

Sui ddl 935 - 830 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio)*

di Barbara Pezzini

Svolgerò le mie osservazioni alle modifiche costituzionali proposte dai 935 e 830 privilegiando aspetti che – per quanto mi risulta – sono stati sin qui meno evidenziati nel dibattito (un dibattito, in realtà, già assai ampio, sia nelle audizioni, sia nella dottrina, sia nell’opinione pubblica e nei mezzi di informazione).

Quindi non mi soffermerò sulle criticità già evidenziate – anche da chi dichiara una condivisione della prospettiva di fondo – ma privilegerò l’ottica dell’equilibrio dei poteri, della necessità di pesi e contrappesi, di *check and balances*, che sta al cuore del diritto costituzionale: guardando essenzialmente agli effetti che la proposta di riforma, agendo sulla struttura del Governo, produce sul ruolo e le funzioni del parlamento (il tema dell’impatto sul ruolo e le funzioni del Presidente della Repubblica è già ampiamente considerato).

Lo farò muovendo da una disamina critica della configurazione del c.d. *premierato* nelle due proposte, assumendo convenzionalmente questa denominazione per riferirmi all’ipotesi di una forma di governo significativamente marcata dalla elezione diretta del Presidente del Consiglio.

I. Il premierato

Il premierato va considerato sia dal punto di vista della *investitura*, sia dal punto di vista dei *poteri* dell’organo al quale si conserva, in entrambi i progetti, la denominazione di *Presidente del Consiglio* (la distinzione tra Presidente del Consiglio *eletto* e *subentrante* che compare nel ddl 935 attiene alla specificazione di determinate facoltà, ma non incide sulla definizione dell’organo costituzionale).

1. Premierato come investitura.

Innanzitutto, alcune osservazioni su punti particolarmente critici del *Premierato come investitura* (con attenzione, cioè, a quello che Serio Galeotti chiamava il “circuito organizzativo del Governo”: e richiamo Galeotti perché la costruzione del modello originario del governo di legislatura che ispira varie versioni del premierato si deve a lui e, in particolare, alla compiuta articolazione nel progetto presentato all’interno del Gruppo di Milano (1983). Ricordando, a chi vorrà riprendere lo studio di quelle origini, di fare attenzione al “pluralismo interno” a quel gruppo, più composito e diversificato di quanto la divulgazione del progetto da parte di Miglio – o per meglio dire la ricezione di quella divulgazione – abbia fatto intendere¹).

1. L’investitura del Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto è per una *durata* espressamente *quinquennale* (la durata è indicata esplicitamente nel ddl 935; implicitamente lo è anche nel ddl 830 per il vincolo del *simul stabunt, simul cadent* imposto in quel progetto dall’art. 88 Cost.). Una regola che trasferisce sull’organo monocratico del Presidente del Consiglio eletto

*Audizione informale svolta nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.S. 935 e A.S. 830 - Modifiche costituzionali introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio, Senato - Commissione 1ª (Affari costituzionali) - 30 novembre 2023

¹ Volendo, v. B. Pezzini, *Un progetto di riforma istituzionale (a proposito delle tesi del “Gruppo di Milano”)*, in *Il Politico*, 1984, n. 1, p. 157.

l'aspettativa di durata e stabilità del mandato che oggi riguarda le Camere ai sensi dell'art. 60 Cost. che, di conseguenza, ne risulta ridefinito, dal momento che l'aspettativa di durata delle Camere diventa dipendente dalla durata del Presidente del Consiglio eletto ed eventualmente del Presidente del Consiglio subentrante). In riferimento alla durata della carica sono già state ampiamente sottolineate le perplessità per la mancanza di un contrappeso / bilanciamento insita nella possibilità che il mandato elettorale sia, addirittura, rinnovabile senza limiti (ed è già stata richiamata a questo proposito la giurisprudenza costituzionale: sent. 60/2023)

2. Il ddl 935 introduce, singolarmente, la **duplicità di cariche** derivanti da un'(unica) elezione. L'eletto, infatti, da quell'elezione deriva l'investitura non solo come Presidente del Consiglio, ma anche come parlamentare; due posizioni che sono con tutta evidenza incompatibili sul piano pratico, di fatto, benché rese compatibili di diritto: la duplicità è a garanzia di un posto in parlamento nella ipotesi di sostituzione da parte del Presidente del Consiglio subentrante?

