

A12



Vai al contenuto multimediale

Angelo Lucarella

L'inedito politico–costituzionale del Contratto di Governo

Possibili scenari del potere, probabili effetti giuridici
e la condizione attuale ordinamentale
in relazione alla Costituzione italiana





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXIX
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2737-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: agosto 2019

Al mio maestro

La vera libertà si
vive faticosamente tra
continue insidie.

Aldo MORO

Indice

- 11 *Introduzione*
- 13 *Capitolo I*
Dall'accordo di Coalizione al contratto di Governo
- 25 *Capitolo II*
Le condizioni strutturali del Contratto di Governo e la relazione con il bilanciamento del potere in Costituzione
- 31 *Capitolo III*
Effetti giuridici delle norme menzionate nel Contratto di Governo in chiave politico-costituzionale
3.1. Il caso dell'art. 65 del D.Lgs. 196/2003, 31 – 3.2 Il caso dell'art. 21, co. 2, del DPR 445/2000, 34
- 39 *Capitolo IV*
L'influenza degli Statuti dei Movimenti politici contraenti e la conflittualità di essi rispetto alla Costituzione
4.1. Lo statuto della Lega in relazione all'art. 5 Cost., 39 – 4.2 lo Statuto del Movimento 5 Stelle in relazione all'art. 2 della Cost., 44
- 53 *Capitolo V*
Una probabile qualificazione giuridico-costituzionale del Contratto di Governo e il possibile inquadramento di effetti nascosti
- 61 *Capitolo VI*
La possibile relazione con l'art. 49 della Costituzione Italiana

71 *Bibliografia*

- 75 *Appendice. Contratto per il governo del cambiamento*
Il funzionamento del Governo e dei gruppi parlamentari, 76 – Cooperazione tra le due forze politiche, 76 – Cooperazione tra gruppi parlamentari, 78 – Coordinamento politico con l'Europa, 78 – Codice etico dei membri del Governo, 79 – Valutazione, 79

Introduzione

Questo studio vuole sostanzialmente porsi delle riflessioni in merito all'evoluzione dell'approccio politico che i movimenti al Governo di inizio legislatura XVIII stanno palesando; così cercando, al contempo, di individuare alcuni riflessi giuridico-costituzionali di particolare interesse.

Si parte dalla Costituzione per arrivare agli Statuti di Lega e Movimento 5 Stelle per poi tornare alla Carta Fondamentale italiana, passando per il Contratto di Governo ed i profili di diritto civile possibili da valutare.

La domanda sorge spontanea.

Il Contratto di Governo può ritenersi uno strumento incostituzionale o esso è semplicemente un diverso contenitore di accordo tra forze politiche per ottenere la fiducia parlamentare?

L'esigenza dell'autore di trovare un senso all'inedito Contratto di Governo è ciò che spinge ad un'analisi in tale direzione.

L'obiettivo dell'approfondimento giuridico che si offre con questo testo è certamente contribuire, proporzionalmente rispetto ai relativi contenuti ivi espressi, al dibattito dottrinale giuridico nato all'indomani del suddetto negozio contrattuale-politico.

A ciò si aggiunga la voglia spassionata dell'autore di scovare, quanto più possibilmente, angoli della questione non ancora portati alla luce della pubblica considerazione rimanendo fedele alla dimensione scientifico pubblicistica dell'opera.

L'autore, per fare al meglio quanto su enunciato, fa i conti con l'anima, lo spirito e il cuore della questione giuridica in

quanto tale e a cui è necessario, oggi più che mai, trovare una risposta o quantomeno sperare di trovarla.

È la politica dell'Uomo a partorire il diritto in divenire oppure è il diritto naturale a generare la politica in derivazione?

Ricondurre tutta l'analisi ai termini della filosofia del diritto è cosa impropria per l'autore, il quale si limita a inquadrare alcuni profili possibili dell'inedito politico-costituzionale del Contratto di Governo.

In conclusione, da quale lato pende l'ago della bilancia all'interno del potere esecutivo?

