

**Pensieri quasi-francescani sulla forma di governo regionale  
(risposta ad improbabili talebani e farisei)**

di Enzo Balboni \*  
(15 gennaio 2003)

1.- I recenti interventi di Roberto Bin, Marco Olivetti ed Augusto Barbera su questo *Forum* si pongono evidentemente in una posizione di accentuata conflittualità dialettica (più nella titolazione che nei contenuti, a dire il vero). Al di là del confronto serrato, mi sembra che essi concorrano a cogliere i punti essenziali attorno ai quali dovrebbe svolgersi la riflessione 'statutaria' in merito alla forma di governo regionale, anche nella presente e perdurante fase di stagnazione. In altre parole, ciascuno dei contendenti pone in luce aspetti problematici seri e fornisce indicazioni metodologiche che, forse, raggiungerebbero un livello superiore di completezza ed efficacia ove fossero considerate in forma sintetica, ossia nell'insieme.

Roberto Bin e Augusto Barbera sottolineano l'importanza di assicurare stabilità all'esecutivo, mediante l'elezione diretta del suo vertice e la garanzia che, in ogni momento, tale vertice sia occupato da un soggetto investito direttamente dal corpo elettorale. D'altronde, si aggiunge, la forza dell'organo assembleare non dipende dalla sua capacità di indurre crisi, ma da quella di raccogliere le istanze della comunità regionale e di esprimerle con un'accurata attività di legislazione.

Marco Olivetti, dal canto suo, rimarca l'esigenza di stemperare il "potere di ricatto dei governatori" e di garantire una certa flessibilità all'interno della stessa maggioranza. In effetti, concordo con queste osservazioni: l'attuale forma di governo regionale a me è sempre sembrata una forma di governo sbilanciata a favore dell'esecutivo, quasi 'superpresidenzialista'. Ricordo, a tale riguardo, che si arrivò alla legge costituzionale n.1/1999 quasi per estenuazione e perché, ormai, il sistema voleva così... anche nelle cc.dd. "regioni rosse"! Tanto il Consiglio quanto il Presidente sono eletti dal popolo: ma il secondo, che ha di solito una forza politica personale (e mezzi mediatici) particolarmente intensa, è nella condizione di imporre qualsiasi decisione al Consiglio, minacciando le proprie dimissioni. La coalizione elettorale vittoriosa potrebbe sfaldarsi ed essere sostituita da un'altra, purché permanga in carica il Presidente: il che non è un 'ribaltone' meno 'ribaltone', solo perché a cambiare è l'indirizzo politico dell'organo legislativo e non di quello esecutivo. Queste possibilità astratte si sono tradotte in un'effettiva marginalizzazione del ruolo del Consiglio da parte del 'Superpresidente': che derivi anche da qui l'ispirazione giornalistica del termine 'Governatore'?

Peraltro, devo aggiungere, mi sembra che la nozione di 'crisi' vada usata con una particolare parsimonia, anche alla luce della nostra esperienza. Assestamenti marginali, modesti dal punto di vista quantitativo e qualitativo, all'interno dell'esecutivo o della maggioranza in assemblea (il passaggio da Spadolini I a Spadolini II o da Rumor II a Rumor III o a Rumor IV, non ricordo: erano tutti doroteisticamente uguali) non mi pare possano chiamarsi, di per sé, crisi: si tratta, appunto, di semplici assestamenti: in altre parole, i numeri delle crisi di governo evocati da Barbera rischiano di provare troppo. Il nome di 'crisi' andrebbe riservato a casi in cui l'indirizzo politico risulti stravolto per effetto di un cambiamento radicale della maggioranza, o in cui malgrado gli assestamenti la maggioranza stenti a trovare un programma, cioè un indirizzo, condiviso. E ciò in Italia è avvenuto non più di quattro o cinque volte in mezzo secolo.

2.- Si tratta, oggi, di immaginare un modello di forma di governo regionale che consideri tutte queste esigenze e le contemperi, mediante i ben noti strumenti dell'elezione diretta o indiretta, del *simul-simul* ed eventualmente, perché no, della sfiducia costruttiva.

Peraltro, non guasterebbe che, nel redigere gli Statuti regionali, si considerassero con maggiore attenzione, da un lato, le peculiarità delle singole regioni e, dall'altro, le possibilità che l'autonomia statutaria offre di disegnare sistemi non privi di qualche elemento di originalità. Dal mio punto di vista, infatti, la forma di governo 'superpresidenzialista' (Presidente eletto direttamente e munito di "potere di ricatto") è inadatta al governo di regioni grandi e complesse come (anzi, più di) talune nazioni europee: esse esprimono una varietà di interessi e culture talmente ampia e disomogenea, da non potere trovare riscontro in un organo monocratico. La concentrazione di molti poteri in capo al *leader* dell'esecutivo potrà andare bene in realtà più limitate o più omogenee: negli enti locali, ad esempio, e forse nemmeno in tutti; certamente non in regioni come la Lombardia, ad esempio. Dissento da Barbera, su questo: la diversità geografica, demografica e

sociale delle Regioni italiane può portare a scelte differenziate (anche) in ordine alla forma di governo.

