

PAPER – 7 GIUGNO 2023

# Per un governo di legislatura

di **Ida Angela Nicotra**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Catania



# Per un governo di legislatura \*

**di Ida Angela Nicotra**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Catania

Esattamente trent'anni fa l'evoluzione in senso maggioritario dell'ordinamento italiano tradusse l'esigenza di superare il sistema di democrazia bloccata, la degenerazione del modello partitico e gli episodi di malcostume che avevano segnato tra gli anni Settanta e Ottanta alcuni passaggi della vita istituzionale.

La stagione referendaria, che iniziava proprio tre decenni or sono, ha contribuito in maniera significativa alla scrittura di una nuova legge elettorale. Il verdetto popolare di fatto aprì le porte alla riforma maggioritaria del 1993 che inaugurava la democrazia c.d. dell'alternanza. La scelta dei Governi quale effetto immediato del voto espresso dagli elettori fu un inedito assoluto dell'epoca repubblicana.

Per la prima volta forze politiche marginali hanno fatto ingresso nell'area ministeriale. Il nuovo metodo di elezione agevolò anche il superamento della c.d. *conventio ad excludendum*, una consuetudine costituzionale basata sull'accordo tra i partiti per escludere le formazioni antisistema dalla maggioranza politica. Ciò ha consentito lo sdoganamento del MSI nel 1994, con la svolta di Fiuggi, della Lega, che nel 2001 abbandona progetti di secessione, e della Rifondazione comunista, che nel 2006 entra nel secondo Governo guidato da Romano Prodi.

La lunga fase dell'esclusione dei gruppi minoritari dalla partecipazione al processo decisionale ha lasciato il posto alla regola dell'avvicendamento. Le maggioranze e le minoranze si alternano al governo della Nazione, sicché l'opposizione di oggi può divenire maggioranza dopo le prossime elezioni. Finisce l'era dei movimenti politici relegati permanentemente al ruolo minoritario.

Le coalizioni di centro destra e di centro sinistra, proprio grazie alla formula elettorale maggioritaria, riescono ad evidenziare ciò che li unisce e minimizzano le differenze, pur presenti, tra le diverse componenti all'interno dei due schieramenti. Il *Mattarellum*, sistema maggioritario a turno unico per la ripartizione del 75 % dei seggi parlamentari, incentivava proprio l'aggregazione tra partiti.

Insomma, l'affermazione del bipolarismo certamente trova terreno fertile nel mutato contesto internazionale con la fine della contrapposizione tra i blocchi, ma difficilmente si sarebbe realizzato senza il supporto di una legge ad impronta maggioritaria. L'Italia maggioritaria tende ad assomigliare di più ai Paesi europei che fondano il loro sistema politico – istituzionale sulle ragioni dell'*accountability* come la

---

\* Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.



Francia, il Regno Unito, i Paesi Scandinavi. Come la stessa Spagna che adotta un particolare sistema proporzionale con clausola di sbarramento che produce effetti maggioritari.

Il modello bipolare non tollera partiti che governano in ogni caso, a prescindere dal risultato delle urne, perché consente al corpo elettorale di scegliere i programmi e le forze politiche per la guida del Paese, con ciò incidendo sul corretto funzionamento della democrazia.

Agli inizi degli anni '90, sull'onda lunga del movimento referendario a sostegno del maggioritario, si giunse alla approvazione della legge sulla elezione diretta dei sindaci. Si aggiunse un importante tassello della transizione politica italiana che interessava il livello dell'amministrazione locale. Con l'introduzione di una nuova forma di governo, il c.d. modello di *neo parlamentarismo*, i destini di sindaco e consiglio comunale si legano quasi in maniera indissolubile e i cittadini sono chiamati a votare direttamente non solo per i consiglieri ma anche per il candidato sindaco.

La formula del "*simul stabunt – simul cadent*" cambia l'architettura dei rapporti tra esecutivo e legislativo. La sfiducia eventualmente votata al sindaco trascina inevitabilmente con sé verso lo scioglimento anticipato anche il Consiglio. Inizia la stagione dei sindaci che ha rappresentato un esempio di buona amministrazione vicina alle comunità territoriali di riferimento.

