dalla dottrina cercava di ricondurre gli accordi di coalizione nello schema del contratto, applicando quindi gli istituti del diritto privato. Anche in

<sup>2</sup> C. SCHMITT, *Verfassungsgerichtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 bis 1954*, Berlino, Duncker & Humblot, 1958

<sup>3</sup> M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, Cedam, 1989, 149.

<sup>4</sup> In particolare, ci si vuole riferire alle conclusioni del LIERMANN prodotte durante la Repubblica di Weimar. Cfr. *Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander*, 1926, 401 ss.

<sup>5</sup> P. PETTA, *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, in *Rivista giuridica di diritto del lavoro*, 1969, 264

<sup>6</sup> Cfr. H. TRIEPEL, *Volkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, C. L. Hirschfeld 1899; K. BINDING, *Die Grundung des Norddeutschen Bundes*, Leipzig, George Bohme, 1888.

<sup>7</sup> Cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e presidente del consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1974, 138.

questo caso i maggiori spunti provengono dalla dottrina austro-tedesca. Kafka, nella sua voce *Koalition*<sup>8</sup>, parlava degli accordi di coalizione come di veri e propri contratti bilaterali. Con lui anche altri autori, quali Sasse<sup>9</sup> e Friauf<sup>10</sup> facevano cenni al concetto di “contratto costituzionale”. Henke<sup>11</sup> invece affermava la soggezione dei partiti, quali associazioni, al diritto civile, ma che, data la rilevanza costituzionale degli accordi, non potessero essere lasciati all’arbitrio dei partiti, essendo necessari vincoli e influenze di diritto costituzionale. Tali ricostruzioni facevano leva sugli elementi degli accordi che, nelle loro caratteristiche più basilari, sembravano coincidere con i contratti. Bilateralità o plurilateralità degli accordi rispecchiavano il contratto dal punto di vista delle parti mentre lo scambio di dichiarazioni era inteso come affine alle manifestazioni di volontà. Una impostazione di questo tipo genera delle problematiche per quanto attiene alla imputazione delle manifestazioni di volontà dato che, come detto, non può riconoscersi una forma di soggettività alla coalizione.

L’analisi della dottrina precedentemente citata non si limitava alle assonanze relative a parti e volontà, scendeva più a fondo, trovando coincidenze anche dal punto di vista dell’*animus obligandi*. Si cercava una equiparazione tra i due istituti ragionando in termini di una «permanenza tendenziale» degli effetti delle clausole, tanto del contratto quanto dell’accordo. Tale considerazione si scontra con la realtà dei fatti. Per il contratto le ipotesi di recesso o di risoluzione sono determinate dalla legge e, salvo casi patologici, si attivano nel momento in cui si esula, per eventi imprevedibili, dal *rebus sic stantibus*. Nella prassi politica si assiste invece a frequenti ritiri improvvisi dalla coalizione, spesso solo per un cambiamento della originaria volontà, senza che ciò consenta di esperire rimedi giuridici<sup>12</sup>.

Escluse la natura normativa e contrattuale, la dottrina ha cercato un diverso inquadramento per gli accordi di coalizione, avvicinandoli alle altre figure di limitazione della concorrenza. Schule, ed altri con lui<sup>13</sup>, tentavano di inquadrare i patti tra le c.d. “pratiche concordate” al fine di influire sulla concorrenza fra partiti. In questo modo veniva a perdersi quella che per Schumpeter era l’essenza del gioco democratico. La assimilazione degli accordi alle pratiche concordate portava infatti una disfunzione del mercato ad un livello politico e, così come nel mercato la concorrenza è il cardine del sistema, in una società democratica la garanzia della tenuta dell’ordinamento è assicurata dalla “libera concorrenza per un voto libero”. Le pratiche concordate costituiscono un tipo di intesa che si verifica quando due o più imprese decidono una comune linea di azione, non fondata su di un vincolo giuridico, bensì esclusivamente su di una aspettativa dell’altrui comportamento, avvicinando in questo modo un *gentlemen’s agreement* alla teoria dei giochi, al fine di ricercare “l’equilibrio di Nash”<sup>14</sup>. Caratteristiche comuni come «la mancanza di una forma prestabilita di

<sup>8</sup> G. E. KAFKA, *Koalition*, in *Statslexicon del Gorres-gesellschaft*, Freiburg, vol. IV, 1959.

<sup>9</sup> C. SASSE, *Koalitionsvereinbarung un Grundgesetz*, in *Juristen Zeitung*, 1961.

<sup>10</sup> K. H. FRIAUF, *Zur Problematik der verfassungsrechtlichen Vertrages*, in *Archiv des öffentlichen Recht*, 1963.

<sup>11</sup> W. HENKE, *Das Recht del politischen Parteien*, Göttingen, Otto Schwartz, 1972.

<sup>12</sup> Cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., 142.

<sup>13</sup> Cfr. A. SCHULE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte der Verfassungsrechts*, Tübingen, J. C. K. Mohr 1964; O. KIRCHHEIMER, *Vom Wandel del politischen Opposition*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 1957; D. STERNBERGER, *Lebende Verfassung*, Meisenheim am Glan, Verlag Antoin Hain, 1956.

<sup>14</sup> La teoria del matematico statunitense, elaborata al fine di porre basi scientifiche a comportamenti sociali ed utilizzata successivamente tanto in campo politico quanto economico, si basa sulla naturale tensione verso la massimizzazione del benessere del singolo che si trova ad operare all’interno di un gruppo. La non conflittualità interna e la determinazione di strategie comuni permette di conseguire il massimo vantaggio tanto per i singoli quanto per il gruppo stesso. L’equilibrio può essere riassunto utilizzando la spiegazione che lo stesso Nash ha fornito in un’intervista

accordo, l'intenzione delle parti di non obbligarsi reciprocamente in modo giuridicamente vincolante; l'esistenza di soli vincoli effettuali di natura socio-economica; la mancanza di ogni efficacia di tipo contrattualistico e, di conseguenza, la impossibilità di esecuzione forzata»<sup>15</sup>, permettono di conoscere maggiormente la natura degli accordi di coalizione, ma non rendono possibile un'equiparazione *tout court* con le pratiche concordate.

