

Vincenzo Cerulli Irelli

Sulla “forma di governo” regionale

(e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)

** di prossima pubblicazione in “Studi in onore di Gianni Ferrara”*

1. Potestà statutaria regionale circa la determinazione della “forma di governo” e vincoli costituzionali

1.1. La Costituzione, all’art. 123, 1° co., nel testo modificato nella legge cost. n. 1/99, prevede che lo statuto regionale determini, tra l’altro, la forma di governo della regione (“ne determina la forma di governo”).

Si tratta dell’unica disposizione della Costituzione, nella quale si faccia espresso riferimento a questa nozione, di elaborazione tutta dottrinale, com’è noto.

Per forma di governo (nozione elaborata con riferimento allo Stato ma che può essere predicata con riferimento a tutte le organizzazioni politiche) si può intendere l’individuazione degli organi di governo dell’istituzione, la loro composizione e il modo della loro formazione, i rapporti tra essi e la distribuzione delle funzioni di governo al loro interno. Per “organi di governo” (espressione in uso nella nostra legislazione e adesso entrata nel testo costituzionale: art. 117, 2° co., lett. p)) sono da intendere gli organi di direzione politica dell’organizzazione, quelli titolari, si può dire riassuntivamente, delle funzioni normative (non solo legislative), delle funzioni di indirizzo politico e di quelle di alta amministrazione o di indirizzo amministrativo (distinte dalle funzioni amministrative in senso stretto, ormai attribuite agli uffici professionali, in virtù del principio di separazione tra politica e amministrazione).

Segnatamente, la problematica relativa alla forma di governo, quale si è sviluppata in epoca moderna, con riferimento agli Stati, può trovare applicazione anche nell’ambito di istituzioni substatuali, tuttavia a carattere politico, come le regioni, o i *Laender*, o altri simili, dotate della potestà legislativa (che per le regioni italiane, com’è noto, è ormai equiparata a quella dello Stato): chè nell’ambito di tali enti si evidenzia quel rapporto dialettico tra Legislativo ed Esecutivo nel quale la dottrina delle forme di governo, in età moderna, ha trovato il suo fulcro. Nell’ambito di altre organizzazioni,

anch'esse politiche, come ad esempio da noi i comuni e le province, di forma di governo si può parlare, ma la problematica si presenta diversamente, proprio perché in queste organizzazioni la dialettica tra Legislativo ed Esecutivo non è neppure configurabile.

1.2. Invero, la forma di governo regionale la cui determinazione l'art. 123 affida agli statuti regionali, è pressoché interamente stabilita dalla stessa Costituzione, restando all'autonoma determinazione statutaria uno spazio esiguo di manovra, irto di ostacoli peraltro (resi più insidiosi a seguito della, fondamentale in materia, sentenza Corte cost., n. 2/04). E il riferimento dell'art. 123, 1° co., a che gli statuti regionali debbano essere "in armonia con la Costituzione", è stato inteso dalla Corte, com'è noto, come limite all'autonomia statutaria che <<lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le regioni a rispettarne anche lo spirito>> (Corte cost. n. 306/02).

Anzitutto, gli stessi organi di governo della regione sono stabiliti dalla Costituzione: secondo il vecchio schema triadico della legge comunale e provinciale, confermato dalla legge cost. n. 1/99. Secondo l'art. 121, sono organi della regione il consiglio regionale, la giunta e il suo presidente. E l'art. 123, ult. co., prevede ancora, "quale organo di consultazione tra la regione e gli enti locali", il consiglio delle autonomie locali, la cui disciplina è demandata allo statuto.

E la Costituzione disciplina ancora le funzioni fondamentali, l'insieme di esse, proprie di ciascuno degli organi di governo della regione. E così, la potestà legislativa è attribuita al consiglio; la giunta è qualificata espressamente come organo esecutivo della regione; il presidente della giunta rappresenta la regione, dirige la politica della giunta e ne è responsabile, e così via. E alcune regole di funzionamento del consiglio, nonché lo *status* dei consiglieri sono ancora oggetto di disciplina costituzionale (art. 122); peraltro riecheggiando in parte il modello parlamentare.

Per quanto riguarda il tema fondamentale dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, la Costituzione prevede un modello tipico, tuttavia derogabile dagli statuti, nel modo che si vedrà, del tutto assimilabile al modello in vigore nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali, comuni e province. Il modello tipico è peraltro in

vigore, secondo la disciplina transitoria di cui all'art. 5, l. cost. n. 1/99, in attesa dei nuovi statuti.

Questo modello tipico prevede l'elezione a suffragio universale e diretto, contestualmente dell'assemblea e del capo dell'esecutivo, il presidente della giunta regionale (ciò nella disciplina transitoria, ma a regime le due elezioni potrebbero essere separate). Il capo dell'Esecutivo nomina e revoca i membri della giunta. La cessazione dalla carica del capo dell'esecutivo, per morte, impedimento permanente, rimozione, comporta le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio. E la stessa conseguenza producono le dimissioni volontarie del presidente, fatto quest'ultimo, lasciato alla libera determinazione del presidente stesso, del tutto a prescindere dalle vicende del rapporto di fiducia con l'assemblea. Mentre la sfiducia espressa da questa nei confronti del presidente o le dimissioni contestuali della maggioranza dei membri del consiglio, a sua volta producono decadenza del presidente e della giunta e scioglimento del consiglio. Siamo nell'ambito del modello ben noto, che si fonda sulla regola *simul stabunt simul cadent*, regola che assicura in ogni caso la presenza contestuale al governo dell'istituzione, tanto dell'assemblea rappresentativa, quanto dell'Esecutivo, espressi dal voto popolare, il secondo rappresentato dal suo presidente.

Questo modello, come si vede, sulla falsariga di quello dell'ordinamento comunale e provinciale, accentua in maniera fortissima il primato del capo dell'Esecutivo, nei confronti dell'assemblea; rispetto ad esempio, ai modelli c.d. di premierato, nei quali la sfiducia espressa nei confronti del capo dell'esecutivo, e la sua sostituzione con altro *premier* espresso dall'assemblea, nell'ambito della stessa maggioranza, "blocca" lo scioglimento dell'assemblea stessa. Mentre il modello a sua volta si distingue dai modelli presidenziali nei quali non vige, com'è noto, la regola *simul simul*.

