

18 MAGGIO 2016

La riforma dello Statuto della  
Regione Campania tra forma di  
governo e sistema elettorale

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Sapienza – Università di Roma



# La riforma dello Statuto della Regione Campania tra forma di governo e sistema elettorale\*

**di Stefano Ceccanti**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Sapienza – Università di Roma

Ci troviamo a valutare questa proposta tenendo ferme le opzioni di fondo che non sono discusse in questa sede relative alla forma di Governo e al sistema elettorale. Stiamo discutendo, cioè, se siano o meno congrue con la scelta della forma di Governo neoparlamentare dello Statuto che assegna alle elezioni il carattere decisivo e l'altra scelta, quella della legge elettorale, che è impostata, sia pure come opzione e non come necessità, sulle coalizioni, quindi abbiamo la forma di Governo neoparlamentare che è il cardine dello Statuto e una legge che incentiva le coalizioni. Queste sono le invarianti, e se queste sono le invarianti ragioniamo se queste proposte regolamentari sono o meno coerenti con quelle invarianti.

Di per sé distinguere dentro le minoranze la minoranza più forte definendola opposizione e le altre definendole minoranze è un elemento di equilibrio perché altrimenti se tutte le minoranze sono tra di loro equiparate esiste una maggioranza e uno sventagliamento di minoranze che finisce per rendere più forte, in assenza di un riconoscimento, in sede parlamentare, il continuum Giunta-Consiglio. Il fatto che le opzioni degli elettori possano essere spalmate di per sé non impedisce minimamente di avere una distinzione, com'è decisivo nella scelta degli elettori chi vince, cioè basta un voto in più e vinci, niente impedisce di dire che c'è un seggio in più, la posta in palio delle elezioni era non solo di chiarire prima, ma anche di chiarire secondo per conquistare quello status. Un po' tutti i sistemi si sono complicati negli ultimi anni, facciamo l'esempio del Canada che ha votato l'altro giorno. In Canada i liberali che hanno vinto erano terzi, non erano né il Governo, né l'opposizione ufficiale, ma è da anni che c'è un gioco a tre: conservatori, liberali, neodemocratici, nessuno propone di eliminare la distinzione tra l'opposizione ufficiale e le minoranze, perché è un elemento di equilibrio del sistema. Una volta che abbiamo deciso che quelli che arrivano secondo sono dell'opposizione, saranno loro, sulla base della situazione politica a dosare l'elemento di contrapposizione o di vicinanza. È stato eletto il Parlamento della

---

\* Intervento tenuto in sede di audizione al Consiglio regionale campano.



Catalogna che s'insedia lunedì, quelli che sono arrivati secondi sono contrari ai primi, loro che sono all'opposizione hanno presentato un ricorso contro la prima riunione del Parlamento, ritenendola illegittima al Consiglio costituzionale, hanno detto che quell'atto tecnico eversivo, l'atto del Presidente che ha convocato il Parlamento, insieme alla Conferenza dei Capigruppo e ha indetto la riunione della Conferenza dei Capigruppo prima che fosse decorso il termine per costituire i gruppi, la prima cosa che hanno fatto è dire: "Corte Costituzionale, questa cosa è illegittima, bloccamela". Siamo di fronte ad uno scontro politico molto forte, perché scelgo che chi arriva secondo fa l'opposizione, se quelli che arrivano secondi sono drasticamente contrari ai primi faranno un'opposizione molto dura, è un problema politico, non c'è una connessione stringente tra lo status che do e il modo con cui concretamente può essere recitato. Se partissimo dal presupposto che per una lunga fase politica ci può essere nell'elettorato uno stabile meccanismo per cui si è spalmati su tre, quindi se penso che possa esserci, in questa fase storica, potrei anche decidere di avere uno Statuto a maglie larghe, potrei anche fare due ipotesi e dire che se lo scarto tra il secondo e il terzo è significativo ho opposizione distinta alle minoranze, ma se lo scarto in seggi è modesto, cioè se lo scarto in sé dovesse essere di uno, due o tre seggi potrei anche dire che ho, sempre distinguendo per non avere un mare magnum di minoranze che altrimenti rafforza troppo l'asse Giunta-Consiglio, potrei dire che c'è una prima opposizione ufficiale, c'è una seconda opposizione ufficiale e queste due hanno prerogative sostanzialmente equivalenti. Lo scriverei in Statuto, poi gli elettori votano, con il sistema elettorale si assegnano i seggi, se vediamo che lo scarto è significativo scatta l'opposizione ufficiale distinta dalle minoranze oppure scatta la cosa di dire che ci sono due opposizioni ufficiali. Questo si potrebbe anche prevedere, se riteniamo che ci sia questo problema lasciamolo aperto e lasciamolo decidere alle proporzioni che saranno stabilite dagli elettori.