La dottrina italiana, *ex multis* Capotosti, ha infine inquadrato gli accordi di coalizione nella eterogenea categoria delle regole convenzionali, ritenendo queste ultime «modelli di comportamento stabiliti fra soggetti ed operatori politici relativamente a settori, in cui, volutamente o meno, non esista una apposita normazione statale»<sup>16</sup>. L'Autore precisa come gli accordi, pur essendo posti in una sorta di limbo normativo, debbano pur sempre ispirarsi ad un determinato rigore costituzionale, e istituzionale, avvicinandosi alle considerazioni di Henke cui ci si è riferiti in precedenza. Tali regole convenzionali non possono essere definite secondo le categorie giuridiche utilizzate per qualificare una norma, ma, in modo simile alle *conventions* inglesi, aspirano ad essere inserite in un quadro normativo. Dalle regole deriverebbero quindi oneri politici prodromici all'assunzione delle cariche, primariamente per gli esponenti del governo, che non potrebbero comunque arrivare ad inficiare la validità delle stesse<sup>17</sup>.

La validità va distinta dalla stabilità. Gli oneri degli accordi sono infatti giuridicamente deboli, ma politicamente quasi cogenti. È emblematica di ciò la fine del secondo governo Craxi dovuta alla manifestazione della volontà di non rispettare il c.d. "Patto della staffetta". L'assenza di una disciplina giuridica della validità produce però anche l'effetto opposto. Non sono infatti mancati casi di violazione dei patti senza alcuna conseguenza. La cogenza ha, come detto, un valore eminentemente politico, e la stabilità di un patto è influenzata anche dalla opportunità dall'apertura di una crisi di governo.

Gli oneri politici degli accordi riguardano in primo luogo i soggetti dei patti stessi. *In primis* partiti, leader e organi di partito in quanto sottoscrittori, ma, in una forma di governo parlamentare, producono effetti alluvionali anche nei confronti dei membri delle Camere.

Della estensibilità di tali oneri ai parlamentari, della cui legittimità qui si dubita, si dirà più oltre.

## **2. Rilevanza costituzionale dell'accordo di coalizione. La rappresentanza della nazione ed il divieto di mandato imperativo.**

La rappresentanza politica in Italia ha percorso le fasi scandite dai sistemi elettorali succedutisi. Fino alle leggi nn. 276 e 277 del 1993, il sistema elettorale utilizzato per l'elezione dei membri del Parlamento era di tipo proporzionale, con la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze. Quest'ultima caratteristica del sistema rendeva possibile la creazione di rapporti di scambio fra elettori ed eletti i quali, laddove non sfociassero in illeciti penali, potevano rappresentare comunque una celata violazione dell'art. 67 della Costituzione. È il caso di precisare che la violazione non era rappresentata dalla fisiologia del sistema, bensì dalla sua patologia. La previsione di collegi e

---

resa a Piergiorgio Odifreddi l'11 marzo del 2008 e riportata su L'Espresso, «Un gioco può essere descritto in termini di strategie, che i giocatori devono seguire nelle loro mosse: l'equilibrio c'è quando nessuno riesce a migliorare in maniera unilaterale il proprio comportamento. Per cambiare occorre agire insieme».

<sup>15</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., 146.

<sup>16</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., 148.

<sup>17</sup> Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., nota 20.

preferenze non poteva di per sé violare la rappresentanza della Nazione in capo ai singoli parlamentari. L'esistenza di un rapporto fra elettori ed eletti è alla base della rappresentanza politica ed è proprio la Costituzione a riconoscere che Deputati e Senatori vengano eletti su base circoscrizionale e regionale, negando quindi un necessario parallelismo fra rappresentanza della nazione e collegio unico nazionale ed anzi riconoscendo un valore fondante a relazioni, più o meno prossime, fra corpo elettorale e parlamentari.

Dal sistema elettorale di tipo proporzionale discendevano accordi fra partiti successivi rispetto al momento elettorale, la cui necessità, come detto nel precedente paragrafo, era dettata dalla frammentazione partitica presente in Parlamento. L'accordo era imposto dalla ricerca della fiducia parlamentare, finalizzato «alla precostituzione di quella parte maggiore dell'assemblea elettiva»<sup>18</sup> e limitato quasi esclusivamente ad essa. La libertà del Parlamentare non poteva così essere ritenuta compressa, dovendo essere, l'art. 67, letto alla luce della forma di governo. Inoltre, la valenza generale della rappresentanza, consentiva ai patti, e ai contraenti, di restare sullo sfondo, dovendo essere i membri delle camere a votare la fiducia.<sup>19</sup>

Va inoltre tenuto presente che il divieto di mandato imperativo, nato come reazione alla rappresentanza per classi e sviluppatosi come indipendenza dell'eletto dagli elettori, sia successivamente divenuto un argine alla eccessiva preminenza dei partiti nei confronti dei propri parlamentari<sup>20</sup>. Questa evoluzione non fa venire meno le garanzie nei confronti del corpo elettorale, ma prende atto del ruolo accentratore delle istanze politiche svolto dai partiti e, mentre nei confronti degli elettori la garanzia è una fondamentale prerogativa parlamentare, nei confronti dei partiti, lungi dal consentire una subordinazione, risente di un'attenuazione.<sup>21</sup>

La svolta in senso maggioritario cui si è assistito nel 1993 ha inciso tanto sulla natura degli accordi di coalizione quanto sulla natura del vincolo di mandato. I primi hanno risentito di una anticipazione temporale, determinata dalla necessità di ottenere la maggioranza dei voti nei collegi uninominali. Solo attraverso un accordo elettorale, volto a far confluire su di un candidato i voti di vari partiti, era possibile ottenere il seggio. In questo modo l'accordo da governativo diveniva elettorale e al proprio interno era ovviamente prevista una distribuzione fra i vari partiti delle candidature.