Questo modello può essere derogato dagli statuti, come s'è detto, ma solo eliminando la sua caratterizzazione più tipica, data dall'elezione a suffragio universale e diretto del presidente. Solo una volta eliminata questa modalità di elezione del presidente (e sostituita con altra, salvo a stabilire quale possa ritenersi veramente *altra*) la regione può stabilire modelli diversi e alternativi di rapporti tra Legislativo ed Esecutivo. Ma restando quella modalità di elezione del presidente (salvo a stabilire quale debba ritenersi veramente tale) alla regione non è dato modificare in alcun modo

il rapporto tra il Legislativo ed Esecutivo, segnatamente in ordine all'operatività della clausola *simul simul*.

1.3. Questo è il quadro dei vincoli costituzionali posti all'autonomia statutaria regionale circa la forma di governo: come si vede, incisivi. Ma gli spazi dell'autonomia statutaria sono stati ulteriormente ridotti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (part., n. 304/02, n. 2/04) in ordine al punto centrale dei rapporti tra assemblea e capo dell'esecutivo, mediante un'interpretazione assai rigida dell'art. 126, ult. co..

Secondo la Corte, infatti, l'elezione diretta del presidente della giunta (e tale è quella regolata a titolo provvisorio dall'art. 5, l. cost. n. 1/99, tuttora in vigore in assenza di nuovi statuti: Corte cost. n. 304/02) comporta necessariamente l'applicazione rigida della formula *simul stabunt simul cadent* senza possibilità di eccezioni o deroghe o di modulazioni diverse.

E così è stata dichiarata incostituzionale una modifica statutaria della Regione Marche, con la quale si prevedeva che in caso di morte o impedimento permanente del presidente della Giunta subentrasse un vicepresidente, anziché procedere allo scioglimento del consiglio e a nuove elezioni (come previsto dalla lettera dell'art. 126, ult. co., e dall'art. 5, l. cost. cit. n. 1/99). Secondo la Corte queste norme costituzionali, tendono “a garantire, mediante il vincolo del *simul stabunt simul cadent*, la stabilità dell'esecutivo regionale”. E il loro effetto vincolante è destinato “a permanere fino a quanto, nell'esercizio dell'autonomia statutaria loro riconosciuta dall'art. 123, 1° co., le regioni compiranno la scelta in ordine alla propria forma di governo. Solo in quel caso sarà loro consentito esercitare la facoltà prevista dall'ult. co. dell'art. 126, e optare per un sistema di elezione del presidente della giunta regionale diverso dal suffragio diretto, ciò che le scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale”. E l'innovazione apportata dalla Regione Marche, mentre “non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo”, concretizza, secondo la Corte, “una puntuale violazione della disposizione di rango costituzionale”, soltanto con lo stabilire che in caso di morte o impedimento permanente del presidente (si badi, solo in tali casi,

e non anche in caso di dimissioni volontarie) subentri nella carica un vicepresidente espresso dal consiglio (Corte cost. n. 304/02).

E ancora, secondo la Corte, nella più articolata sentenza n. 2/04, la normale forma di governo regionale è quella che può essere “espressa sinteticamente con le parole <<presidente eletto a suffragio universale e diretto>> e caratterizzata con l’attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell’indirizzo politico e amministrativo della regione (nomina e revoca dei componenti della giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la giunta che il consiglio regionale)”. Questa forma di governo “normale” può essere bensì “legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri eletti e presidente della giunta”, ma solo mediante l’eliminazione in radice dell’elezione del presidente a suffragio universale e diretto. Cioè in sostanza, come meglio si vedrà, mediante la previsione dell’elezione assembleare del presidente o di altra forma rapportabile al modello della fiducia parlamentare. E così, la Corte ha annullato lo statuto calabrese nella parte in cui prevedeva che in caso di morte, impedimento permanente e dimissioni volontarie del presidente, questi venisse sostituito da un vicepresidente. Restando nell’ambito di quello statuto, il carattere dell’elezione a suffragio universale e diretto del presidente (espressa mediante designazione nelle schede di votazione per il consiglio regionale) nonostante la necessità di un voto del consiglio regionale di conferma del presidente stesso e di approvazione del suo programma. Voto il cui esito negativo tuttavia, secondo quella previsione statutaria, avrebbe comportato lo scioglimento del consiglio. Secondo la Corte questa diversità nell’elezione del presidente prevista dallo statuto calabrese rispetto al modello tipico non modifica la qualificazione di questa elezione come “a suffragio universale e diretto”. Essa secondo la Corte appare una diversità “essenzialmente formale”.

E in conseguenza, permanendo appunto il modello del presidente eletto a suffragio universale e diretto, non possono essere sottratti al presidente stesso i poteri di produrre lo scioglimento del consiglio nei casi in cui si verifichi la sua rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie. Ciò ridurrebbe “radicalmente i suoi poteri di indirizzo”. E, nell’ambito dello stesso modello non sarebbe consentita, secondo la Corte, l’elezione popolare di un vicepresidente unitamente al presidente.

Secondo la Corte, il modello delineato dalla Costituzione come normale nell'ambito dell'ordinamento regionale, sarebbe ascrivibile a quei "sistemi costituzionali, nei quali anche il vertice dell'Esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale" nei quali "non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere, appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative" (Corte cost., n. 2/04).

E perciò, nell'impostazione assai rigida della Corte, lo spazio riservato alle autonome scelte dello statuto regionale nell'ambito della forma di governo di cui al modello tipico, si riduce fortemente rispetto alle possibilità interpretative che a mio giudizio la normativa costituzionale avrebbe potuto fornire: sia sul versante della nozione di "elezione a suffragio universale e diretto" sia sul versante dell'estensione della portata applicativa della formula *simul simul*, nell'ambito dei sistemi a elezione universale e diretta.

Mentre al di fuori del modello tipico, gli spazi dell'autonomia statutaria sulla forma di governo sono più estesi, pur in presenza delle numerose norme costituzionali di cui s'è detto.