Quale peso giuridico avrebbe il Contratto di Governo sottoscritto tra Lega e M5S?

Siamo davvero di fronte ad un inedito politico per gli italiani?

Un viaggio giuridico politico-costituzionale che cerca, criticamente ed al contempo costruttivamente, di analizzare l'evoluzione del principio di separazione dei poteri e l'interazione di esso con gli Statuti di Lega, Movimento 5 Stelle ed Associazione Rousseau.

È davvero Terza Repubblica o una semplice relazione politicamente romantica (quella dell'attuale Governo del nostro Paese) che, come titolava il celebre romanzo di Milan Kundera, rischia di diventare "insostenibile" a causa di una genetica "leggerezza" dell'essere?

Dall'accordo di Coalizione al contratto di Governo

La storia democratica italiana, da quando entrata in vigore la Costituzione, si divide sostanzialmente in prima e seconda repubblica: la prima contrassegnata dalla presenza viva dei partiti classici; la seconda (sino a oggi) caratterizzata dal leaderismo sia nei movimenti che nei nuovi partiti venuti ad esistenza.

Non occorre ricordare che nella prima fase di esperienza costituzionale repubblicana - negli anni cioè della “prima Repubblica” - il Capo dello Stato, prima di conferire l’incarico per la formazione del Governo, sia all’inizio di una Legislatura sia in caso di dimissioni del Governo in carica, avviava una serie di consultazioni con esponenti istituzionali e politici (Presidenti delle Camere, presidenti dei gruppi parlamentari e segretari dei partiti politici, ex - Presidenti della Repubblica, ecc.), al fine di potere scegliere per il conferimento dell’incarico la personalità politica che presentasse le maggiori possibilità di formare un Governo stabile¹.

Dopo le ultime elezioni nazionali del 04 marzo 2018, si sono avvicinate due forze politiche per la formazione del nuovo esecutivo (ora “governo Conte”) dalla chiara contrapposizione strutturale.

¹ E. DE MARCO, *Qualche considerazione sul Governo del cambiamento. Terza Repubblica o ritorno al passato?*, Federalismi.it 2019. «Incarico che veniva normalmente accettato con riserva dal Presidente del Consiglio incaricato, salvo poi sciogliere positivamente la riserva in caso di esito positivo della formazione del Governo».

Ciononostante, gli sforzi delle due rappresentanze hanno dato vita ad un vero e proprio inedito politico-costituzionale tramite il c.d. *Contratto di Governo per il Cambiamento*.

Con questo breve approfondimento tematico si vuole cercare di interpretare, alla luce dell'ordinamento giuridico vigente, i possibili effetti in termini di bilanciamento del potere (in ottica politico-costituzionale) e gli eventuali effetti giuridici.

Quindi, quale peso giuridico avrebbe tale contratto?

Cosa succede o cosa può succedere alla bilancia del potere tenuto conto dell'accordo politico e delle rispettive strutturazioni di movimento politico (ci si riferisce agli Statuti della Lega e del Movimento 5 Stelle)?

È naturale che, dopo essersi presentati alle elezioni con programmi diversi, due partiti intenzionati a dar vita a una maggioranza parlamentare concordino fra loro i punti di un'intesa politica.

Nella storia della Repubblica, la si è sempre chiamata "accordo di coalizione", ma il "Contratto per il governo del cambiamento" non vuol essere un accordo di coalizione².

Le ambizioni delle "parti", ossia "il Sig. Luigi Di Maio, Capo politico del Movimento 5 Stelle" ed "il Sig. Matteo Salvini, Segretario Federale della Lega", sono molto più elevate: lo si vede, non dai contenuti, ma dalla forma e dall'enfasi mediatica che ne ha accompagnato la presentazione.

Il Contratto per il Governo del cambiamento, giuridicamente inteso, pur volendo rappresentare una svolta sul piano del metodo di accordo tra forze politiche contrapposte, di fatto ne diventa l'arma di condizionamento più violento (in termini contrattuali tipici); così mettendo in seria discussione il concetto stesso di corretto bilanciamento degli interessi della nostra democrazia e, a cascata, le garanzie stesse di insindacabilità, indipendenza, ecc. nonché, di riflesso, dell'autonomia politica del Parlamento.