Per ciò che riguarda il vincolo di mandato, contrariamente a quanto potrebbe pensarsi, si è accentuato, con la svolta maggioritaria, il vincolo nei confronti del partito, attenuandosi quello nei confronti dell'elettore. Già col proporzionale, soprattutto per la forte influenza esercitata dai partiti, vi era una identificazione dell'elettore nell'ente esponenziale a discapito del singolo candidato. Con l'introduzione di un sistema prevalentemente maggioritario, la scelta dei candidati da presentare nei collegi e la possibilità di essere candidati nel riparto proporzionale, quale paracadute per i più fedeli, influiva sul «vincolo di fedeltà» dell'eletto verso il proprio partito<sup>22</sup>. Il partito d'altronde è

<sup>18</sup> F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, Editoriale scientifica, 1997, 249; Cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., 150 ss.

<sup>19</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., 150 ss.

<sup>20</sup> Cfr. L. CARLASSARRE, *Rappresentanza e responsabilità politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 46 ss.

<sup>21</sup> Cfr. L. CIAURRO, *Articolo 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, 1287 ss.

<sup>22</sup> Cfr. L. CIAURRO, *Articolo 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, 1293.

sempre apparso come un «mezzo necessario di azione della società che si fa Stato»<sup>23</sup> ed i collegi uninominali, che avrebbero dovuto avvicinare, responsabilizzandolo, l'eletto agli elettori, finirono per rendere i partiti, attraverso il controllo delle candidature, ancor più egemoni.

È proprio sul vincolo di mandato nei confronti del partito che è opportuno soffermarsi ragionando sulla obbligatorietà dei contratti, *rectius* accordi, di coalizione. Sono infatti i partiti, o esponenti di essi, a sottoscrivere gli accordi, ma sono poi i singoli parlamentari a renderli effettivi attraverso le votazioni. Quanto più la disciplina di partito sarà ferrea tanto più l'accordo sarà stabile.

Disciplina di partito non significa però vincolo di mandato.

La dottrina ha approfonditamente affrontato il tema del mandato imperativo da parte del partito nei confronti dei propri eletti. Si riportano di seguito, senza pretesa di esaustività, le principali direttrici che sono state seguite<sup>24</sup>.

Nella iniziale fase del c.d. "partito dei notabili" la struttura organizzativa si condensava attorno ad esponenti di spicco delle classi sociali dominanti e, come non poteva parlarsi di partiti moderni, non poteva riconoscersi una forma di mandato imperativo da parte del partito. Un mandato, se riscontrabile, vi era da parte della classe sociale di appartenenza.<sup>25</sup>

Successivamente, con l'affacciarsi sulla scena politica dei partiti di massa e con la estensione del suffragio, si assiste ad una spersonalizzazione della politica, con una supremazia dei partiti nei confronti dei Parlamenti e, di conseguenza, sui singoli parlamentari.

In seguito, la monopolizzazione della scena politica operata dai partiti ha reso necessaria una netta presa di posizione a tutela del singolo parlamentare nei confronti della formazione politica di appartenenza. In Italia la formulazione dell'art. 67 della Costituzione prende le mosse dall'articolo 41 dello Statuto albertino il quale, espressamente e in controtendenza rispetto alle coeve Carte fondamentali, sanciva il divieto di mandato imperativo. Come detto in precedenza, nel 1848 una tale disposizione aveva un carattere più enfatico che prescrittivo, data la ristrettezza del suffragio e la composizione di notabili del Parlamento. Attraverso l'art. 67, pur facendo riferimento alla libertà di mandato piuttosto che al divieto di mandato imperativo, si è voluta porre una garanzia verso gli elettori, verso i partiti e verso i gruppi parlamentari. Nei confronti degli elettori, salvo le patologiche ipotesi di clientelismo, l'auspicato risultato è stato raggiunto. Nei confronti di gruppi e partiti la situazione si è da subito dimostrata più complessa poiché è difficile negare che il parlamentare riceva indicazioni dotate di forte vincolatività da parte degli apparati di partito<sup>26</sup>. Trovare il rimedio a ciò spetterebbe al legislatore, il quale però qualora volesse intervenire si troverebbe di fronte a due possibili soluzioni; accentuare l'indipendenza ed il particolarismo del parlamentare, col rischio di aumentare il clientelismo verticale, o rafforzare la disciplina di partito, aumentando il clientelismo orizzontale<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, II, Padova, CEDAM, 1957, 138.

<sup>24</sup> Una approfondita analisi della evoluzione del vincolo di mandato nei confronti dei partiti è svolta da A. SPADARO in *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985 dal quale in questa sede si prende spunto e cui si rimanda per una più esaustiva trattazione.

<sup>25</sup> La ristrettezza del suffragio e il forte astensionismo facevano sì che a determinare la sorte politica del paese fosse solo l'1% della popolazione. In una tale situazione l'interesse generale era l'interesse della classe dominante e di vincolo, nei confronti degli elettori e dei partiti, non era risolutivo parlare poiché vi era una perfetta integrazione fra elettori, eletti, partiti e Parlamento.

<sup>26</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari, 1977, 244.

<sup>27</sup> Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit. 27.

Una soluzione a ciò potrebbe essere trovata abbandonando il dogma civilistico di rappresentanza e mandato, uscendo dalla distinzione fra rappresentanza come situazione e come rapporto.

È indubbio che il parlamentare riceva un mandato sia da parte del popolo che da parte del partito<sup>28</sup>; è controverso se il mandato sia dato dal partito per il tramite del popolo o dal popolo per il tramite del partito. È altrettanto indubbio che fino al momento della elezione il parlamentare abbia obblighi di propaganda e di non contestazione delle linee espresse dal proprio partito. Un obbligo di fedeltà che viene però a perdersi con l'assegnazione dello scranno. Da quel momento in poi l'obbligo è politico ed è verso la propria coscienza, verso ciò sulla cui base si sono ottenuti i voti e di conseguenza verso elettori e partito.