2. Le forme di governo regionale possibili.

2.1. Passiamo adesso all'esame delle forme di governo regionale possibili, cioè consentite dai vincoli posti dalla Costituzione: distinguendo tra forme di governo situate nell'ambito del modello tipico, circa le possibili, sia pure estremamente esigue, varianti dello stesso, e le forme di governo possibili nell'ambito degli altri modelli alternativi a quello tipico. Mentre è da escludere, a seguito della interpretazione ormai da ritenere ferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale, una commistione tra i due modelli base. Ovviamente, la disciplina della forma di governo direttamente stabilita dalla Costituzione, nella parte vincolante e non derogabile, che s'è indicata, viene ad incidere su ogni forma di governo che le regioni potranno stabilire.

Quindi, una prima serie di vincoli costituzionali operano comunque; mentre una seconda serie di vincoli opera soltanto, come s'è detto, nell'ambito della forma di governo detta "dell'elezione del presidente a suffragio universale e diretto".

Secondo il primo modello (modello A).

Sia il consiglio che il presidente sono investiti dell'ufficio per elezione popolare. Ma l'elezione popolare può essere anche disgiunta temporalmente; svolgersi cioè in due tempi diversi. E può esprimersi mediante schede distinte, ovvero mediante unica scheda, secondo il modello attuale.

Sia il consiglio che il presidente hanno il potere di determinare, con decisione unilaterale la cessazione dalla carica propria e dell'altro organo. Infatti, sia le dimissioni volontarie del presidente che la sfiducia espressa dal consiglio nei confronti del presidente, nonchè le dimissioni contestuali della maggioranza dei membri del consiglio, comportano la decadenza del presidente e lo scioglimento del consiglio stesso; perciò nuove elezioni. La cessazione dei due organi avviene contestualmente secondo la regola *simul simul*. Non è prevista la c.d. sfiducia costruttiva che possa bloccare gli effetti, mediante un voto espresso dalla maggioranza del consiglio, della decisione unilaterale del presidente di dimettersi e quindi di produrre lo scioglimento del consiglio stesso.

2.2. Quali spazi di autonoma determinazione statutaria si possono configurare nell'ambito di questo modello A?

Anzitutto, in ordine alla composizione e all'organizzazione dell'assemblea. E in ordine alla disciplina del procedimento legislativo, alla disciplina dei poteri di programmazione, indirizzo e controllo propri del consiglio, alla disciplina della potestà regolamentare che può essere attribuita sia alla giunta che al consiglio (Corte cost., n. 313/03, 324/03, 2/04) e della stessa distribuzione delle funzioni amministrative, almeno quelle a contenuto generale, che possono almeno in parte essere attribuite alla competenza del consiglio.

Circa la composizione e l'organizzazione della giunta, fermo restando il potere di nomina e revoca dei suoi membri che è proprio del presidente, lo statuto può determinarne numero e denominazione, la provenienza di essi dall'interno ovvero dall'esterno della compagine assembleare, l'eventuale incompatibilità del consigliere

nominato membro della giunta, se duratura o viceversa destinata a cessare una volta cessata la carica di membro della giunta, le modalità di esercizio delle funzioni proprie di ciascun membro della giunta, se delegate o proprie, nonché i rapporti tra i membri della giunta e le strutture amministrative da essi dipendenti, se impostate secondo il modello ministeriale ovvero secondo più elastici modelli generalmente seguiti nell'ambito degli ordinamenti regionali.

Circa i rapporti tra assemblea ed esecutivo, resta fermo quanto s'è appena detto sui vincoli costituzionali come fissati dalla giurisprudenza della Corte. E perciò il presidente eletto a suffragio universale e diretto ha il potere di nominare e di revocare i membri della giunta, che non possono perciò in altro modo essere designati, e tra essi anche il vicepresidente (che non può essere eletto dal popolo). I fatti previsti dall'art. 126, ult. co., e cioè morte, impedimento permanente, rimozione e dimissioni volontarie del presidente, nonché l'approvazione da parte del consiglio di una mozione di sfiducia nei suoi confronti, ovvero le dimissioni contestuali della maggioranza dei membri del consiglio, comportano necessariamente le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio. E' da escludere perciò che in alcuno di questi casi, e quindi anche nel caso di morte o impedimento permanente (di fatti perciò che nulla hanno a che vedere con l'andamento dei rapporti politici!) possa evitarsi lo scioglimento mediante il subentro nella posizione del presidente di altra persona. Su questo punto, la giurisprudenza della Corte appare fermissima avendo escluso reiteratamente la possibilità di subentro del vicepresidente come previsto in due casi da parte delle regioni.

Rimane viceversa aperta, a mio giudizio, la questione se possa prevedersi, sempre nell'ambito del modello A, un meccanismo ascrivibile alla sfiducia costruttiva: la possibilità cioè che il consiglio regionale, mediante una mozione presentata dalla stessa maggioranza espressa dal corpo elettorale, possa evitare lo scioglimento a seguito di dimissioni volontarie del presidente, designando al suo posto un nuovo presidente. Sul punto, si deve tenere presente che la Corte costituzionale, nella cit. sent. n. 2/04, sembra accennare al modello c.d. neoparlamentare, come s'è visto, come quello cui la forma di governo regionale tipica potrebbe essere ascritta. Mentre essa, così come oggi è configurata, sicuramente non può ascrivere a quel modello per le ragioni che si sono dette. D'altra parte, il modello di "premierato assoluto" delineato dal recente testo di riforma della Costituzione approvato dal Senato, prevede appunto questo meccanismo

che consente, pur di fronte a una posizione del primo ministro enormemente rafforzata, alla maggioranza parlamentare espressa dalle urne di sostituirlo in corso di legislatura, come risposta al potere di scioglimento da lui esercitato. In questo modello insomma, lo scioglimento è sì un potere del *premier*, ma nell'ambito di un rapporto di fiducia con la propria maggioranza. Mediante il meccanismo della sfiducia costruttiva, il potere di scioglimento affidato al *premier* può essere neutralizzato dalla sua stessa maggioranza.

Per queste ragioni ritengo che il meccanismo della sfiducia costruttiva possa essere inserito nell'ambito degli statuti regionali anche laddove essi confermano il modello A. Dubbi tuttavia permangono, a fronte di un modello costituzionale così rigido. In tal modo la forma di governo regionale potrebbe in certa misura essere tradotta nell'ambito del modello c.d. neoparlamentare, in ciò seguendo, a quanto sembra, la stessa impostazione della Corte.