Avverto a questo proposito che S. Galeotti prevedeva addirittura l'incompatibilità giuridica, sia tra la posizione di Ministro e quella di parlamentare (così testualmente: «*Tale principio è condizione assoluta per rendere immune il governo dalle insidie alla sua omogeneità e compattezza, che sono fatalmente inerenti all'ambivalenza e duplicità di posizione*»), sia per il Presidente del Consiglio eletto; per quest'ultimo, anzi, prevedeva addirittura che le dimissioni volontarie, e financo la rinuncia a ripresentarsi alle nuove elezioni dopo un voto di sfiducia, avessero come conseguenza l'*ineleggibilità permanente* alle cariche non solo di parlamentare, ma di Primo Ministro e di Presidente della Repubblica (ritenendo una condotta qualificabile come "*contempt of the People*", v. S. Galeotti, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 402-403).

3. La sequenza procedimentale che porta alla formazione del governo risulta riconfigurata.

Il ddl 935 costituzionalizza l'**incarico**, che è oggi un passaggio esclusivamente verbale, non formalizzato in un atto presidenziale, che precede i due distinti atti di nomina (del Presidente del Consiglio e successivamente su sua proposta dei ministri) – anzi i tre atti presidenziali, perché le nomine sono precedute dall'accettazione formale delle dimissioni del precedente governo – poi seguiti dal giuramento e dalla presentazione alle Camere per ottenere la fiducia.

Secondo quanto dispone il nuovo art. 92, co. 3, «*l'incarico di formare il Governo*» seguirà l'elezione; sarà conferito dal Presidente della Repubblica al «Presidente del Consiglio eletto» che, appunto, in quanto «eletto», assume la carica in virtù della proclamazione elettorale e non ha bisogno di essere nominato con atto presidenziale; e sarà essenzialmente rivolto alla formulazione della proposta dei ministri per i quali, invece, resta necessaria la *nomina* da parte del Presidente della Repubblica.

Si presume che resterà un incarico verbale, seguito da due atti presidenziali – accettazione delle dimissioni del governo uscente e nomina dei ministri – a loro volta seguiti da giuramento e presentazione alle Camere per la fiducia.

Sarebbe forse opportuno valutare se il giuramento del Presidente del Consiglio eletto non debba precedere l'incarico ed essere reso autonomo da quello dei ministri (così dovrebbe essere, se si considera che l'incarico per la formazione del Governo segni per il Presidente del Consiglio eletto l'ingresso nelle funzioni costituzionali).

4. Altro punto critico nella costruzione del circuito organizzativo del Governo riguarda la presentazione alle Camere per la fiducia e le «*dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici*» (così l'art. 94 nel comma aggiunto in fine: art. 4, 1, lett. b).

Quale rapporto lega il *programma elettorale* (che riceve legittimazione dal voto diretto del corpo elettorale) e il **programma parlamentare** (che, quantomeno nel ddl 935 riceve la legittimazione del voto parlamentare)?

Nel ddl 935 (e qui entra in considerazione il premierato come poteri, su cui v. anche oltre) a interrompere la continuità tra programma elettorale e programma parlamentare sta già il ruolo dell'organo collegiale di governo (la collegialità del Governo, infatti, rimane e con essa la necessità che il programma sia approvato dal Consiglio dei Ministri). Comunque, le dichiarazioni programmatiche iniziali saranno certamente coerenti con il "programma" con il quale il Presidente del Consiglio eletto si sarà presentato all'elettorato, anche se dovranno essere più specifici e articolati rispetto a quello; in ogni caso resteranno necessariamente molto ampi e generici, essendo proiettati sull'orizzonte temporale quinquennale

Nel ddl 830, poi, il programma parlamentare consiste semplicemente nell'illustrazione delle linee programmatiche (senza voto di fiducia iniziale, quindi si può semmai parlare di una legittimazione parlamentare implicita, presunta).

La dimensione più propriamente programmatica in sede parlamentare si trasferirà in altre sedi o momenti di discussione? sulle leggi di bilancio? o è destinata ad affievolirsi fino a essere sostanzialmente assorbita dalla persona (eventualmente dal "carisma") del Presidente del Consiglio eletto?