Intanto la politica nazionale attraversa uno dei periodi più bui, in cui gli scandali del sistema delle tangenti e il processo di Tangentopoli si abbattono come uno *tsunami* sulla politica.

Ma la forza dirompente del rinnovamento istituzionale non si ferma; il sistema di investitura diretta del Presidente della Regione diviene un segmento della riforma del Titolo V e si afferma come parte integrante della Costituzione. La ricerca della stabilità degli esecutivi regionali spinge le forze politiche a replicare il modello dei Comuni anche per le Regioni. La legge cost. n.1 del 1999 modifica gli artt.122 e 126 della Costituzione, con l'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale a seguito dell'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente. Presidenti di Regioni e Sindaci sono espressione diretta del corpo elettorale e si preoccupano di dare risposte adeguate alle istanze dei territori, anche in vista del successivo appuntamento elettorale.

La storia di questi tre decenni racconta la divaricazione del livello di governo centrale dai livelli decentrati: la strada tracciata dal referendum sulla preferenza unica rimane incompiuta, bruscamente interrotta dallo scardinamento della legge Mattarella. Nel sistema politico ha preso il sopravvento la nostalgia del passato e nel 2005 l'insofferenza dei leaders verso coalizioni litigiose e polemiche ha ricondotto alla scelta proporzionalista.

La nuova legge elettorale approvata nel 2005 ha costituito la prova di un evidente ripensamento. La sostituzione affrettata del *Mattarellum* ha di fatto restituito ai partiti assoluta libertà di azione sia rispetto



ai partner ribelli della coalizione, sia rispetto al corpo elettorale. I cittadini, che grazie al collegio uninominale sceglievano il parlamentare, si sono dovuti accontentare di votare per un lunghissimo listone bloccato che di fatto li ha esautorati dalla possibilità di scelta dei loro rappresentanti. Il c.d. *Porcellum* segna il tramonto dell'era partitica a vocazione maggioritaria.

Nel 2013 una sentenza della Corte costituzionale dichiara illegittima la legge n. 270 del 21 dicembre del 2005, con riguardo sia al premio di maggioranza assegnato alla coalizione più votata senza una soglia minima da raggiungere al fine di far scattare il premio, sia in quanto preclusiva per l'elettore della scelta dei parlamentari. Due anni dopo trova spazio in Parlamento l'approvazione dell'*Italicum* (l. n. 52 del 2015), la disciplina di voto voluta dal Partito democratico. Si tratta ancora una volta di una legge proporzionale, con eventuale doppio turno e soglia di sbarramento.

Ma l'*Italicum* non venne mai applicato perché dura troppo poco, nel 2017, infatti, sarà parzialmente bocciato dalla Consulta. Il nuovo sistema elettorale introduceva il sistema di ballottaggio tra le due liste più votate, se nessuna raggiungeva il 40%, con i capilista bloccati nei collegi plurinominali. I giudici costituzionali sancirono l'incostituzionalità del ballottaggio, infatti, per come costruito nel metodo di voto del 2015, esso “*determinava una lesione della rappresentatività degli elettori*”.

Successivamente interviene il *Rosatellum* per disciplinare l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il nuovo sistema proporzionale ha trovato applicazione alle elezioni politiche del 4 marzo 2018. Intanto il sostanziale bipolarismo, che aveva resistito anche all'avvento delle leggi proporzionali, è stato radicalmente superato da una configurazione tripolare del sistema partitico. Nessuno dei tre schieramenti politici ha ottenuto la maggioranza sufficiente per formare “in solitudine” un governo. Così il Capo dello Stato, al fine di risolvere la complessa situazione politica, si è trovato costretto a conferire due mandati esplorativi consecutivi (un *unicum* nella storia repubblicana) al Presidente del Senato prima e a quello della Camera dopo. Nasce il governo giallo-verde ma dopo un anno la crisi del primo esecutivo della XVIII Legislatura trova l'epilogo nel secondo governo Conte, sostenuto da una maggioranza differente e le posizioni dei partiti ribaltate (Lega all'opposizione e Partito Democratico al governo con il M5S).