Ritenere sussistenti entrambi gli obblighi potrebbe essere l'unico modo per ritenere il parlamentare effettivamente libero. Il rispetto in caso di contrasto, di volta in volta, di uno dei due mandati potrebbe essere lo scudo dietro il quale riparare l'autonomia del parlamentare il quale in questo modo potrebbe vantare una insindacabilità, anche politica, per i voti espressi espandendo, per altre vie, la tutela dell'art. 68, I comma. Non è più realistico parlare di assoluta indipendenza. Questa potrebbe infatti far perseguire dal deputato o dal senatore il proprio interesse<sup>29</sup>, quasi certamente di natura esclusivamente economica, a detrimento dell'interesse della nazione<sup>30</sup>. Il parlamentare deve invece perseguire, con i propri voti, l'interesse, secondo quanto si dirà subito dopo, più generale<sup>31</sup> possibile<sup>32</sup> e deve essere libero di scegliere fra i mezzi approntati dalla società e quelli proposti dal partito. *Tertium non datur*.

È in ciò che si manifesta appieno la coniugazione fra rappresentanza della nazione, libertà del mandato e responsabilità politica, in ossequio a quanto richiesto, a coloro i quali siano affidatari di incarichi pubblici, dall'articolo 54 della Costituzione.

Il vincolo c'è e non è un mandato imperativo, bensì è l'interesse della Nazione<sup>33</sup>. Libertà di mandato significa libertà di scelta dei mezzi, non del fine<sup>34</sup>. Il fine è determinato dal ruolo costituzionale ricoperto, ed il parlamentare deve scegliere, secondo la propria coscienza, quale sia la

<sup>28</sup> Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., nota 68, 36-37, nel quale l'Autore ricorda come l'art. 67 affermi che la rappresentanza vada esercitata senza vincolo di mandato, e non senza mandato. Tale mandato non è però vincolante e consente quindi all'«eletto di dichiarare “oggi” una cosa conforme ai desideri degli elettori, e “domani” liberamente di contraddirsi in nome del bene comune (ossia dell'interesse generale)».

<sup>29</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1985, 585.

<sup>30</sup> Cfr. G. ZAGREBELSY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979, 76.

<sup>31</sup> Esempio di ciò è il celebre discorso di Burke agli elettori di Bristol nel quale si afferma chiaramente il necessario perseguimento dell'interesse generale. «Il Parlamento non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi, interessi che ciascuno deve tutelare come agente o avvocato; il Parlamento è assemblea deliberante di una nazione, con un solo interesse, quello dell'intero, dove non dovrebbero essere di guida interessi e pregiudizi locali, ma il bene generale».

<sup>32</sup> Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., 39.

<sup>33</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento e Governo*, ora in *Stato Popolo e Governo. Illusioni e delusione costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 213, «usando la parola Nazione si sia, tutt'al più, voluto richiamare l'idea che la rappresentanza politica è rappresentanza generale, e non solo di gruppi e interessi locali, e che perciò ogni parlamentare deve perseguire l'interesse generale, sia pure, come si era in precedenza avvertito e com'è nella logica del sistema, riguardato dal punto di vista del suo partito».

<sup>34</sup> Libertà di scelta richiamata anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 14 del 1964; «Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsi [...]».

combinazione ottimale dei mezzi. Una irresponsabilità giuridica al fine di avere una forte responsabilità politica<sup>35</sup>.

Il parlamentare con il suo voto non può infatti essere imparziale. Il mandato che riceve è un mandato politico di parte. Libertà di scegliere è da intendersi come libertà di prendere una parte. La rappresentanza parlamentare è per sua natura partigiana ed anzi la distanza fra classe politica e società è proprio una delle carenze del parlamentarismo contemporaneo. Le Camere dovrebbero essere il luogo della sintesi, del compromesso fra le diverse istanze al fine di perseguire liberamente l'interesse della Nazione<sup>36</sup>.

È proprio in ciò che andrebbe individuato il vincolo per ogni parlamentare, consentendo anche di cogliere il collegamento fra la libertà del mandato e la fiducia al governo.

Come detto in precedenza, è l'ottenimento della fiducia che impone l'accordo, il quale, *in primis*, è un vincolo per l'attività del Governo.

La votazione della mozione di fiducia si basa su una accettazione del contenuto dell'accordo, ma ciò non può rappresentare una totale subordinazione del parlamentare alla dichiarazione resa alla Camere dal Presidente del Consiglio.

La fiducia è accordata nell'interesse della Nazione ed è nel perseguimento dello stesso che si esplica la funzione di indirizzo e controllo sull'operato governativo.

Ritenere che il parlamentare sia libero di scegliere fra i mezzi idonei a perseguire il suddetto interesse, consente allo stesso di potersi discostare dalle indicazioni di partiti e gruppi, qualora la proposta di legge se ne allontani.

Con specifico riferimento al parlamentare di maggioranza, si può affermare che questi accordi la fiducia al Governo qualora ritenga che il programma presentato possa perseguire l'interesse della Nazione. Considerare sussistenti, e coesistenti, tanto il mandato elettorale, quanto il mandato di partito, consente al parlamentare di votare contro un d.d.l. sia nel caso in cui si ponga al di fuori del programma di governo, sia nel caso in cui, per un cambiamento delle condizioni sociali, la misura non venga ritenuta adeguata al perseguimento dell'interesse nazionale<sup>37</sup>.