Ma allora su cosa si costruisce la dialettica politica *maggioranza / opposizione* al momento della fiducia? Cosa resta della sostanza della forma di governo parlamentare, del ruolo di indirizzo e controllo del parlamento?

Segnalo inoltre che nel ddl 935 per la concessione della fiducia resta la mozione «*motivata*» ai sensi del secondo comma dell'art. 94; a prescindere dalla sua sostanziale inattuazione in concreto nell'esperienza repubblicana, resta dunque consegnata al testo costituzionale la previsione espressa che le Camere intervengano *politicalmente* in modo attivo e dialettico sul programma presentato dal Governo, potendo sottolinearne, attraverso la motivazione della mozione, talune priorità e persino potendone modificare le priorità, ponendo in qualche modo condizioni al governo (che certo resta libero, a sua volta, di accettare o meno tali condizioni).

Questa sembra in ogni caso una previsione che rimarca e *valorizza il ruolo attivo assegnato alla sede della rappresentanza parlamentare*, apprezzando la sua configurazione pluralistica, quasi in bilanciamento e contrappeso all'organo monocratico Presidente del Consiglio.

È, dunque, lecito chiedersi se le regole che restano inalterate (sulla fiducia, sulla proposta di nomina dei ministri al Presidente della Repubblica, ma anche, come vedremo, sulla collegialità del Governo, mantenuta sia nell'art. 92, co. 1, sia nell'art. 95) siano da considerare *difetti* del progetto di premierato presentato dal Governo (del ddl 935, perché la situazione del ddl 830 da questo punto di vista è differente) o non piuttosto *virtù* del sistema parlamentare, che vengono riconosciute, non senza una certa dose di ambiguità, e che si vogliono conservare, coerentemente del resto alle premesse dichiarate di un intervento che mantenga la «*continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare*» (v. *Relazione illustrativa* p. 4) .

5. L'aspettativa di durata quinquennale, la **cessazione anticipata** dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, lo scioglimento delle Camere.

Nel ddl 830 la regola del *simul simul* è espressa con assoluta nettezza: in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio il Presidente della Repubblica scioglie le Camere (art. 88).

Nel ddl 935 le ipotesi di cessazione dalla carica sono diverse:

a) cessazione per mancata fiducia iniziale dopo due tentativi (*simul simul* = assicura un deterrente capace di condizionare il parlamento?)

b) dopo avere ricevuto la fiducia, può comunque cessare per *dimissioni* (per ragioni politiche: volontarie o per voto di sfiducia, compreso il voto contrario sulla questione di fiducia) o per altra

vicenda (morte, impedimento permanente, cui assimilo le eventuali dimissioni per ragioni squisitamente personali).

Nel caso di dimissioni può ricevere un nuovo incarico.

A questo proposito mi chiedo se e quanto, in caso di re-incarico dopo le dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto potrebbe cambiare del programma (parlamentare), oltre che della compagine governativa (composizione del Governo); in presenza di una crisi politica un riaggiustamento del programma che sembrerebbe in realtà *necessario*.

A me sembra che la lettera della formulazione della disposizione (ult. co. aggiunto all'art. 94: dopo la virgola, «*per attuare le dichiarazioni all'indirizzo politico e agli impegni programmatici*») consenta almeno un dubbio sul fatto che il più stringente vincolo di rispetto del programma iniziale (limite programmatico) si riferisca solo al Presidente del Consiglio *subentrante*, insieme con il limite soggettivo (della candidatura in collegamento con il Presidente del Consiglio eletto).

È possibile che si sia voluto intendere che il mutamento degli indirizzi e impegni programmatici debba necessariamente passare per una nuova elezione, quindi per il vaglio del corpo elettorale; ho sentito nelle audizioni (credo di ricordare Buratti) che il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a farsi custode dei limiti di intangibilità del programma iniziale, ma il dubbio è autorizzato anche dalla difficoltà di comprendere quali siano tali limiti (tanto più in presenza di un programma parlamentare necessariamente ampio e generico, come sopra osservato).