La XVIII Legislatura si chiude con il terzo Governo in quattro anni di legislatura. La compagine governativa appoggiata da tutti i partiti (ad esclusione dei FdI) cambia nuovamente fisionomia. L'esecutivo di emergenza nazionale guidato da Mario Draghi, voluto dal Presidente della Repubblica per fronteggiare la crisi sanitaria, si pone due priorità: la campagna di vaccinazione di massa e la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La pandemia ci ha messo di fronte alle debolezze più evidenti del sistema istituzionale italiano: dai conflitti tra Stato e Regioni nella gestione del Covid, al ruolo del Parlamento relegato ancor di più che nel passato



ad un ruolo marginale, all'uso delle fonti del diritto per limitare le libertà fondamentali. Le riforme istituzionali rappresentano una tappa ineliminabile per condurre l'Italia oltre il tempo della pandemia. Sono due gli elementi che fanno da sfondo ai cambiamenti istituzionali.

Il primo, di carattere giuridico – istituzionale, nasce da un percorso che ha attraversato varie stagioni politiche e che finalmente giunge a conclusione, con un esito chiaro e inequivocabile. Il referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari è stato approvato con quasi il 70% dei consensi dei cittadini che si sono recati alle urne. Si tratta della legge costituzionale n.1 del 2020 che modifica gli articoli 56,57 e 59, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 261 del 2020. Un ritocco puntuale al Testo costituzionale ha consolidato l'effetto del voto referendario e dopo poco ha, altresì, riguardato l'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo che prevede l'elezione dei senatori a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il diciottesimo anno di età. La revisione dell'art. 58 Cost. è intervenuta in modo da allineare i due elettorati di Camera e Senato, consentendo ai diciottenni di votare anche per il Senato della Repubblica. Tale equiparazione del solo (e inspiegabilmente, non anche, dell'elettorato passivo) elettorato attivo di Senato e Camera rappresenta comunque un elemento volto ad ampliare la platea della partecipazione democratica.

L'equiparazione dell'elettorato attivo per l'elezione di Camera e Senato ha prodotto l'ulteriore effetto di evitare la formazione di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. In proposito, la Corte costituzionale ha affermato che in un assetto basato sulla parità di funzioni e posizione delle due Camere elettive, la Costituzione *“esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi elettorali adottati, se pur differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”* (Corte cost., sent. n. 35 del 2017).

La seconda evenienza è di contesto. La grave emergenza sanitaria da Covid – 19, con cui l'Italia si è confrontata nel biennio 2020 -2022, sollecita cambiamenti anche per rinvigorire il modello di democrazia parlamentare<sup>1</sup>.

Le riforme iniziate con il movimento referendario nel 1991, ma rimaste incompiute (anche per il fallimento di due referendum costituzionali nel 2006 e nel 2016), andrebbero portate a compimento. A cominciare dall'introduzione nel Testo costituzionale di una Statuto per l'opposizione, di una riforma del bicameralismo, con una Camera rappresentativa dei territori. Soprattutto occorre realizzare un sistema di

---

<sup>1</sup> La riscrittura dei regolamenti parlamentari si rende necessaria per garantire una migliore funzionalità delle Assemblee elettive in composizione ridotta. Modifiche regolamentari dovranno interessare - insieme alla disciplina sulle modalità del voto a distanza da attivare in casi gravi ed eccezionali - l'introduzione di un numero minimo di componenti richiesto per l'attivazione delle varie procedure parlamentari.



armonizzazione tra i diversi livelli di governo, accompagnato da una disciplina elettorale che rimetta al centro della scena pubblica il voto popolare.