Resta sicuramente alla autonoma determinazione degli statuti la disciplina circa la composizione, l'organizzazione e anche le funzioni del consiglio delle autonomie locali previsto dall'art. 123 della Costituzione. L'unico vincolo, come s'è accennato, è che debba trattarsi di un organo di consultazione fra regione ed enti locali. La funzione di consultazione ovviamente può essere disciplinata in vario modo, sia per quanto riguarda gli oggetti che possono limitarsi all'esercizio delle funzioni amministrative della regione o di alcune di esse o anche estendersi all'esercizio delle funzioni legislative, o a quelle di programmazione finanziaria o a quelle di pianificazione, e così via; sia per quanto riguarda le stesse modalità di esercizio della funzione consultiva.

Ad esempio, per alcune materie direttamente incidenti sugli interessi del governo locale, potrà essere previsto un regime particolarmente forte dei pareri emessi dall'organo consultivo che potranno essere superati nel loro contenuto dagli organi di governo regionali soltanto mediante deliberazioni adottate a maggioranze qualificate; assumere perciò un carattere semivincolante. Intorno al consiglio delle autonomie locali si può aprire un effettivo spazio circa la determinazione della forma di governo regionale perché a seconda della determinazione di questo organo in un modo o nell'altro, della forza attribuita alle sue decisioni nell'ambito delle funzioni di governo della regione, dipende un ordinamento regionale integrato con il governo locale ovvero da esso sostanzialmente separato come è avvenuto sinora.

2.3. Secondo il secondo modello (modello B).

Emerge anzitutto il suo carattere negativo: il capo dell'Esecutivo (presidente della giunta regionale) non può essere eletto a suffragio universale e diretto. In questo modello solo l'assemblea, il consiglio regionale, è eletta a suffragio universale e diretto. In conseguenza, l'Esecutivo è necessariamente eletto dall'assemblea. Siamo perciò nell'ambito dei sistemi c.d. parlamentari, nel senso stabilito da Elia.

L'assenza, nell'ambito dell'ordinamento regionale, di un organo in qualche modo assimilabile alla figura del Capo dello Stato (né tale organo può essere previsto dagli statuti) esclude la possibilità che l'esecutivo sia formato attraverso il meccanismo della nomina presidenziale condizionata nella sua efficacia all'espressione di un voto di fiducia da parte dell'assemblea. E quest'ultima è solo essa perciò che ha la capacità di designare l'Esecutivo.

Tuttavia, la designazione assembleare dell'Esecutivo può articolarsi in diverse forme. Anzitutto mediante l'elezione del presidente della giunta regionale, unitamente all'approvazione del suo programma di governo. Il presidente eletto successivamente provvede alla nomina dei membri della giunta. Tale nomina può essere sottoposta o meno al voto di fiducia del consiglio.

Ovvero può avvenire mediante l'elezione assembleare sia del presidente che degli altri membri della giunta. In tal caso, evidentemente i poteri del presidente e il suo stesso ruolo di supremazia nei confronti dei membri della giunta viene ad essere notevolmente ridotto.

In ogni caso, in questo modello i rapporti tra i due organi di vertice della regione sono decisamente impostati sulla dominanza assembleare. Il consiglio infatti potrà esprimere mediante un successivo voto la sua sfiducia nei confronti del presidente, che in tal caso sarà obbligato alle dimissioni, ovvero nei confronti dei singoli membri della giunta. Ove questi siano nominati dal presidente, al voto di sfiducia seguirà l'obbligo delle dimissioni del membro della giunta sfiduciato e la successiva nomina da parte del presidente di altro membro della giunta sul quale il consiglio dovrà esprimere un voto di fiducia. In caso di elezione assembleare dei membri della giunta, la sfiducia espressa nei confronti di uno di essi da parte dell'assemblea dovrà essere accompagnata, contestualmente o in un tempo stabilito, dall'elezione di altro membro della giunta.

Tuttavia, non può escludersi l'introduzione in questo modello di elementi per così dire correttivi rispetto al sistema assembleare puro, e intesi in una prospettiva che guarda al modello c.d. neoparlamentare. Potrebbe così prevedersi che una volta venuto a mancare il rapporto di fiducia con il presidente della giunta regionale della maggioranza consiliare che lo ha eletto, questa maggioranza, ma solo essa, possa eleggere altro presidente espressione della maggioranza medesima, secondo il sistema della sfiducia costruttiva. E ove ciò non fosse possibile, nel caso cioè in cui la maggioranza uscita dalle urne una volta sfiduciato il presidente non sia in grado di esprimerne un altro, si produrrebbe lo scioglimento del consiglio. In tal caso verrebbe impedito il ribaltamento della maggioranza consiliare espressa dalle urne, secondo un modello simile a quelli, appunto di impostazione neoparlamentare, analogo a quello prescelto per i rapporti primo ministro-Camera dei deputati, secondo il testo di riforma costituzionale approvato dal Senato.

Per il resto, nell'ambito del modello B, l'autonomia statutaria regionale si muove con gli stessi limiti e nello stesso ambito di possibilità di scelta di cui al modello A: in ordine all'assetto e alla composizione degli organi di governo, alle relazioni tra di essi e con gli uffici dell'amministrazione, alla distribuzione delle funzioni di governo, ai rapporti con gli enti locali e con gli organismi rappresentativi di essi.

3. La forma di governo regionale e la teoria delle forme di governo.

3.1. L'osservazione dell'esperienza regionale quale si va delineando in questo periodo di (difficile e lentissima) elaborazione statutaria, è di grande interesse e consente qualche riflessione sulle forme di governo quali vanno emergendo in questa fase dell'esperienza dei sistemi parlamentari europei, segnatamente sul punto, che sicuramente accomuna il problema della forma di governo degli Stati a quella delle nostre regioni, dei rapporti tra assemblea legislativa ed Esecutivo.

Invero, in nessuno dei grandi Paesi si è optato per modelli presidenziali veri e propri, fondati cioè su una rigida separazione tra Legislativo ed Esecutivo (si badi: neppure in Francia) mentre in tutti domina la ricerca di modelli di rapporti che pur riconducibili in qualche modo al modello parlamentare, siano tuttavia capaci di

assicurare da un lato la stabilità degli Esecutivi e della correlata maggioranza parlamentare e la permanenza di un rapporto stabile dei primi con la relativa maggioranza parlamentare. D'altro lato, e si direbbe principalmente, almeno secondo quanto emerge dall'opinione pubblica, siano capaci di consentire all'elettorato di prescegliere direttamente attraverso il voto la maggioranza parlamentare unitamente al capo dell'Esecutivo visto allo stesso tempo come capo della maggioranza stessa, espressa appunto dall'elettorato. Si tende insomma all'eliminazione di ogni fenomeno di c.d. mediatizzazione, che significa delega ai partiti circa la scelta dell'articolazione e della composizione della maggioranza e in conseguenza della formazione del governo e dell'individuazione del *premier*.