In realtà, e con questo mi collego a quanto già osservato sopra, personalità del Presidente del Consiglio eletto, programma elettorale legittimato dal voto e programma presentato in parlamento e legittimato dal voto di fiducia sembrano coincidere, con un'indubbia coloritura plebiscitaria e una marcata accentuazione personalistica. Come spiegare altrimenti che il programma resta valido anche dopo una *delegittimazione* parlamentare – sfiducia, questione di fiducia respinta, dimissioni “volontarie” politiche?

La generica e plebiscitaria legittimazione popolare schiaccia in realtà quella parlamentare?

Nell'ipotesi di re-incarico al Presidente dimissionario, se il Presidente del Consiglio eletto (e il cui governo è stato inizialmente investito anche della fiducia), dimissionario e re-incaricato non riceve la fiducia nel nuovo tentativo, è previsto lo **scioglimento delle Camere**.

Nel caso di dimissioni, e quando cessi per altre ragioni, il Presidente eletto può altresì essere sostituito da altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente del Consiglio eletto: e in questo caso è sicuramente testualmente specificato per lo stesso programma («*per attuare le dichiarazioni all'indirizzo politico e agli impegni programmatici*»).

Mi pare che questo sia anche il *residuo potere di indirizzare la soluzione di una crisi di governo da parte del Presidente della Repubblica*: nell'alternativa a lui/lei rimessa di incaricare lo stesso dimissionario o altro parlamentare collegato, forse anche in considerazione del margine – se venisse riconosciuto – di variazione programmatica.

Anche in questa ipotesi, se il Presidente del Consiglio *subentrante* fallisce, o comunque cessa successivamente alla sfiducia, si procede allo **scioglimento delle Camere**.

c) Infine, può cessare per voto di sfiducia (che resta regolato come attualmente) o per voto contrario sulla questione di fiducia.

2. Premierato come poteri.

Venendo alla costruzione del *Premierato in termine di poteri* e di ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio eletto, i due progetti divergono significativamente.

Nel ddl 830 nomina e revoca dei ministri sono attribuite direttamente al Presidente del Consiglio eletto (art. 92), che nell'art. 95 diviene “organo di vertice del Governo” che ne dirige la politica e ne

è responsabile, indirizzando e coordinando l'attività dei ministri (attribuzione del potere di indirizzo e non semplicemente di promozione).

Nel ddl 935 va considerata innanzitutto la proposta dei ministri al Presidente della Repubblica, per la nomina dei quali si conserva lo spazio di interlocuzione da parte del Presidente della Repubblica. È da chiedersi perché non si ritenga di riconoscere al Presidente del Consiglio eletto anche la proposta di revoca dei ministri, che ne accentuerebbe una posizione di superiorità nei confronti dei ministri.

È vero che nel progetto resta la definizione del governo come organo collegiale (art. 92: Presidente del Consiglio e ministri costituiscono insieme il Consiglio dei ministri) e resta invariato l'art. 95 nel quale il principio di collegialità e quello di direzione coesistono. Cosa che porta a rimarcare una scissione tra il ruolo e peso politico del Presidente del Consiglio eletto – necessariamente influenzato e accresciuto dalla legittimazione elettorale – e i suoi poteri costituzionali.

In questo quadro, anche la proposta programmatica alle Camere va ricondotta a una deliberazione dell'organo collegiale, il cui ruolo, come sopra osservato, interrompe la continuità tra programma elettorale e programma parlamentare.

La *legittimazione democratica* diretta che si vorrebbe per la funzione di Presidente del Consiglio appare una *legittimazione generica – di natura carismatico/plebiscitaria – alla funzione* dell'organo monocratico (funzione, come abbiamo visto, limitata nei poteri, alla quale l'eletto accede sulla base di una legittimazione ricevuta dal corpo elettorale su un programma e per un governo dai tratti ancora indistinti).

Differenza fondamentale tra Presidente del Consiglio *eletto* e *subentrante* – che diventa differenza tra il Governo organo collegiale formato su proposta dell'uno e dell'altro – è anche che il secondo non ha alcun potere di definizione del programma parlamentare.

2. Della riconfigurazione degli equilibri della relazione governo / parlamento

Quali sono, dunque, gli effetti che la proposta di riforma, agendo sulla struttura del Governo, produce sul ruolo e le funzioni del parlamento nell'ottica dell'equilibrio dei poteri?