Per quanto riguarda i delegati regionali che vanno a integrare il Parlamento in seduta comune, chiamati ad eleggere il Presidente della Repubblica, il discorso è differente. In particolare, la disposizione costituzionale in vigore stabilisce (art. 83, comma 2, Cost.) che *“all’elezione del Capo dello Stato partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio Regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze La Valle d’Aosta ha un solo delegato”*. Sarebbe, infatti, opportuno, in questo caso, non operare alcuna modifica della disposizione costituzionale.

Piuttosto, proprio l’invarianza del numero di 58 delegati regionali fissato in Costituzione, dopo la riduzione dei parlamentari, costituirebbe un tassello importante per rafforzare il regionalismo italiano<sup>2</sup>.

Se, infatti, si vuol dare più voce alle Regioni e inverare il significato autentico della previsione contenuta nell’art.114 della Costituzione, secondo cui *“la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*, la partecipazione alla scelta del Capo dello Stato dovrebbe avvenire con un ampio coinvolgimento di tutti gli enti della Repubblica, cui dovrebbe essere riservato uno spazio non residuale. Il Presidente della Repubblica, infatti, *“rappresenta l’unità nazionale”* anche declinata in senso territoriale. Potrebbe essere l’occasione per dare un segno ulteriore alla svolta in senso regionalista impressa dalla revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001, che ha appunto rivisitato la formulazione originaria dell’art. 114 Cost<sup>3</sup>.

Riforma costituzionale di sistema è invece quella che riguarda il bicameralismo. Il sistema bicamerale italiano paritario e ripetitivo, infatti, costituisce una vera e propria “anomalia” nel panorama dei sistemi parlamentari.

---

<sup>2</sup> Altra previsione costituzionale che dovrebbe essere rivisitata è quella che prevede la “base regionale” del Senato. Il superamento della *“base regionale”* di cui all’art. 57 Cost., per consentire la maggiore rappresentanza nelle Regioni più piccole e per avvicinare le possibili maggioranze di Senato e Camera. La proposta era in discussione presso la Commissione affari costituzionali della Camera nella passata Legislatura (proposta di legge costituzionale *Fornaro e altri A.C. 2338*). In particolare, si intendeva sostituire il primo comma dell’art. 57 Cost. secondo cui: *“Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero”* con la formula *“Il Senato della Repubblica è eletto su base circoscrizionale”*. La modifica della base elettorale del Senato risulta funzionale al rafforzamento della rappresentatività di tale ramo del Parlamento, proprio in seguito della disciplina sulla riduzione del numero dei parlamentari. L’eliminazione del vincolo di definire le circoscrizioni sulla base del territorio regionale consentirebbe al legislatore di determinare le stesse con maggiore elasticità, disegnando circoscrizioni pluriregionali adeguate alle esigenze di rappresentatività dei singoli enti territoriali. Siffatta proposta di legge costituzionale non tocca i commi 3 e 4 dell’art. 57 Cost. che fanno riferimento ad un numero minimo di senatori per Regioni e alla *“ripartizione dei seggi tra le Regioni e le Province autonome”* che rimangono, dunque, immutati.

<sup>3</sup> Nella direzione opposta va il disegno di legge costituzionale Fornaro presentato nella scorsa Legislatura che si proponeva di ridurre da tre a due il numero dei delegati regionali, confermando il delegato unico della Valle d’Aosta. Il numero dei delegati regionali scenderebbe da 58 a 39 per una percentuale del 6,10% del totale del Parlamento riunito per eleggere il Capo dello Stato. Le Regioni saranno comunque tenute ad assicurare la rappresentanza delle minoranze e dunque non potrebbero più eleggere due rappresentanti per la maggioranza e uno per le minoranze. Con ovvie ripercussioni di una sottorappresentazione della maggioranza.



Già il progetto formulato dalla commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente aveva disegnato, nella sua idea iniziale, un modello bicamerale differenziato con l'elezione del Senato “*per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto*”. Tuttavia, nel 1947, il mutato clima internazionale, con le prime avvisaglie della guerra fredda e delle tensioni geopolitiche tra Stati Uniti e Unione Sovietica, orientò le scelte costituzionali verso un bicameralismo che garantiva pari legittimazione alle Camere (a parte l'età per l'elettorato attivo e passivo e i senatori a vita).