² C. PINELLI, *Uno strano Contratto*, «il Mulino», 2018.

Sembrerà strano, ma pare proprio così alla luce di quanto sarà spiegato nel prosieguo e tenuto conto dell'avallo giuridico-dottrinario menzionato.

Al netto delle cose buone che chi sta al Governo del paese potrebbe porre in essere, ci si ritrova oggi a dover fare i conti con alcune questioni che, nel lungo periodo, potrebbero essere un coltello (figurativamente parlando) puntato nella direzione della gola della democrazia (classicamente intesa come sistema determinatosi tramite la nostra Costituzione).

C'è da soffermarsi sul come la genetica politica (affidente alla struttura dei movimenti contraenti) possa, in qualche modo, condizionare la corretta separazione tra potere legislativo ed esecutivo.

Il Contratto di Governo è uno strumento certamente atipico per il raggiungimento delle finalità dichiaratevi dalle parti; ciò frutto, tuttavia, di due elementi:

- uno ordinamentale giuridico;
- uno costituzionale nativo.

Quanto al primo elemento è chiaro il riferimento al fatto che non esiste una norma dal carattere limitativo, la quale vieti, a oggi, l'utilizzo di tale strumento.

Quanto al secondo elemento i Padri Costituenti non pensarono a censure formalistiche in tale ottica ritenendo che l'accordo politico fosse scevro da contenitori, dovendo la politica in quanto tale badare più ai contenuti.

Durante le fasi che accesero il dibattito pre-costituzionale democratico (segnate quest'ultime da sommo e costante rispetto sia istituzionale che dialettico tra le forze ideologicamente contrapposte), gli articoli 1, 6 e 7 del Progetto³ furono al centro della questione.

³ Poi diventati in Costituzione gli attuali 1 (Principio repubblicano e democratico), 2 (riconoscimento dei Diritti inviolabili dell'Uomo) e 3 (Principio di eguaglianza formale e sostanziale).

Non a caso, data l'importanza in via essenziale, detti articoli del Progetto summenzionato sono riportati all'inizio della Costituzione: perché oltre ad essere fondamentali, essi sono pilastro strutturale da cui dipendono tutte le dinamiche pubbliche e private della collettività italiana.

Ci si riferisce, in buona sostanza, al:

- Principio repubblicano e democratico;
- riconoscimento dei Diritti inviolabili dell'Uomo;
- Principio di eguaglianza formale e sostanziale.

Quale relazione avrebbero, allora, i Principi di cui sopra con la questione del Contratto di Governo?

Sempre i Padri Costituenti ebbero a voler garantire effettività ed attualità nel tempo, anzitutto, al concetto di democraticità ideologica dell'azione politica in termini costituzionalmente corretti.

L'alba della Repubblica italiana è stata segnata anch'essa da un sostanziale accordo politico.

Non si consideri certamente il Contratto di governo come una riproduzione dell'accordo politico pre-costituzionale: non hanno la stessa caratura ideologica genetica e non hanno identità del fine da perseguire.

La cosa che interessa valutare ai fini dell'esame che si sta conducendo è comprendere se l'odierna concezione di libertà delle forme di accordo politico possa, in un certo senso, in via diretta o di riflesso, mettere in pericolo la democraticità perfetta dell'azione politica quale frutto dell'interazione tra potere legislativo ed esecutivo.

L'autorevole giurista Aldo Moro nella seduta del 13 marzo 1947 dell'Assemblea Costituente⁴ intervenne raccontando quanto, in uno dei dialoghi con Togliatti, ebbe ad affermare e cioè che:

⁴ Verbale d'intervento conservato da Istituto De Gasperi di Bologna e disponibile all'indirizzo web http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/aldomoro_costituente.pdf.