Ovviamente, alla scelta della forma di governo è strettamente correlata quella del sistema elettorale. E sul sistema elettorale le nostre regioni hanno potestà legislativa limitata dai principi posti dalla legge dello Stato, alla quale tra l'altro è comunque riservata la determinazione della durata degli organi elettivi regionali (art.122). Sul punto, si deve tuttavia osservare che questi principi, salvo a volerli restringere a qualche affermazione di contenuto talmente generale da potersi adattare a qualsiasi forma di governo (come ad esempio, l'indicazione dell'età per l'esercizio del diritto di voto o per l'elettorato passivo; ovvero la semplice previsione circa la necessità che sia previsto un qualche premio di maggioranza) dovranno essere differenziati a seconda del sistema elettorale che la regione presceglie, che a sua volta dovrà essere adattato alla forma di governo prescelta secondo le diverse possibilità sopra indicate.

E così, ad esempio, potrà essere prevista la sola elezione (a suffragio universale e diretto) del consiglio (restando affidata alla successiva decisione di questo, la scelta del presidente e della giunta), potrà essere prevista l'elezione contestuale del consiglio e del presidente con unica scheda ovvero con schede separate; ma anche l'elezione separata (e anche temporalmente differenziata) dell'uno e dell'altro organo; e così via.

Mentre l'elezione a suffragio universale e diretto dell'Esecutivo è limitata, secondo l'impostazione ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte sopra ricordata, all'ufficio del presidente, non potendosi estendere agli altri membri dell'esecutivo e segnatamente al vicepresidente.

Insomma, un discorso sulle forme di governo, e segnatamente per quanto ci riguarda sulle forme di governo regionali, è strettamente correlato alla considerazione

dei sistemi elettorali che potranno essere introdotti dalla legislazione. Questione questa che per le nostre regioni è complicata dal fatto che i sistemi elettorali saranno determinati dalla legge statale di principi e dalle singole leggi regionali.

L'analisi anche solo astratta e meramente indicativa, delle forme di governo, presuppone com'è ben noto, negli ordinamenti democratici, un determinato assetto del sistema dei partiti. Cioè, ciascuna forma di governo presuppone un determinato assetto del sistema dei partiti. Modificandosi questo assetto, anche a sistema costituzionale e legislativo invariato, necessariamente viene a modificarsi la forma di governo.

E perciò, ad esempio, la forma di governo parlamentare vigente in Italia nel periodo antecedente il passaggio politico legislativo del 1993-94 (c.d. Prima Repubblica) poteva ascrivere tra quelle c.d. a pluripartitismo estremo (Elia); mentre la forma di governo parlamentare oggi vigente in Italia (a Costituzione invariata, ma mutate alcune fondamentali norme elettorali) sicuramente non può ascrivere a quel modello ma piuttosto a quelli, per seguire la medesima sistematica, a pluripartitismo moderato, fondati cioè sulla contrapposizione di due coalizioni (c.d. bipolarismo). Questo modello dà luogo a modalità di funzionamento piuttosto assimilabili a quelle dei sistemi a bipartitismo, pur composti da una pluralità di partiti politici. Insomma, in questo caso la modificazione del sistema elettorale che rende necessaria la coalizione di più partiti nello scontro elettorale, insieme alla modificazione del sistema dei rapporti tra partiti che ha prodotto due schieramenti contrapposti ma al loro interno tendenzialmente coesi, ha dato luogo ad una modificazione sostanziale della forma di governo senza alcuna modificazione delle norme costituzionali sulla forma di governo.

Sul versante regionale, il fenomeno si è prodotto allo stesso modo, nell'ambito del sistema dei partiti e in quello dei sistemi elettorali (e così, si potrebbe aggiungere, sul versante degli enti locali, che presentano tuttavia, come si è avvertito, una problematica diversa). Tuttavia, la forma di governo regionale, come s'è mostrato, è ampiamente condizionata dalla normativa costituzionale a seguito delle modificazioni introdotte dalla legge cost. n. 1/99. Perciò, si potrebbe dire che l'evoluzione della forma di governo e del sistema politico verso il bipolarismo, in ambito regionale, è stata in qualche modo forzata dalle modificazioni costituzionali. Mentre in ambito statale, si è prodotta per evoluzione interna al sistema politico accompagnata da alcune rilevanti modificazioni delle leggi elettorali.

3.2. I modelli ai quali ci troviamo di fronte nell'esperienza in esame che trova il suo fondamento, come s'è detto, nell'originario sistema parlamentare, sono di tre tipi, ovviamente articolati al loro interno in una serie di varianti.

3.2.1. Anzitutto, il sistema parlamentare tradizionale, caratterizzato, come direbbe la Corte, dal "tradizionale rapporto fiduciario" tra assemblea ed Esecutivo.

In questo sistema, com'è noto, l'Esecutivo è emanazione dell'assemblea mediante il rapporto fiduciario che si articola attraverso diverse forme. La cessazione dalla carica del capo dell'Esecutivo, che può avvenire sia per fatti personali (morte, impedimento permanente, dimissioni volontarie) sia per fatti politici (sfiducia parlamentare, dimissioni a seguito di crisi politica, e così via), non produce effetti sulla vita dell'assemblea che esprime la sua fiducia ad altro *premier* in luogo di quello cessato. E così si formano nel corso della legislatura uno o più governi a seconda del mutamento di orientamenti che l'assemblea può successivamente assumere.

Lo scioglimento del Parlamento, che resta prerogativa del Capo dello Stato, può derivare soltanto dal fatto che il Parlamento non sia capace di esprimere una maggioranza di governo. Ma questa maggioranza può essere anche diversa da quella risultante dal voto dell'elettorato che il Parlamento ha espresso. Insomma, in questo modello non sussiste alcun vincolo, se non di carattere latamente politico, del voto dell'elettorato nei confronti delle scelte del Parlamento in ordine alla maggioranza di governo.