Furono le stesse e irripetibili ragioni storiche che condussero ad abbandonare l'ordine del giorno *Perassi*. Il famoso ordine del giorno proponeva l'adozione di un sistema parlamentare da disciplinarsi con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

Negli ultimi decenni - dinanzi a un quadro politico – istituzionale radicalmente mutato - la politica ha provato invano, attraverso vari tentativi di riforma, a modificare il quadro costituzionale, partendo proprio dal superamento di un bicameralismo identico e farraginoso che non ha eguali negli altri Stati europei<sup>4</sup>.

Alcune ipotesi di riforma costituzionale si sono concentrate nella scorsa Legislatura sulla “*valorizzazione del Parlamento in seduta comune, l'introduzione della sfiducia costruttiva e la differenziazione delle Camere*” (proposta presentata il 2 ottobre 2021 al Senato, AS 1960).

Un modo di ripensare l'assetto della Repubblica riprendendo una suggestione maturata durante i lavori in Assemblea costituente su ruolo e funzioni del Parlamento in seduta comune. Nel progetto iniziale si parlava, infatti, di un organo collegiale denominato *Assemblea Nazionale*, che ricorda da vicinissimo il nome dell'*Assemblée Nationale*, la Camera più importante del Parlamento francese. A tale organo venivano assegnate funzioni assai rilevanti, non limitate alle sole materie elettive ed accusatorie; elezione del Presidente della Repubblica e di un quinto dei giudici costituzionali, ecc.

In particolare, il testo originario attribuiva al Parlamento in seduta comune una serie di ulteriori rilevanti attribuzioni: la deliberazione dello stato di guerra, la concessione dell'amnistia e dell'indulto, il conferimento e la revoca della fiducia al governo.

Le proposte avanzate nella Legislatura precedente, riallacciandosi all'idea dei Costituenti, mirano a valorizzare il ruolo del “nuovo” Parlamento in seduta comune, composto da 400 deputati e 200 senatori, quale sede unitaria di determinazione dell'indirizzo politico nazionale.

---

<sup>4</sup> Si dovrebbe, in primo luogo, procedere facendo della Camera dei deputati la sede unica della rappresentanza politica generale e attribuendo al Senato il compito di rappresentare le istituzioni territoriali, con un collegamento tra il legislatore nazionale e i legislatori regionali.





Secondo quanto stabilisce l'art.63, comma 2, Cost. il Parlamento in seduta Comune è presieduto dal Presidente della Camera e da Ufficio di presidenza funge quello della Camera dei deputati. Il regolamento applicabile è quello della Camera. Ciò non esclude, quindi, che l'organo possa dotarsi di norme proprie, come si evince chiaramente dai regolamenti di Camera e Senato, in cui si legge che *“il regolamento della Camera è applicato normalmente nelle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri”*. Per le sedute in comune delle due Camere si applica il Regolamento della Camera dei deputati, *“salva sempre la facoltà delle Camere di stabilire norme diverse”*. Si ritiene, anzi, che il Parlamento in seduta comune sia organo a sé stante, cui viene attribuita una autonoma potestà regolamentare.

L'impressione è che tale prospettiva di riforma andasse nella direzione di ridisegnare un bicameralismo di tipo diseguale, in cui le Camere, in composizione unitaria, costituiscono la massima espressione della rappresentanza cui attribuire le funzioni più strettamente attinenti all'indirizzo politico nazionale. Non si trattava, cioè, di creare una terza Camera, ad aggiungersi a quelle già esistenti, ma di rivalutare una modalità già esistente di funzionamento delle Camere per lo svolgimento di funzioni altamente espressive della linea politico - programmatica.

Arriviamo ai nostri giorni. La XIX Legislatura si apre con una indicazione chiara e limpida che conferisce alla maggioranza di centro destra e alla sua leader una robusta legittimazione per il Governo della Nazione. Sarebbe il momento di riannodare il filo con le stagioni riformatrici del passato. Magari evitando i tanti errori commessi.