Tale concezione del rapporto tra fiducia e libero mandato è avvalorata anche dal IV comma dell'art. 94 Cost. Il voto contrario su di una proposta del Governo non obbliga lo stesso alle dimissioni, poiché l'allontanamento del parlamentare dalla linea della maggioranza non comporta *ipso iure* la cessazione del rapporto fiduciario<sup>38</sup>. Deputati e Senatori non sono quindi vincolati ad altro che non sia l'interesse della Nazione<sup>39</sup> e, una volta accordata la fiducia al Governo, non sono

<sup>35</sup> Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991, 295; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1986, 501.

<sup>36</sup> Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., 39.

<sup>37</sup> Cfr. E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2017, 29.

<sup>38</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo, I*, Milano, Giuffrè, 1972, 198-202. Per l'A. la «relazione fiduciaria crea l'articolazione strutturale, che sorregge la funzione di indirizzo politico e determina il formarsi e lo svolgersi della funzione medesima». L'indirizzo politico ha l'obiettivo di determinare i fini fondamentali e i criteri che legislativo ed esecutivo debbono seguire e sono quindi questi ultimi subordinati al primo. La libertà del parlamentare consente di mantenere ferma la distinzione fra funzione di indirizzo, funzione legislativa e funzione esecutiva in quanto permette un recupero della prima qualora le altre se ne discostino.

<sup>39</sup> Cfr. F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare*, cit., 248-249. «Il deputato deve dar seguito alle direttive stesse in una formale posizione di indipendente rappresentanza della nazione, onde consentire a quella volontà di valere come volontà della nazione stessa, che egli, come suo libero rappresentante, ha il compito e diritto di formare».

neanche vincolati ad abbandonare la maggioranza qualora si trovino in disaccordo con una proposta governativa.

L'assenza di una obbligatorietà dietro il vincolo fra il partito (o gruppo) e il parlamentare è alla base della impossibilità di ritenere obbligatori gli accordi di coalizione<sup>40</sup>. L'unico modo per sostenere il contrario sarebbe ritenere il parlamentare legato da un nesso inscindibile alla propria formazione politica. Una integrazione organica nei confronti di un ente che, da associazione privata volta alla confluenza delle istanze sociali, diventerebbe sede della rappresentanza, trasformando il Parlamento in una assemblea di delegati<sup>41</sup>. La libertà di mandato, intesa qui come libertà di scelta dei mezzi per il perseguimento dell'interesse generale, permette al Parlamento di essere la sede di una rappresentanza permanente e non istantanea, non limitata alle esigenze manifestatesi al momento del voto, ma aperta alla evoluzione delle stesse, consentendo l'ingresso nelle Camere di nuove istanze sociali «non intercettate o rappresentate dai partiti, “innervando” la rappresentanza politica della linfa vitale costituita dalla volontà dei governati»<sup>42</sup>.

Se così non fosse, se si volessero ritenere indissolubili il legame con il partito e con il programma sulla cui base si sono ottenuti i voti, e si volesse ritenere fisso, immutabile e vincolante il contenuto del contratto di Governo, non ci sarebbe la possibilità per una mutata «politica nazionale» di assurgere ad indirizzo politico<sup>43</sup>.

### ***3. La difficile importazione del modello tedesco. Il contratto di governo.***

L'instabilità governativa che ha da subito caratterizzato la scena politica italiana ha comportato la ricerca di espedienti, legislativi e non, volti a conseguire l'obiettivo del “governo di legislatura”. Già nel 1953 si è cercato, con l'approvazione di una riforma elettorale, la c.d. “legge truffa”, di assicurare al partito di maggioranza i numeri per sostenere in modo autonomo un governo senza la necessità di appoggi, interni o esterni, di altre formazioni. Il successivo esito delle elezioni politiche<sup>44</sup> ha determinato l'accantonamento di un tale meccanismo, facendo virare l'attenzione sugli accordi di governo.

---

<sup>40</sup> Cfr. G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, fascicolo 2/2018, 3. Per l'A. il Contratto per il Governo del cambiamento è «un atto privo di un possibile rilievo pubblicistico, né può essere posto a fondamento di alcun vincolo giuridico in grado di comprimere l'autonomia di indirizzo politico dell'organo Governo ovvero del Parlamento».

<sup>41</sup> J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari, 1977, 244.

<sup>42</sup> E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo*, cit., 31; cfr. G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2005.

<sup>43</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, 32-33. L'A. pone una distinzione fra politica nazionale e indirizzo politico. La prima da considerarsi quale determinazione generale attribuita ai cittadini organizzati in partiti; il secondo quale «qualificazione del modo in cui può essere rilevata la dinamica statuale per la quota che vede impegnata l'azione e la responsabilità del governo». La libertà del parlamentare, come qui la si intende, può essere vista come una via attraverso la quale portare la politica della Nazione all'interno dell'indirizzo politico, facendola oggetto di decisione. Intendere come vincolante il contratto di governo fossilizzerebbe l'indirizzo politico, rendendo impossibile la integrazione della politica nazionale.

<sup>44</sup> Alle elezioni politiche del 3 giugno del 1953, le forze apparentate raggiunsero il 49,8 dei voti, mancando il premio per soli 54 mila voti. Il risultato elettorale venne letto dai commentatori come un referendum sulla legge stessa, portato al Parlamento ad una abrogazione della neonata riforma.

La breve durata degli esecutivi dei successivi quarant'anni e lo scandalo giudiziario denominato "Tangentopoli" hanno indotto il legislatore ad intervenire nuovamente, operando sul sistema elettorale, nel tentativo di performare il sistema politico.

Le leggi nn. 276 e 277 del 1993 e la successiva legge n. 270 del 2005 hanno segnato la svolta maggioritaria del sistema elettorale italiano. Nessuna delle due riforme è però riuscita nell'intento di garantire la stabilità dei governi<sup>45</sup> ed anzi la riforma del 2005 ha trovato una rivoluzionaria cesura nella sentenza n. 1 del 2014 da parte della Corte Costituzionale. In seguito, si è optato per una riforma congiunta della Costituzione e della legge elettorale, ma l'esito negativo del referendum del 2016 ed il nuovo intervento da parte del giudice delle leggi del 2017<sup>46</sup> hanno reso necessario un nuovo intervento legislativo concretizzatosi nella legge n. 165 del 2017.