Questo modello era in vigore nell'ordinamento regionale anteriormente alla riforma di cui alla legge cost. n. 1/99. Con l'ovvia differenza che negli ordinamenti regionali, non essendo prevista la figura di un Presidente distinto dal capo dell'Esecutivo, la nomina di questo all'ufficio passa per la sola votazione assembleare.

3.2.2. Il secondo modello è quello che si esprime nei sistemi c.d. neoparlamentari (ispirati in parte al modello britannico come evolutosi nella prassi). E a questo modello, secondo alcuni dei suoi sostenitori, sarebbe accomunato quello che si va delineando sulla forma di governo dello Stato italiano secondo il testo di riforma approvato dal Senato (a mio giudizio, non correttamente, tuttavia). Mentre appare

piuttosto ad esso assimilabile, la forma di governo delineatasi in Italia in questa fase di transizione, pur a Costituzione invariata (ma modificate le norme elettorali).

In questo modello il rapporto fiduciario sul quale si regge l'Esecutivo intercorre piuttosto che con l'assemblea nel suo complesso, capace perciò di formare diverse maggioranze, con la maggioranza espressa dal risultato elettorale contestualmente alla designazione del *premier*. L'Esecutivo identificato nel *premier*, è espresso dal corpo elettorale insieme al Parlamento. Ciò può avvenire secondo modalità tecniche diverse, ad esempio mediante l'indicazione del candidato *premier* sulla scheda elettorale, come previsto dal testo di riforma costituzionale approvato dal Senato, ovvero può avvenire sulla base della consolidata prassi costituzionale che impone la nomina a *premier* del *leader* del partito che è risultato vittorioso nelle elezioni. Questa seconda modalità, tipica del sistema costituzionale britannico, presuppone, com'è noto, un sistema politico fondato sul bipartitismo; ma, sia pure con qualche vischiosità applicativa, può anche essere seguito in un sistema bipolare tuttavia formato da una pluralità di partiti quale il nostro in questa fase di transizione (come dimostrato peraltro dalla vicenda formativa del Governo in carica).

Laddove la nomina del primo ministro si perfeziona con un atto del Capo dello Stato, questo in realtà si limita alla registrazione del risultato elettorale. E' escluso cioè in questo modello, un potere di scelta tra diversi possibili primi ministri e in conseguenza tra diverse possibili strutture del Governo, affidata al Capo dello Stato in esito ad una mediazione tra le diverse posizioni dei partiti politici, come viceversa avviene nell'ambito del modello parlamentare tradizionale e come avveniva da noi nel contesto della c.d. prima Repubblica (e perciò, su questo punto, è da ritenere ormai avvenuto, da noi, il passaggio dall'uno all'altro modello, pur a Costituzione invariata).

Il *premier* ha il potere di nominare e revocare i ministri. Nell'ordinamento costituzionale italiano questo potere resta ancora affidato al Capo dello Stato (ma è significativa sul punto la modifica apportata dal testo di riforma approvato dal Senato). Tuttavia anche in tal caso il potere di nomina del Capo dello Stato, a differenza di quanto avveniva precedentemente, appare piuttosto una registrazione formale della proposta vincolante del primo ministro, il quale tuttavia in un sistema pluripartitico, qual è ancora quello da noi in vigore, è a sua volta vincolato dalle designazioni dei partiti che formano la coalizione. In ciò il sistema attuale non sembra discostarsi da

quello precedentemente in vigore (cioè, su questo punto, il passaggio dall'uno all'altro modello, appare non ancora avvenuto ed è forse impossibile fintanto che il sistema dei partiti resta così caratterizzato).

La cessazione dalla carica del *premier* non produce effetti sulla vita del Parlamento, che può esprimere la sua fiducia ad altro *premier*, purchè espressione della medesima maggioranza.

Sul punto, invero, il testo di riforma approvato dal Senato introduce un correttivo del tutto squilibrato in favore del *premier* nei suoi rapporti con la maggioranza. Infatti, da una parte non viene escluso che la maggioranza parlamentare espressa dall'elettorato possa modificarsi nel corso della legislatura, purchè rimanga ferma la posizione del primo ministro. In secondo luogo, non è previsto che la maggioranza espressa dall'elettorato possa sfiduciare il primo ministro con sua autonoma determinazione, ma questo potere può essere esercitato soltanto come risposta allo scioglimento proposto dal primo ministro e può essere esercitato soltanto da una maggioranza parlamentare corrispondente a quella espressa dall'elettorato. In conseguenza, il *premier* può cambiare la maggioranza che lo sostiene nel corso della legislatura, e quindi produrre il c.d. ribaltone, mentre la maggioranza espressa dall'elettorato può cambiare il *premier* solo come risposta all'esercizio del potere di scioglimento da parte di questi, mentre non può in alcun modo difendersi di fronte al ribaltone della maggioranza promossa dal *premier*.

Il testo approvato dal Senato perciò, correttamente denominato "premierato assoluto", fuoriesce dallo stesso modello neoparlamentare in quanto squilibra totalmente il rapporto tra assemblea ed Esecutivo in favore di quest'ultimo e non assicura la permanenza in corso di legislatura della medesima maggioranza parlamentare (cui viceversa il modello neoparlamentare è fondamentalmente inteso). Si tratta perciò di una variante assai differenziata, così da farne una sorta di quarto modello.

Nel modello neoparlamentare lo scioglimento dell'assemblea può essere chiesto e ottenuto dal *premier*, ma solo in quanto sostenuto dalla sua maggioranza che è la medesima di quella espressa dall'elettorato. Insomma si tratta di un potere della maggioranza parlamentare piuttosto che di un potere personale del *premier*. Egli non può esercitare questo potere contro la sua stessa maggioranza, la quale viceversa ha il

potere di sostituirlo. Nel testo approvato dal Senato questo schema è solo in parte rispettato, data la preminenza del *premier* sulla maggioranza che abbiamo appena indicato. Tuttavia, il fatto che la maggioranza espressa dall'elettorato possa rispondere allo scioglimento disposto dal *premier* con una mozione presentata entro un certo termine, in qualche modo rispecchia le esigenze del modello.