La situazione attuale suggerisce qualche riflessione ulteriore su ruolo e funzioni del Governo. La gestione dell'emergenza Covid ha evidenziato una forte accentuazione dei poteri normativi del Presidente del Consiglio, con una conseguente marginalizzazione del Parlamento. Con gli oramai noti *Dpcm*, giunti nel tempo del Covid alla ribalta della cronaca politica, vengono imposte, seppur in esecuzione di norme di rango primario, pesanti restrizioni alle libertà personali e alle libertà economiche.

L'atipico assetto di rapporti che si è creato tra legislativo ed esecutivo, durante l'emergenza sanitaria, costituisce occasione e stimolo per riflettere sui miglioramenti da apportare alla forma di governo parlamentare.

Le fasi iniziali dell'attuale Legislatura risultano caratterizzati dal tentativo di portare a compimento un progetto di riforma concernente la razionalizzazione della forma di Governo che si estende oltre il perimetro della maggioranza, ad almeno una parte dell'opposizione. I correttivi in agenda si snodano attraverso alcuni interventi mirati a garantire un *governo di legislatura*, basato su coalizioni preelettorali guidate dal leader del partito che ottiene il maggior numero di consensi.





Sotto i riflettori vi è il modello inglese. Nella forma di governo britannica, detta di *Westminster*, si assiste alla valorizzazione dell'esecutivo, a cui viene garantita una notevole stabilità. Si tratta di un parlamentarismo maggioritario a prevalenza del Governo, in cui il Premier, leader della forza che ha ottenuto la maggioranza alle elezioni, gode di una doppia investitura: quella del partito, che lo individua quale proprio segretario, e quella dell'elettorato che, votando il partito di riferimento, lo indica nella scheda elettorale indirettamente come Premier. Nel caso in cui si dovesse spezzare il rapporto di fiducia che lega il leader al proprio movimento, l'incarico di Primo Ministro verrà conferito al nuovo segretario, senza passare dal voto popolare. Come è successo per Boris Johnson, sostituito prima da *Lis Truss* e poi dall'attuale Premier *Rishi Sunak*. In Gran Bretagna al leader dell'opposizione è riconosciuto espressamente uno status costituzionale con la possibilità di utilizzare le *Prime Minister's Questions*, ossia ulteriori interrogazioni parlamentari da rivolgere al Governo.

L'alternativa alla forma britannica di Gabinetto potrebbe essere il modello del c.d. Sindaco d'Italia che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, il doppio turno, nonché il contestuale scioglimento delle Camere che votino la sfiducia al Governo. Un modello che non trova eguali in altri ordinamenti costituzionali, utilizzato per un limitato periodo nello Stato di Israele.

Partendo dalla constatazione di lasciare inalterati ruolo e funzioni di garanzia della Presidenza della Repubblica, altra soluzione potrebbe essere quella di introdurre una serie di correttivi per conferire stabilità all'esecutivo: dalla indicazione della scheda elettorale del candidato premier designato dal partito o dalla coalizione, alla mozione di sfiducia costruttiva, al potere del Presidente del Consiglio dei ministri di proporre al Capo dello Stato la revoca dei ministri, nonché lo scioglimento anticipato delle Camere, mutuando i meccanismi presenti nelle Costituzioni tedesca e spagnola. Come è recentemente avvenuto con il Premier socialista spagnolo *Pedro Sanchez*, che, a seguito della sconfitta del suo partito alle elezioni amministrative, ha chiesto ed ottenuto dal Re lo scioglimento anticipato del Parlamento e la convocazione delle elezioni politiche per il prossimo 23 luglio.

Con la mozione di sfiducia costruttiva si intende delineare un sistema capace di conferire una maggiore stabilità all'esecutivo attraverso l'inserimento in Costituzione, sull'esempio tedesco (art.67 *Grundgesetz*). Tale strumento mira a evitare le c.d. "*crisi al buio*", ossia quelle iniziative tese a far cadere il Governo in carica senza che vi sia una pronta alternativa sostenuta dalla necessaria maggioranza parlamentare. Attraverso il meccanismo della sfiducia costruttiva si escludono lunghe fasi di instabilità, atteso che i partiti sono costretti a trovare un accordo prima ancora che venga revocata la fiducia al Governo.