Abbiamo innanzitutto bisogno di riflettere sulle condizioni che garantiscano la capacità della forma di governo di esprimere un *processo decisionale politico* realmente adeguato alle necessità; e questo richiede di riflettere sul *circuito decisionale* che non riguarda solo il governo, ma nel quale entra a pieno titolo il rapporto con la funzione legislativa che spetta alla Camere e, dunque, la relazione del governo con il parlamento: che riguarda tutte le decisioni che – costituzionalmente – richiedono la sede ed il procedimento parlamentare, quelle che il governo propone al parlamento (le decisioni "a base binaria").

Queste riforme propongono, ciascuna con proprie peculiarità, una versione del modello c.d. *premierato*, una formula presente da tempo nel dibattito.

Non possiamo trascurare, discutendone oggi, che abbiamo alle spalle quarant'anni di dibattito sulle riforme istituzionali, sulla governabilità e sulla necessità di modificare la forma di governo.

In questi quarant'anni di riforme mancate (e fallite) il confronto (sia politico, sia dottrinale) sulla *forma di governo* è stato segnato ed inquadrato nei termini della valutazione delle prestazioni che gli organi costituzionali offrono in termini di *governabilità* (che diventa, insieme, obiettivo da realizzare e metro di misura dell'esistente), proponendo *efficienza, rapidità, certezza e centralità della decisione* come valori *in sé* anziché come le *condizioni operative* che consentono la realizzazione di tutti i principi fondativi del sistema costituzionale: la democraticità del processo decisionale, la rappresentanza degli interessi contrapposti, la mediazione dei conflitti sociali, la garanzia e l'attuazione dei diritti fondamentali e la costruzione di sintesi dell'interesse generale

(unità come sintesi che si esprime a valle dei processi che coinvolgono gli organi costituzionali, non come dato artificialmente costruito e fissato una volta per tutte a monte).

Con la conseguenza di mettere in ombra quegli stessi valori del sistema costituzionale e insieme di svilire la stessa funzione regolativa del diritto costituzionale, che si riduce a individuare un meccanismo capace di produrre una *maggioranza* che dal risultato elettorale si proietta sulla formazione del governo e da qui sulla sua attività.

Le dinamiche del circuito decisionale operativo della forma di governo si appiattiscono, lasciando che la relazione tra parlamento e governo sopravviva solo in un ruolo “di ratifica” da parte del (la maggioranza in) parlamento rispetto agli indirizzi e obiettivi proposti dal governo.

Le criticità di questa concezione, che è quella che marca anche i ddl 935 e 830, mi sembrano riconducibili *alla riduzione del ruolo del parlamento e alla perdita della sua centralità costituzionale, delle sue funzioni e del significato stesso della rappresentanza parlamentare*: rappresentanza parlamentare che, persino quando è in crisi, persino quando è ridotta a delega e investitura, persino quando fatica a trovare le dimensioni di un rapporto continuativo un tempo garantite dal ruolo dei partiti politici, garantisce comunque una dimensione *pluralistica*.

Negli obiettivi dichiarati dal Governo a proposito del ddl 935, si afferma di voler «*consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell’indirizzo politico della Nazione, attraverso l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico*»: ma cosa il principio democratico è fatto innanzitutto di *pluralismo* (istituzionale, politico-partitico, dei diritti costituzionali di partecipazione), nella cornice del quale l’elezione diretta di un organo monocratico è solo un elemento fra gli altri (e bisogna quindi chiedersi quanto rilevi e come pesi, non solo in termini di appoggio e durata al “mandato democratico” dello stesso Presidente del Consiglio eletto, ma anche in relazione agli altri elementi che compongono il quadro pluralistico).

Di nodi critici ne evidenzio in particolare quattro.

1) La semplificazione eccessiva ed artificiale del processo decisionale politico – che si concentra sul momento di un’investitura (se non addirittura si riduce a quello), per giunta un’investitura monocratica – aprendo a una deriva identitaria, anziché accettare la complessità della rappresentanza (la difficoltà, ma anche la ricchezza del pluralismo).