Bisognava che la nostra Costituzione fosse una Costituzione non ideologica, che in essa e per essa fosse possibile una libera azione non soltanto delle varie forze politiche, ma anche di tutti i movimenti ideologici che stanno nello sfondo delle forze politiche stesse.

Sicché tale sforzo di convergenza politica dell'epoca non può che ritrovarsi oggi in ciò che il Contratto di Governo rappresenta: un accordo tra forze politiche contrapposte frutto di libera azione finalizzata a governare il Paese.

Il Contratto di Governo di cui innanzi è a sua volta un compromesso, un accordo, una intesa e solo questo?

A ben vedere la risposta non può limitarsi a tanto perché, dall'analisi che si farà più avanti, si potrà notare come pur essendo uno strumento nato dalla libera azione di due forze politiche (per come strutturato ed in base agli Statuti dei rispettivi movimenti associativi) esso complica la regolare dinamica, in relazione alle guarentigie, del rapporto tra il Parlamento, il Governo ed il Popolo.

Neppure può negarsi, però, che esista una differenza sostanziale tra il vietare che la Costituzione abbia un connotato ideologico di parte e il vietare a forze politiche di averne uno che li caratterizzi per esprimersi (e cioè esistere nella società).

Sempre nella famosa seduta dell'Assemblea Costituente, il giovanissimo giurista Aldo Moro affermava, durante l'intervento pubblico, che:

Sembra necessario fare qualche precisazione su questo punto. Vi è una ideologia che può essere effettivamente qualificata di parte, ed è giusto che uno strumento di convivenza democratica quale è la nostra Costituzione, elimini un siffatto richiamo ideologico. Ma vi è, da un altro punto di vista, una ideologia alla quale una Costituzione non può [non] fare richiamo; ideologia non soltanto non pericolosa, ma necessaria. E quando io avrò spiegato brevemente che cosa intendevo per ideologia in questo senso... un tale richiamo largamente morale ed umano, è necessario nella nostra Costituzione.

Nella parole di Moro non può che cogliersi un richiamo all'attualità.

La Costituzione italiana (non di parte) serve alle forze politiche (di parte) affinché quest'ultime possano esprimersi in condizioni di parità.

Un'impostazione dunque fondata sulla difesa della persona e del pluralismo sociale⁵.

Se tale rapporto ha valore, quindi, le stesse forze politiche sono strumentali a rendere effettivi i principi fondamentali di convivenza democratica (ragione per cui nasce la Costituzione stessa).

Una relazione, quella sopra riportata, che già Montesquieu considerava essenziale per la forma repubblicana poiché:

- essa si basa sostanzialmente su due virtù come l'amor di patria e l'eguaglianza;
- in detta forma il governo del popolo, nel suo complesso o soltanto parte di esso, detiene il potere sovrano.

Orbene, quanto sopra ci pone dinanzi a una riflessione di centrale importanza rispetto alla questione principale del presente approfondimento.

Al netto degli obiettivi dichiarati nel Contratto di Governo, stando alle modalità con cui è stato oggettivamente redatto, può ritenersi esso uno strumento disponibile alle parti e funzionale giuridicamente a garantire, da una parte, la governabilità auspicata dalla maggioranza del popolo elettore unitamente al rispetto sostanziale dei Principi costituzionali e degli Equilibri di potere?

Può esserci il rischio concreto che un atto negoziale, il quale consacrì profili di responsabilità determinata (politicamente e, in derivazione, anche penalmente o civilisticamente parlando), non faccia altro che terrorizzare od impaurire iscritti ai rispettivi movimenti nonché i parlamentari dei rispettivi gruppi politici nel caso di dissenso o scostamento rispetto alla linea politica

⁵ F. POLITI, *Attuazione e Tutela dei Principi Fondamentali della Costituzione Repubblicana*, «Associazione dei Costituzionalisti italiani (AIC)».

dettata o posta in essere da coloro che detengono il potere temporale⁶?

Il gioco di democrazia effettiva che si va a determinare in tale maniera non può che far tornare forti le parole di Aldo Moro nell'ottica di cercare costantemente di comprendere quale sia il limite tra la "libera azione politica" e "politica da libera azione".