L'iter legislativo della attuale disciplina elettorale è stato segnato da una accentuata ispirazione al sistema tedesco, ancor più evidente nella prima formulazione della riforma<sup>47</sup>.

L'attenzione alla Germania ha caratterizzato anche la successiva fase di formazione del governo iniziata nel marzo del 2018 e conclusasi con la fiducia al governo Conte. Tra i due momenti vi è stata la stipula del c.d. "Contratto di governo" nel quale, a detta dei sottoscrittori, si è compiuta una importazione del modello tedesco di accordo di coalizione.

Introdurre il solo schema di relazioni fra partiti, senza i decenni di storia politica e costituzionale che lo accompagnano, è però una forzatura se non addirittura un'utopia.

In Italia si è pensato di poter assicurare la stabilità dell'accordo definendolo "contratto", dandogli pubblicità e dichiarandolo come vincolante.

La natura contrattuale del patto, già ricordata nel primo paragrafo, è stata però da tempo abbandonata in Germania salvo che per una parte minoritaria della dottrina<sup>48</sup> costretta comunque a limitarla alla parte riguardante le regole procedurali ed i comportamenti da seguire in esecuzione del contratto<sup>49</sup>.

Stabilità e vincolatività degli accordi di coalizione tedeschi non sono garantite dall'atto formale, quale sia il nome che gli si vuole assegnare, bensì dalla struttura del sistema. In Germania la stabilità è una preconditione dell'accordo, mentre in Italia si cerca di imporla con l'accordo stesso.

Il ruolo di garantire la tenuta dei patti, dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale, è affidato alla rilevanza costituzionale dei partiti, art. 21<sup>50</sup> del *Grundgesetz*, più penetrante di quello

<sup>45</sup> Le leggi elettorali del 1993 e del 2005 non sono riuscite a performare la realtà politica. Il bipartitismo, o più realisticamente bipolarismo, cui si auspicava, non è mai stato raggiunto ed anche quando alle elezioni si sono presentati due solo schieramenti, la eterogeneità interna non permetteva al sistema politico di essere un fondo fertile per le radici di un sistema maggioritario.

<sup>46</sup> Cfr. sentenza n. 35 del 2017 della Corte Costituzionale.

<sup>47</sup> Nella prima versione della c.d. Legge Rosato vi era una netta trasposizione nell'ordinamento italiano del sistema elettorale tedesco per la elezione del *Bundestag*. La bocciatura da parte dell'aula ha reso sterili le polemiche sulla difficile applicazione in Italia del modello tedesco, originatesi a partire dalla difficile traduzione dei voti in seggi in un sistema che prevede un numero fisso di parlamentari.

<sup>48</sup> A. SCHULE, *Koalitionsvereinbarungen*, cit.

<sup>49</sup> Per una più puntuale trattazione delle parti dell'accordo di coalizione si rimanda ad A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2014, vol. 2, 761-797.

<sup>50</sup> Articolo 21, *Grundgesetz*, Partiti politici. I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni. I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della

previsto dall'art. 49, e dall'istituto della sfiducia costruttiva previsto dall'art. 67<sup>51</sup> GG. Quest'ultimo in particolare non consente, specie alle piccole formazioni politiche, di decretare da sole la caduta del governo, rendendo invece necessaria una confluenza della maggioranza su di un nuovo esecutivo. Ciò esclude che un dissidio interno alla maggioranza determini il venir meno della coalizione.

Dal punto di vista dell'accordo, invece, la stabilità è favorita, ma non assicurata, dalla previsione di commissioni di conciliazione volte a raggiungere una sintesi fra le diverse forze nel caso in cui emergano mutamenti tali da minare le basi dell'accordo. La commissione opera come una vera e propria camera di decompressione, in modo tale che non vengano parlamentarizzate crisi risolvibili. Nel contratto di governo fra Lega e Movimento 5 stelle si fa riferimento alla istituzione di un comitato volto alla soluzione di contrasti o alla formazione di una linea comune su di un tema non presente nell'accordo. La prassi, scarna, dei primi mesi trascorsi dalla stipula ha invece evidenziato come tale previsione sia un richiamo quasi formale alla prassi tedesca. Nei casi in cui si è manifestato un contrasto non vi è stata alcuna attivazione del comitato, bensì un'abnegazione di una forza politica a favore dell'altra. Quando si sono invece presentati problemi riguardanti temi non compresi nel "contratto di governo", il patto stesso è stato utilizzato come scudo per non esporsi. Vi è quindi una forte ispirazione teorica agli strumenti previsti in Germania, manca però una loro traduzione in pratica.

Nella Repubblica Federale Tedesca vi è anche una concezione di fondo delle relazioni politiche, relative ai patti che favorisce la stabilità delle maggioranze parlamentari che si susseguono. L'esperienza mostra infatti come «gli accordi stipulati conservino una loro precisa vincolatività. Il politico che non mantenesse la parola data ad un suo omologo, pertanto, rischierebbe facilmente di ritrovarsi in una situazione di assoluto isolamento, perdendo rapidamente di credibilità e, di conseguenza, ogni libertà di movimento politico»<sup>52</sup>. Il repentino venir meno dell'appoggio di una delle parti "contrattuali" è invece endemico del sistema italiano ed anzi, proprio il fatto che un partito esca dalla maggioranza, dà vita ad un pronto accoglimento tra le fila dell'opposizione.

È emblematica di ciò la formazione del governo Conte. Si è infatti formata una maggioranza attraverso il ritiro di un partito da un precedente accordo di coalizione pre-elettorale. Si poggia la stabilità di un patto sulla fragilità del precedente e, al contempo, si ritiene, in modo quasi paradossale, che ciò ne assicuri la tenuta.