La questione di fiducia è coerente con la legge elettorale, siccome nella legge elettorale ho il premio alla coalizione, fermo restando che uno può decidere di non fare la coalizione, ho un problema di disciplina di maggioranza. La questione di fiducia serve a disciplinare la maggioranza, di conseguenza fin tanto che restiamo in un sistema elettorale che è basato sulle coalizioni, quindi immaginiamo che quei 30 siano spalmati legittimamente su varie liste avrò il problema di disciplinare la maggioranza e in casi estremi potrò dover ricorrere alla questione di fiducia.

Ciò detto, il modo in cui è scritto a me non convince perché è troppo generica, proporrei di fare l'operazione del Regolamento Camera, è meglio scrivere chiaramente le cose su cui non si può porre la fiducia perché questo rende conto sia all'efficienza sia alla garanzia.



Il Regolamento Camera ha un pezzo che non ci interessa perché ha il pezzo legato ai diritti e al voto segreto. Dopo la giurisprudenza della Corte che ha detto che la dichiarazione dei diritti non hanno valore normativo nei preamboli, questo primo pezzo non lo abbiamo, però tutto il resto, riporto il 116/4 della Camera: Inchieste parlamentari – modificazioni del Regolamento relative a interpretazioni o richiami, autorizzazioni e procedure e verifiche all'elezione, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in genere su quanto attenga alle condizioni di finanziamento interno secondo me può essere ragionevole e può essere ragionevole per la maggioranza perché gli dà un elemento di efficienza rispetto alla spalmatura in liste, ma può anche essere molto garantistico per i gruppi di minoranza perché c'è scritto chiaramente su cose su cui mai si può chiedere la fiducia. Questa formulazione può porre dei problemi sia di efficienza sia di garanzia e casomai ragioniamo se quest'elenco è sufficiente o se i gruppi di minoranza pensano che ci sia qualcos'altro che vada inserito in questa lista di esclusione tassativa.

Non vedo niente di male nella corsia preferenziale perché ci possono essere dei casi di effettiva urgenza ed è bene e che siano canalizzati con una procedura. Per quanto riguarda la discussione della questione di fiducia, se il Presidente mette la questione di fiducia deve intervenire, non solo può intervenire, si assume una responsabilità, chiede un voto per disciplinare la maggioranza, ma a quel punto deve parlare. Questo onere e gli va assolutamente posto.

Vengo alle questioni del Regolamento. Il contingentamento deriva dal diritto dovere della maggioranza di governare, quindi non vedo perché tra le prerogative dell'opposizione ci dovrebbe essere quella di impedire il contingentamento, l'opposizione deve avere degli spazi non per vincere perché ha perso le elezioni e quindi non può pensare di vincere in Parlamento, ma deve avere degli spazi in raccordo con l'opinione pubblica per cercare di vincere la volta dopo. Non è che può bloccare il contingentamento, però non mi convince la soluzione perché questa soluzione, simile a quella della Camera, sposta sul Presidente di Assemblea, lo fa diventare una carica politica che decide il contingentamento dei tempi. Questa soluzione assolutamente anomala nel diritto comparato fu fatta nella Camera dei Deputati perché c'era Prodi Presidente del Consiglio e il PDS primo partito. Il contingentamento per Prodi lo fa violante perché era un equilibrio di quella fase politica, ma in nessuna assemblea sensata si fa decidere ad un Presidente di Assemblea che è prevalentemente uno speaker il contingentamento dei tempi. Il contingentamento dei tempi lo decide la maggioranza, quindi lo può decidere la Conferenza dei Capigruppo a maggioranza casomai confermato da un voto a maggioranza e all'Aula come non a caso si fa in Senato dove il Presidente, se non c'è l'accordo in Conferenza dei Capigruppo lo decide la maggioranza. Non deve essere una prerogativa del Presidente di Assemblea, deve essere



una prerogativa della maggioranza. Non c'entrano né il Presidente di Assemblea e né l'opposizione.