Lo scioglimento può essere altresì disposto nei casi in cui la maggioranza parlamentare espressa dal corpo elettorale si sia sfasciata, visto che essa in questo modello non può essere sostituita da una nuova maggioranza. Ma ciò non risulta assicurato dal testo di riforma costituzionale approvato dal Senato, secondo il quale viceversa la maggioranza può anche cambiare nel corso di legislatura, purchè essa continui a sostenere il medesimo *premier* (e qui compare un altro punto di distacco del modello di premierato assoluto da quello neoparlamentare).

3.2.3. Il modello neoparlamentare non corrisponde, come s'è accennato, alla forma di governo tipica prevista per le nostre regioni, anche se in qualche modo ad essa si avvicina laddove tende ad assicurare la stabilità del rapporto tra maggioranza espressa dall'elettorato e capo dell'Esecutivo. Ma è da ritenere che nell'ambito del modello B sopra delineato, una volta eliminata l'elezione del presidente della giunta regionale a suffragio universale e diretto, possano essere previste norme statutarie che assicurino la permanenza in corso di legislatura del rapporto tra capo dell'Esecutivo e maggioranza espressa dall'elettorato in maniera rigida, tale cioè da non consentire il ribaltone della maggioranza né la sostituzione del capo dell'Esecutivo se non sulla base di una scelta espressa dalla medesima maggioranza.

Mentre, come s'è mostrato, la forma di governo regionale tipica, quella di cui al modello A sopra delineato, è ascrivibile al terzo modello dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo quale si va delineando nella recente esperienza costituzionale.

Si tratta del modello che possiamo denominare *Simul Simul*, come del resto si esprime la Corte, che vige in Italia nell'ordinamento degli enti territoriali, e appunto, anche nell'ordinamento regionale nell'ambito della forma di governo tipica delineata dalla Costituzione secondo l'interpretazione della Corte.

In questo modello, come s'è visto, il capo dell'Esecutivo e l'assemblea sono espressi dal corpo elettorale contestualmente. Sia le dimissioni del capo dell'Esecutivo

nonché altri fatti che ne producano la cessazione dalla carica, sia un voto assembleare di sfiducia espresso dall'assemblea, nonché le dimissioni della maggioranza della stessa, producono decadenza dell'Esecutivo, scioglimento dell'assemblea e nuove elezioni.

Ma, come s'è visto, in questo modello non esiste il vincolo di maggioranza, per cui in corso di legislatura si può formare una nuova maggioranza, purchè essa sostenga il medesimo capo dell'Esecutivo espresso dal corpo elettorale. La maggioranza uscita dalle urne non può scegliere un nuovo capo dell'Esecutivo (può solo sfiduciarlo, producendo così la sua dissoluzione); mentre quest'ultimo può fondarsi anche su una nuova maggioranza. Da qui l'assoluta preminenza del capo dell'Esecutivo sull'assemblea, che s'è indicata. In questi sistemi neppure è prevista la possibilità di esprimere una sfiducia costruttiva come risposta della maggioranza espressa dall'elettorato a fronte delle dimissioni del capo dell'Esecutivo, come viceversa è previsto nel testo di riforma costituzionale approvato dal Senato pur fortemente squilibrato in favore del *premier* nei suoi rapporti con l'assemblea. Tuttavia è da ritenere che nell'ordinamento regionale, pur nell'ambito del modello A (forma di governo tipica), come s'è accennato, questo correttivo possa essere introdotto.

Questo modello di rapporti tra Legislativo ed Esecutivo è del tutto sconosciuto nell'esperienza degli Stati. Esso invero sopprime ogni separazione tra Legislativo ed Esecutivo e mette le sorti dell'assemblea nella mani del capo dell'Esecutivo con conseguente umiliazione della dignità costituzionale dell'assemblea rappresentativa. Soltanto il correttivo della sfiducia costruttiva (come previsto nel testo di riforma costituzionale approvato dal Senato) potrebbe consentire un riequilibrio tra maggioranza assembleare espressa dall'elettorato e capo dell'Esecutivo, rendendo difficile per quest'ultimo, liberarsi dal vincolo politico del rapporto con essa.

Il c.d. modello neoparlamentare che da parte di qualche autore è stato applicato anche alla forma di governo regionale tipica, in realtà esprime una diversa forma di governo. Il tentativo di assimilazione tra i due modelli, emerso in dottrina a seguito della sentenza della Corte, deve essere respinto. Il punto fondamentale è dato dal rapporto tra il capo dell'Esecutivo eletto dal popolo e la maggioranza assembleare.

Nel modello neoparlamentare questo rapporto deve permanere nel corso della legislatura: ove la maggioranza assembleare ritenga che il rapporto sia venuto meno ha il potere di sostituire il *premier*, purchè beninteso si tratti della medesima maggioranza

parlamentare espressa dall'elettorato. In questo modello ciò che non può essere modificato in corso di legislatura è la struttura della maggioranza (c.d. antiribaltone) ma viceversa può essere dalla maggioranza espresso un nuovo capo dell'Esecutivo. Questo modello si distingue dunque dal modello parlamentare tradizionale (quel "tradizionale rapporto fiduciario" di cui parla la Corte) per il fatto che in questo l'assemblea può esprimere in corso di legislatura una nuova maggioranza e in conseguenza un nuovo governo del tutto a prescindere dalla originaria volontà espressa dall'elettorato.

Ma la forma di governo regionale delineata dalla Costituzione è tutt'altra cosa. In essa infatti, la maggioranza assembleare non può esprimere un nuovo capo dell'Esecutivo in corso di legislatura. Può soltanto determinare il proprio scioglimento e la decadenza del capo dell'Esecutivo "sfiduciandolo"; ovvero può essere, essa, "sfiduciata" dallo stesso capo dell'Esecutivo mediante le sue dimissioni volontarie che producono automaticamente lo scioglimento dell'assemblea.

Invero, questo modello è conosciuto solo negli enti locali secondo l'ordinamento da noi in vigore dal 1993. Sul punto si deve tuttavia notare che negli enti locali la problematica dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, propria della forma di governo degli Stati, ed anche delle regioni, non si pone affatto; perché quegli enti sono titolari di funzioni amministrative, le quali vengono distribuite secondo criteri stabiliti dalla legge tra gli organi di governo dell'ente tutti accomunati invero dall'esercizio di funzioni del medesimo tipo.