Poter ritenere obbligatorio un patto è complesso per quanto si è detto in precedenza e per quanto si dirà più oltre. Per rimanere al "Contratto di governo" stipulato tra la Lega ed il Movimento 5 stelle, del quale le parti sottolineano la cogenza, è opportuno precisare come la vincolatività di un accordo elettorale, pur accentuando la componente privatistica della rappresentanza, poggia pur sempre sulla sovranità popolare, mentre ritenere i parlamentari vincolanti ad un accordo di governo accentua il vincolo nei confronti del partito, mascherandolo da rispetto della volontà degli elettori.

Va infine sottolineato come la differenza principale fra il sistema tedesco e quello italiano sia la concezione stessa del ruolo dell'accordo di coalizione. In Germania l'accordo è un metodo, è il fine

---

Repubblica federale tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale. I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.

<sup>51</sup> Articolo 67, *Grundgesetz*, Mozione di sfiducia costruttiva. Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto. Tra la mozione e l'elezione debbono trascorrere quarantotto ore.

<sup>52</sup> A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda?*, cit., 785.

della dialettica politica, in Italia è un mezzo per costringere quella stessa dialettica nelle strette maglie di un testo scritto.

#### **4. Cenni alla illegittimità di diritto comune del contratto di governo.**

La scelta di richiamare gli accordi di coalizione tedeschi, operata in occasione dell'iter di formazione del governo Conte, ha comportato l'utilizzazione del termine "contratto" per descrivere l'atto col quale si sono formalizzate le volontà delle forze politiche di maggioranza.

Come detto in precedenza, il solo utilizzo di un termine non produce l'importazione di tutte le regole, giuridiche e non, ad esso sottese. In Germania il termine "contratto" non è stato scelto dalle parti, bensì è stato attribuito successivamente agli accordi a causa della forte vincolatività politica che presentavano. In Italia invece si è voluto utilizzare tale termine per attribuire, arbitrariamente, vincolatività ad un patto politico che, per quanto già detto, non può averne.

La scelta terminologica compiuta dai sottoscrittori ha avuto il precipuo scopo di dotare il patto di tutte le caratteristiche che coinvolgono il regolamento negoziale patrimoniale.

Qui di seguito si argomenterà non già sulla natura contrattuale dell'accordo, criticata dalla dottrina richiamata in principio, bensì sulla legittimità di un regolamento contrattuale che voglia avere come oggetto la determinazione della politica del paese.

*In primis* una obiezione testuale. L'art. 1321 del c.c. definisce il contratto come «l'accordo di due o più parti per costituire, regolare od estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale». Nel caso del contratto di governo la patrimonialità non è ravvisabile. È di pronta evidenza che le singole clausole possano essere suscettibili di una valutazione economica. Quest'ultima riguarda però le coperture necessarie per l'attuazione delle misure, le quali rimangono comunque scelte politiche non monetizzabili dagli operatori. Anche l'interesse all'adempimento non ha natura economica bensì politica ed anzi, a volere ammettere che possa essere oggetto di una valutazione patrimoniale, se ne decreterebbe l'illiceità in quanto le parti farebbero mercato dell'interesse della Nazione.

La qualificazione contrattuale incontra un ostacolo anche dal punto di vista della efficacia soggettiva dell'accordo. Per ciò che riguarda il contratto, l'art. 1372 c.c. dispone che abbia «forza di legge fra le parti». È proprio questo tipo di vincolatività che si è voluta richiamare per il patto sottoscritto, come da intitolazione del "Contratto per il governo del cambiamento", dai sig.ri Luigi Di Maio e Matteo Salvini. La "forza di legge fra le parti", a volerla ammettere, sarebbe quindi riferibile ai soli firmatari per ciò che attiene l'attività del governo. Nessun obbligo potrebbe quindi incombere sui parlamentari, neanche a seguito della votazione favorevole della mozione di fiducia<sup>53</sup>, non essendo i due leader mandatari con rappresentanza dei componenti delle Camere. Una qualsivoglia forma di mandato infatti manca, e non potrebbe che essere così. Un eventuale atto col quale deputati e senatori subordinino la propria libertà alle scelte altrui incontrerebbe la stessa sanzione della nullità<sup>54</sup> della quale si dirà più oltre con preciso riferimento al "Contratto di governo".

<sup>53</sup> Si rimanda alle considerazioni svolte in precedenza sul rapporto fra vincolo di mandato e fiducia parlamentare.

<sup>54</sup> Per una parte della dottrina, *ex multis* C. MORTATI *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, 1949, 25-26, non vi sarebbe nullità bensì dall'atto nascerebbero solo obbligazioni naturali.

Quanto detto fino ad ora attiene maggiormente alla opportunità della qualificazione dell'accordo quale "contratto". Le considerazioni che seguono partiranno invece dal presupposto di voler considerare, in accordo con la qualificazione fornita di sottoscrittori, il patto fra Lega e Movimento 5 Stelle un vero e proprio contratto<sup>55</sup>, al fine di revocarne in dubbio la legittimità.

Una prima causa di invalidità potrebbe essere riscontrata nell'art. 1418, II, c.c. il quale sanziona con la nullità il difetto di causa. Questa, sia che la si intenda come la ragione economico-sociale, come ragione economico-individuale (Ferri) o come ragione dell'affare (Bianca), è connotata da un riferimento alla patrimonialità il quale, per quanto detto in precedenza, manca necessariamente nel contratto di governo. Tale assenza, a norma del codice civile, determina la nullità strutturale dell'atto di autonomia privata che ne è viziato.

Più complesso è il discorso per quanto attiene alla possibile nullità del contratto per contrasto con l'art. 1418, I, c.c. Tale norma è stata presa come riferimento da parte della dottrina<sup>56</sup> per negare ogni valenza agli accordi fra parlamentari e partiti di appartenenza, in opposizione ad altra parte di dottrina la quale ha invece qualificato tali possibili obblighi come obbligazioni naturali<sup>57</sup> ex art. 2034 c.c. In questa sede si prenderanno le mosse da tali ricostruzioni per applicarle al contratto di governo.