Pare chiaro che nella prima delle due definizioni può ricondursi il classico c.d. "accordo politico" e nella seconda il recente ed inedito⁷ "contratto di governo".

Sempre Montesquieu affermava che la Costituzione: «Può esser tale che nessuno sia costretto a fare le cose alle quali la legge non lo obbliga, e a non fare quello che la legge permette».

Stando alla teoria su riportata, ad esempio e per assurdo, il parlamentare del M5S, pur godendo di garanzie costituzionali in ordine al c.d. "divieto di mandato imperativo", si troverebbe imbrigliato a causa delle paventate e sancite sanzioni economiche di responsabilità nei confronti dell'Associazione in caso di non adeguamento alle decisioni verticistiche del Capo Politico (come si approfondirà più avanti) così da non avere libertà di scelta o di pensiero assoluti.

Quindi, di fatto, un atto negoziale esterno implicherebbe e violerebbe un "non obbligo" costituzionale.

Ne discende, a tal proposito, che il Contratto di Governo diventa in concreto il presupposto d'obbligo seppure le forze politiche contraenti non erano costrette a stipularlo ai fini della formazione di una maggioranza parlamentare che attribuisse fiducia all'incaricando esecutivo.

Non si dimentichi cosa prescrive l'art. 1372 c.c.: «Il contratto ha forza di legge tra le parti. Non può essere sciolto che per mutuo consenso o per cause ammesse dalla legge. Il contratto

⁶ Vedasi, per l'appunto, gli statuti associativi di Lega Nord, Movimento 5 Stelle ed Associazione Rousseau.

⁷ La parola "inedito" riguarda esclusivamente la storia repubblicana italiana.

non produce effetto rispetto ai terzi che nei casi previsti dalla legge⁸».

Quale può essere, allora, l'effetto verso i terzi a cui fa riferimento la norma suddetta?

Pare emblematico quanto prevede l'art. 1411 c.c. il quale recita:

È valida la stipulazione a favore di un terzo, qualora lo stipulante vi abbia interesse. Salvo patto contrario, il terzo acquista il diritto contro il promittente per effetto della stipulazione. Questa però può essere revocata o modificata dallo stipulante, finché il terzo non abbia dichiarato, anche in confronto del promittente di volerne profittare.

È del tutto evidente che, in termini di logica e pur sempre fatto salvo l'assurdo giuridico (non poi tanto) che potrebbe andarsi a creare, il popolo abbia interesse diretto alla realizzazione di quanto promesso nel Contratto di Governo e ne abbia acquisito i diritti derivanti (qualora applicabile alla fattispecie il diritto civile in senso stretto) per effetto della semplice stipula.

A tal punto il cittadino elettore che non volesse subire o giovarsi di eventuali effetti (negativi o positivi che siano) direttamente rapportabili alla personale sfera giuridica avrebbe possibilità di tutelarsi?

L'antico brocardo *Alteri stipulari nemo potest* ci ricorda che nessuno può stipulare a favore di un altro individuo stando al principio di effettività e relatività della fattispecie contrattuale ex art. 1372 c.c.

La *ratio legis* dell'istituto è infatti quella di produrre l'effetto in capo al terzo dal momento di stipula e, in caso di suo rifiuto, esso rimane a favore del contraente originario.

⁸ La norma stabilisce che verso i terzi il contratto non può produrre effetti diretti e ciò rappresenta, da un lato, corollario del principio di relatività del contratto e, dall'altro, espressione della regola per cui la sfera patrimoniale dei singoli non può essere pregiudicata dall'attività altrui. Il contratto può, però, produrre effetti riflessi verso i terzi, nel senso che questi possono in qualche modo esserne coinvolti: ad esempio, chi subisce un danno a causa di un veicolo può agire per il risarcimento del danno (2043 c.c.) anche contro il proprietario del veicolo (2054 c.c.) ed, in tal caso, il diritto di proprietà conseguito, si supponga, mediante compravendita (1470 c.c.) è la base su cui agire.