2) Perché avalla una sorta di presunzione che l’indirizzo politico sia unitariamente configurabile in una visione statica, dall’inizio alla fine della legislatura, e appartenga in esclusiva al solo governo.

3) Perché assume e lavora sulla dimensione della *decisione* che ne guarda agli effetti (in termini di capacità di comando), anziché guardare alle condizioni del farsi della decisione, a come possono maturare processi decisionali adeguati alla complessità (laddove ritengo che sia preliminare e prioritario concentrarsi sulla qualità dei processi decisionali).

4) Perché la relazione diretta che si instaura tra corpo elettorale e Governo, attraverso l’organo (Presidente del Consiglio) che finisce per rappresentarlo tutto davanti all’elettorato, offusca la relazione *tra gli organi costituzionali* in relazione all’indirizzo politico, di cui viene a perdersi l’importanza.

Quale funzione e centralità costituzionale si riconosce al parlamento? quale funzione che giustifichi il ruolo costituzionale del parlamento?

Le proposte di premierato sembrano guardare al parlamento quasi solo affidando al deterrente dello scioglimento anticipato gli effetti sulle decisioni “a base binaria”, sulle decisioni che richiedono la sede ed il procedimento parlamentare, che il governo propone al parlamento.

Ma il ruolo dei parlamentari, il senso della rappresentanza politica, non è predefinito e cristallizzato dall'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione – tanto più se, mancando la fiducia iniziale di investitura (ddl 830), l'appartenenza sarebbe data da un collegamento meramente personale-elettorale –: il ruolo è, per ciascun parlamentare, segnato e conformato dal dovere di rappresentare *politicamente* la nazione (a ciò essendo rivolte la libertà garantita dal divieto di mandato imperativo, ex art. 67 e le stesse prerogative parlamentari ex art. 68).

In prospettiva, mi pare indispensabile spostare l'asse sul *processo* decisionale, invertendo la rotta rispetto ad una focalizzazione sull'atto decisionale e sui *suoi effetti* (sulla sua capacità conformativa) che, invece, è stata crescente e progressivamente espansiva fino a fagocitare ogni altra dimensione. È necessario spostare l'attenzione sul circuito decisionale operativo dell'indirizzo politico e sulle necessità di un parlamento vitale e rappresentativo per garantire qualità ed efficacia del processo decisionale; solo da qui si può eventualmente ripartire a pensare le necessità di una riforma della forma di governo.

Innanzitutto per rilevare se e quanto i limiti dell'esperienza della forma di governo parlamentare – una forma leggibile costantemente e con continuità pur nelle anche rilevanti differenze delle sue diverse declinazioni di contesto – stiano (quanto meno) *anche* nel *continuum* tra il governo e la maggioranza in parlamento: che, da un lato, offusca la distinzione tra gli organi costituzionali (governo e parlamento) e le rispettive funzioni (esecutiva e legislativa) e appiattisce la dimensione istituzionale in quella politica; e che, dall'altro, rendendo statica (e sostanzialmente impermeabile) la relazione tra maggioranza e opposizione, convoglia le tensioni all'interno della stessa maggioranza.

La «*difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo, riforme organiche, visioni strategiche*» cui il ddl del governo vorrebbe porre rimedio viene enfatizzata se si pensa che tutto debba avvenire in sede di governo, trascurando il fatto che, invece, la Costituzione struttura in modo più complesso l'esercizio della sovranità da parte del popolo cui appartiene: assegnando innanzitutto ai partiti la visione di indirizzo di lungo periodo, comprese le strategie relative a coalizioni e alleanze (art. 49), da tradursi di volta in volta in un programma di medio periodo per la formazione del governo (programma parlamentare per la fiducia), che si attua in larga misura attraverso l'esercizio non solo della funzione esecutiva, ma anche della funzione legislativa, dunque attraverso un indispensabile confronto parlamentare (che serve, del resto, a acquisire/consentire la partecipazione più ampia possibile alla verifica e alla decisione dei singoli provvedimenti) marcato dalle condizioni e dalle garanzie degli art. 67 e 68 Cost., in cui i parlamentari partecipano e contano al di là del *continuum* maggioranza /governo, dal momento che il voto sulla fiducia crea una semplice aspettativa politica di sostegno, senza alcun vincolo di conformità a carico della rappresentanza politica.