Si potrebbe, inoltre, intervenire in maniera considerevole sull'art. 94 della Costituzione con una disciplina che impone al Presidente del Consiglio dei ministri di rassegnare le proprie dimissioni al Capo dello Stato solo dopo essersi presentato davanti alle Camere riunite ed aver spiegato, in quella occasione, le ragioni



della crisi. Ciò al fine di evitare crisi extra-parlamentari, che si svolgono fuori dal Parlamento e marginalizzano il ruolo delle Camere, rimettendo al centro del sistema le Assemblee elettive, di modo che possano essere il luogo naturale per la presentazione della piattaforma programmatica e l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio.

Altro aspetto da prendere in considerazione è quello della questione di fiducia. Si potrebbe procedere alla costituzionalizzazione della stessa. Emersa inizialmente in via di prassi, si trova disciplinata dai regolamenti parlamenti (art.116 *Reg. Cam.*, art.161, co. 4° *Reg. Sen.*). L'istituto in esame è stato finora utilizzato dai Governi non certo per dimettersi, quanto piuttosto per restare in carica. Attraverso la questione di fiducia, il Governo rivendica la propria responsabilità nell'attuazione dell'indirizzo politico e impone una verifica alla propria maggioranza in Parlamento, inducendola a mostrarsi compatta attorno alle scelte programmatiche inizialmente concordate. Si potrebbe prevedere che la questione di fiducia venga messa in discussione prima di tre giorni della sua presentazione e votata per appello nominale. Se la questione di fiducia non è approvata il Presidente del Consiglio dei ministri deve rassegnare le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato.

L'espressa previsione costituzionale del potere del Presidente del Consiglio di proporre la revoca di un ministro al Presidente della Repubblica sembra assecondare l'idea del potere di revoca quale logica implicazione del potere di nomina. Al contempo, la proposta di revoca intende rafforzare la figura del Presidente del Consiglio all'interno della compagine governativa. Il capo del Governo assumerebbe, così, un ruolo ancor più preponderante all'interno dell'esecutivo.

In realtà, la correzione suggerita si pone nella prospettiva di riallineare la Costituzione scritta a quella materiale che ha sancito, negli ultimi decenni, la posizione di indubbio rilievo del Premier rispetto a quella dei ministri.

D'altra parte, il proposito di modificare l'art.92 va nel senso di fornire una disciplina formale a quanto già si è verificato nella prassi repubblicana. Il Premier, infatti, ha sempre ottenuto le dimissioni dei ministri sgraditi o improvvisamente contrari alla linea politica del Governo.

Anche la legge elettorale meriterebbe una riflessione. Con l'intervento sul metodo di voto per consentire al cittadino la possibilità di scelta dei propri rappresentanti. Rimango convinta che la scelta migliore in proposito è quella del collegio uninominale, in grado di garantire sia la selezione diretta da parte dei cittadini, sia l'interesse del partito a scegliere il candidato che meglio rappresenta la propria linea politica. Tale sistema dovrebbe essere accompagnato da regole rigorose per evitare le non sempre commendevoli abitudini invalse nelle segreterie di partito. La prassi del passato, che ha consentito di "catapultare" nei collegi c.d. sicuri candidati estranei al territorio, ha contribuito, non poco, a scavare uno fossato tra rappresentanti e cittadini, tra centro e entità periferiche: una delle ragioni della percezione generalizzata



di sfiducia verso l'istituzione parlamentare. Quel senso di scetticismo che in qualche misura si è riversato nella scelta diffusissima ed allarmante dell'astensionismo. Rivitalizzare gli istituti della rappresentanza politica rimettendo al centro la volontà del corpo elettorale costituisce il punto della ripartenza per progettare l'Italia futura.