Questo terzo modello di rapporti tra Legislativo ed Esecutivo operante nell'ordinamento regionale sulla base dell'art. 126, ult. co., Cost., e della interpretazione che ne ha dato la Corte, ormai tende a prevalere negli statuti regionali in corso di approvazione. In esso, non essendo affatto garantito il permanere della maggioranza espressa dall'elettorato in corso di legislatura, e perciò non essendo evitato il c.d. ribaltone, ciò che è garantito è solo la permanenza in carica del *premier*, del capo dell'Esecutivo, che può sostituire la maggioranza espressa dall'elettorato con altra maggioranza che lo sostenga, e con le sue dimissioni può produrre lo scioglimento dell'assemblea.

Invero, in questo modello il baricentro di tutto il sistema della rappresentanza politica è il capo dell'Esecutivo.

Si tratta di una forma nuova e diversa di presidenzialismo, sconosciuta negli ordinamenti statali, e a mio giudizio del tutto inopportuna anche negli ordinamenti regionali, nei quali in ogni caso l'attribuzione della potestà legislativa in capo all'assemblea non dovrebbe consentire di farne un organo dipendente, nella sostanza, dal capo dell'Esecutivo (come avviene negli ordinamenti degli enti territoriali locali).

Nota

Le sentenze della Corte Costituzionale citate nel testo sono Corte Cost. 3.7.2002 n.304, in Foro it., 2003, I, 729 con nota di R. ROMBOLI; Corte Cost. 13.1.2004 n. 2.

Su quest'ultima sentenza sono usciti commenti a prima lettura di N.VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre*, in Forum di quaderni costituzionali, 2004; E BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il caso Calabria*, ivi; S. CECCANTI, *La sentenza sullo statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, ivi; A RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, ivi; A.RUGGERI, *Tendenze della progettazione statutaria alla luce della sent.2/2004 della Corte Costituzionale*, in federalismi .it.

Gli statuti sino ad oggi (31.5.2004) approvati dai Consigli regionali, almeno in prima lettura, sono i seguenti: Regione Puglia (appr. seconda lettura delib. 5.2.2004); Regione Umbria (appr. delib. 2.4.2004); Regione Emilia Romagna (appr. delib. 16.4.2004); Regione Toscana (appr. delib. 6.5.2004); Regione Calabria (appr. a seguito di Corte Cost., n. 2/04, delib.6.5.2004); Regione Lazio (appr. delib 12.5.2004).

Tutti questi statuti si attengono al modello di forma di governo, segnatamente in ordine al rapporto tra presidente della giunta regionale e Consiglio regionale, delineato dalla Costituzione come modello tipico (il modello A menzionato nel testo). Essi prevedono, cioè, sempre, l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della giunta regionale contestualmente all'elezione del Consiglio regionale; e prevedono, secondo lo schema dell'art. 126, ult. co. Cost., che la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del presidente comportino lo scioglimento del Consiglio; e prevedono l'istituto della sfiducia nei confronti del Presidente che può essere espressa dal Consiglio, con maggioranza qualificata (v. statuto Puglia art. 22, statuto Umbria art. 71, statuto Emilia Romagna art. 12, statuto Toscana art. 33, statuto Calabria art. 33, statuto Lazio art. 42).

Alcuni testi statutari prevedono, altresì che il Presidente possa porre la questione di fiducia al Consiglio su determinati provvedimenti in corso di approvazione (tra quelli approvati almeno in prima lettura, v. statuto Calabria art. 37).

Sia l'approvazione della mozione di sfiducia sia il rigetto della questione di fiducia comportano dimissioni dell'Esecutivo e scioglimento del Consiglio. Si viene in

tal modo ad aggiungere una ulteriore causa tra quelle previste dall'art. 126, ult. co., Cost..

Il disegno di legge costituzionale, di modifica della Parte II della Costituzione, approvato in prima deliberazione dal Senato in data 25.3.2004, è adesso all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (A.C.4862). Questo testo, per quanto direttamente interessa le presenti note, prevede che la candidatura alla carica di Primo ministro avvenga "mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati secondo modalità stabilite dalla legge" (art. 92, 2° co., Cost., modif. art. 26 ddl); che il primo ministro possa chiedere "che la Camera dei deputati si esprima con priorità su ogni altra proposta con voto conforme alle proposte del Governo", comportando in tal caso il voto contrario le dimissioni del Primo ministro, il quale, tuttavia, può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati (art. 94, 2° co., Cost., modif. art. 28 ddl); la Camera dei Deputati può approvare una mozione di sfiducia nei confronti del primo ministro a maggioranza qualificata producendo le dimissioni dello stesso e lo scioglimento della Camera (art. 94, 3° co., Cost., modif. art. 28 ddl); in caso di morte, impedimento permanente, ovvero dimissioni del primo ministro per cause diverse da quella conseguente al rigetto della questione di fiducia viene nominato dal Presidente della Repubblica un nuovo primo ministro indicato da una mozione presentata dalla maggioranza dei componenti della Camera dei deputati corrispondente alla maggioranza espressa dalle elezioni (art. 92, 4°co., Cost., modif. art.28 ddl); lo scioglimento della Camera dei deputati è decretato dal Presidente della Repubblica, a semplice richiesta del primo ministro ("che ne assume la esclusiva responsabilità"); tuttavia in tal caso il Presidente non emana il decreto di scioglimento se entro 10 giorni la maggioranza della Camera dei deputati, corrispondente a quella espressa dalle elezioni, presenti una mozione "nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo primo ministro" (art. 88 Cost., modif. art.23 ddl). Su questo testo si vedano i primi commenti in *La Costituzione promessa*, a cura di P.CALDERISI, F. CINTIOLI, G.PITRUZZELLA, Rubbettino ed., Soveria Mannelli, 2004, con contributi di autori vari; *Costituzione Una riforma sbagliata*, a cura di F. BASSANINI, Passigli ed. , Firenze, 2004, con contributi di autori vari.

Sulla problematica generale delle forme di governo, come è ben noto, la dottrina è sterminata e non può essere menzionata in questa sede. Riferimenti utili e una trattazione ben nota per la sua sistematica chiarezza, resta quella di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enc. dir., XIX, Milano, 1970. Nella manualistica, il capitolo su *Forme di stato e forme di governo* di G. AMATO, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, 1994, e, per i profili comparatistici, l'aggiornata trattazione di G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2004; e *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, a cura di L. MEZZETTI e V. PIERGIGLI, Torino 1997.