D'altronde, riconosco la necessità di meccanismi che garantiscano una relativa stabilità all'esecutivo ed impediscano la degenerazione del sistema in un assemblearismo da "tirasgabello", in cui il Consiglio rischia di trasformarsi in una *camarilla* di aspiranti assessori o parlamentari, intenti esclusivamente a progettare la propria ascesa a scranni più prestigiosi, con il supporto delle proprie *familiae*. Il meccanismo delle dimissioni volontarie equiparate all'impedimento permanente costituirebbe l'occasione per simili giochi, già prospettati e paludati da 'risparmio istituzionale'.

3.- Una traccia di soluzione potrebbe essere proprio la sfiducia costruttiva, da aggiornare però, terminologicamente, come 'crisi costruttiva'. Il meccanismo della 'sfiducia costruttiva' potrebbe, cioè, essere esteso alle crisi extraconsiliari, prevedendo che, in caso di dimissioni volontarie del Presidente, il Consiglio possa rimanere in carica *solo a condizione che* designi *immediatamente* (nel giro di una settimana) un nuovo Presidente. Inoltre, per assicurare ulteriormente la stabilità, un simile cambiamento di vertice dell'esecutivo dovrebbe essere consentito al massimo *una sola volta* nel corso della legislatura e comunque *non nella fase iniziale* della stessa. Ad ulteriore razionalizzazione del quadro, si potrebbe pensare a *forme di ineleggibilità* rigorose per il Presidente uscente.

In questo modello (che altrove ho denominato "rafforzamento parallelo"), il "potere di ricatto" risulterà disinnescato: di fronte ad un Presidente che si creda davvero 'Governatore', il Consiglio potrà - almeno una volta sola, nel corso della legislatura - prendere l'iniziativa di sostituirlo. Se la maggioranza politica si troverà in un momento di debolezza, avrà una singola occasione per superarla: fermo restando che alla debolezza del nuovo esecutivo non potrebbe invece far seguito altro che la convocazione di nuove elezioni, e con scorno di chi avesse voluto fare il passo più lungo della gamba.

Mi riesce difficile immaginare che alla caduta di un primo esecutivo ne segua un altro del tutto opposto: il secondo esecutivo sarebbe infatti assai fragile e di brevissima durata. Piuttosto, il cambiamento consentirà alla maggioranza di rinsaldarsi: riprendendo quanto detto sopra, la 'crisi costruttiva' consentirà limitati assestamenti e rimedierà agli eventuali eccessi di protagonismo dei Presidenti, ma non permetterà di sfuggire a nuove elezioni in caso di crisi vere e proprie.

Restano da fare i conti, naturalmente, con l'art. 126 Cost., che parrebbe non consentire questo meccanismo di 'crisi costruttiva' laddove abbia luogo l'elezione diretta del Presidente della Giunta. Ove non si concordi con la nota interpretazione proposta da Beniamino Caravita (se le Regioni possono escludere l'elezione diretta, possono anche consentire la sostituzione del Presidente da parte del Consiglio), si potrebbe 'tornare' al precedente meccanismo elettorale: se non elezione diretta, quantomeno candidatura naturale del capo della coalizione vincente. La si chiami 'designazione popolare', la si chiami 'elezione semidiretta': mi sembra che essa costituisca, da un lato, una conseguenza (non del tutto apprezzabile, ma almeno naturale) dello scenario politico complessivo [cfr. M. Castells, *Il potere delle identità*, trad. it., Milano 2003, 339 ss.], dall'altro, un ragionevole riconoscimento della necessità di stabilizzare l'esecutivo.

Né si dica che la 'designazione diretta' è cosa troppo diversa dall'"elezione diretta", dal punto di vista degli elettori: non credo che la penultima tornata elettorale regionale sia stata percepita e vissuta in modo molto differente dall'ultima.

Se mai, il problema è a valle della consultazione elettorale: esso consiste, cioè, non tanto nel fare eleggere il Presidente immediatamente e direttamente dai cittadini, quanto nell'assicurare una relativa stabilità al Presidente e una quantità e qualità di funzioni decorose e serie per il Consiglio: o meglio, alle linee politiche di entrambi, oggetto entrambe della *electio* popolare. Non si deve dimenticare, infine, che la legittimazione del potere politico sottostante ai due organi - come direbbe il vecchio Max (senza Tux: cfr. *Economia e società*, vol. I, 207-211, trad. it., Milano 1961) - è identica: nulla di più ma anche nulla di meno.

\* p.o. di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università Cattolica del S. Cuore - [enzo.balboni@unicatt.it](mailto:enzo.balboni@unicatt.it)