La diversità fra le dottrine sopra citate deriva da una differente concezione di fondo del mandato parlamentare.

Come detto nel secondo paragrafo, la teoria tradizionale sul mandato parlamentare vede una totale libertà in capo all'eletto. Da ciò deriva che ovviamente possano esservi delle indicazioni da parte del partito, ma, qualora siano formalizzate, qualora vi sia un atto di subordinazione del parlamentare, questo non potrà che essere nullo per contrasto con l'art. 67 Cost., ritenuto norma imperativa.

D'altro canto, la teoria che reputa tali vincoli una *species* delle obbligazioni naturali ritiene che un mandato vi sia, ma che lo stesso non sia imperativo. Non si avrebbe l'invalidità di eventuali atti, ma esclusivamente la non azionabilità del loro contenuto.

Le conseguenze pratiche delle diverse concezioni sono in ogni caso molto simili; il parlamentare non potrebbe essere obbligato a rispettare l'accordo.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> La *fiction* alla quale qui si ricorre, data la contestazione della assimilabilità dei patti di coalizione ai contratti, non si riscontra nelle intenzioni dei soggetti firmatari dell'accordo. Sono varie le clausole del "Contratto per il governo del cambiamento" che fanno riferimento a principi previsti dal codice civile per i contratti. Si fa riferimento, *ex multis*, ai concetti di buona fede e leale cooperazione richiamati per la interpretazione dell'accordo e alla previsione di un Comitato di conciliazione, cui si è accennato in precedenza, le cui funzioni e composizione vengono demandate ad un accordo, anche qui inteso nel senso negoziale, fra le parti.

<sup>56</sup> Cfr. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948.

<sup>57</sup> Cfr. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., 1949. Per la dottrina tedesca F. MORSTEIN MARX, *Rechtswirklichkeit und freis Mandat*, in *Zeitung off Recht*, 1926, 436; F. ADLER, *Freies oder imperatives Mandat?*, in *Zeitung fur Politische*, 1928-1929, 142.

<sup>58</sup> Anche dal punto di vista dell'attività del Governo, le due teorie non pervengono a risultati dissimili. Gli obblighi del contratto potrebbero essere rispettati o disattesi dalle parti politiche a prescindere da una loro qualificazione giuridica ed a prescindere da una obbligatorietà della stessa.

Una possibile differenza è colta da nel caso di revoca delle dimissioni da parte del parlamentare; N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., 290, nota 132. «Verrebbe più che altro da chiedersi cosa accadrebbe nel caso in cui, avendo l'assemblea accettato le dimissioni, il dimissionario cambi subito idea, si accorga che l'ordinamento gli attribuiva il diritto di restare deputato contro la volontà del suo partito o del suo gruppo parlamentare, e comunichi al Presidente dell'assemblea di aver a suo tempo sottoscritto l'atto di dimissioni - che non corrisponde più alla sua attuale volontà - soltanto su pressione del partito. Parrebbe qui aver rilievo la qualificazione giuridica da attribuire al negozio tra

Le due teorie appena esposte possono essere coniugate con riguardo alla (il)legittimità del “Contratto per il governo del cambiamento”. Il punto d’unione è rappresentato dal necessario sguardo all’interesse nazionale che, secondo quanto detto in precedenza, deve avere il parlamentare. Coloro i quali sostengono l’illegittimità *ex art.* 1418 c.c. degli obblighi, richiamano il suddetto interesse in quanto intendono il parlamentare come un organo/rappresentante dello Stato<sup>59</sup>. Per la concezione del mandato come esistente, ma non vincolante<sup>60</sup>, si presuppone invece che questo provenga tanto dal partito, quanto dagli elettori. Sussisterebbero, dunque, due mandati che, nostro avviso, sono da ritenersi entrambi come una organizzazione di mezzi per il fine generale<sup>61</sup>.

Un patto che voglia formalizzare un vincolo, da obbligazione naturale, diverrebbe nullo poiché nel richiedere l’adempimento di uno dei due mandati, quello del partito, escluderebbe che possa perseguirsi l’interesse generale seguendo la via del mandato elettorale. La compresenza dei due mandati è la condizione per poterli inquadrare nell’art. 2034 c.c. L’esclusività comporta la nullità.

Con il “Contratto per il governo del cambiamento”, nel cercare di avere una legittimazione per l’azione politica, si è riusciti ad ottenere il risultato di coniugare due teorie sulla illegittimità giuridica.

Si è tentato, definendo “contratto” l’accordo, di risolvere i problemi che affliggono da decenni la democrazia italiana, «questi problemi non debbono tuttavia deviare il giurista ed il legislatore e non devono condurli a deformare o violare l’ordine costituito. Meglio, infatti, rispettare un ordine difettoso, anzi che infirmare il suo equilibrio, in nome di migliori istituti; giacché non si possono avere buoni istituti se questi non si inquadrino in un ordine giuridico, chiaro ed applicato»<sup>62</sup>.

---

deputato e partito, e di conseguenza alle obbligazioni da esso nascenti: se si ritiene che dall’accordo deputato-partito derivi al più un’obbligazione naturale, il dimissionario non avrebbe titolo per tornare sui suoi passi; varrebbe la soluzione opposta nel caso si ritenga che l’accordo tra deputato e partito sia nullo perché vietato dalla Costituzione. Tutto ciò, naturalmente, sul presupposto che l’atto di dimissioni sia revocabile».

<sup>59</sup> Cfr. P. VIRGA, *Il partito*, cit., 163.

<sup>60</sup> Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., 36.

<sup>61</sup> Si rimanda alle considerazioni sul punto svolte nel II paragrafo.

<sup>62</sup> C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1952, 875.