

## LA REGIONE CAMPANIA: OMOLOGAZIONE, SPECIFICITÀ, PROSPETTIVE \*

Mentre vengono a compimento i «Lineamenti di diritto costituzionale» di tutte le Regioni italiane – non solo iniziativa editoriale impegnativa, ma anche disegno culturale ambizioso, per estensione, connotazioni e scelte metodologiche di chi lo ha concepito – l'autonomia regionale è sottoposta alle maggiori sollecitazioni, e la soggettività stessa delle Regioni è esposta a erosione e mutazione.

La vicenda del regionalismo italiano si è mossa per alcuni decenni lungo una linea di contrastata affermazione del principio di autonomia: alla legislazione intesa a dislocare i poteri dal «centro» alla «periferia», hanno fatto riscontro forti resistenze e processi di riattrazione delle competenze, con effetti disfunzionali nel sistema complessivo, alcuni dei quali si sono rivelati purtroppo non reversibili.

A primi tentativi, falliti, di attuazione del Titolo V della Parte II, Cost., fece seguito, negli anni Settanta del secolo scorso, la legislazione di trasferimento dei poteri sorretta dalla grande cultura autonomista, incentrata sulle idee forza dell'«analisi delle funzioni», dei «settori organici», e su una lettura del principio di sussidiarietà nel verso del decentramento. E, se è vero che taluno tra i maggiori esponenti di quella cultura, ritenne che si fosse infine «lavata la testa all'asino», restava il lascito di una stagione segnata dalla consapevolezza degli obiettivi e delle soluzioni.

A partire dal quel punto di scansione, si pervenne alla legislazione ordinaria che tentò di arginare l'opera di riaccentramento dei poteri, completando, «a Costituzione invariata», il disegno riformatore, e poi alla revisione del Titolo V. E poi ancora al tentativo di dare attuazione all'art. 119 Cost., proclamando, con l'eccedenza retorica degli ideologismi, l'obiettivo di realizzare il «federalismo fiscale».

La cattiva qualità tecnica della normazione – specie costituzionale – cui si diede vita e le omissioni del legislatore in sede di attuazione del nuovo Titolo V spiegano, in parte non trascurabile, le ragioni per le quali tale linea di affermazione dell'autonomia, fatta oggetto di potenti resistenze e per alcuni tratti cancellata, e tuttavia orientata nella direzione di un sempre maggiore decentramento dei poteri, si è arrestata e oggi si spezza nei frastagliati segmenti di scelte non corrispondenti a una immediatamente riconoscibile strategia istituzionale, il cui solo tessuto connettivo è in una pulsione centralista che diventa sentimento diffuso. E spiega perché il rimodellamento del sistema sia stato affidato alla Corte costitu-

---

\* di Sandro Staiano.

zionale, che ha costruito la disciplina transitoria, ha letto in chiave centripeta il principio di sussidiarietà, ha di fatto definito i termini di una clausola di supremazia statale, ha identificato i campi di competenza materiale, ha stabilito i confini della potestà statutaria delle Regioni, ha fatto giustizia delle ricostruzioni in chiave «federalista» del tipo di Stato.

Ma la crisi attuale del regionalismo trova la sua causa maggiore nelle mutazioni del sistema politico, e in ispecie nelle trasformazioni dei partiti nel rapporto con la forma di governo (mutazioni e trasformazioni facilitate e perfino, per qualche profilo, indotte dall'esperienza delle Regioni, e che ora, per un certo crudele paradosso della storia, si ritorcono contro di esse).

Il sistema dei partiti italiano si è ormai omologato intorno al modello del partito personale: il partito «nella forma del *leader*». Intorno al *leader* l'organizzazione tradizionale è in prevalenza apparato servente, mentre il dominio della decisione politica si sposta nella rete autonoma di relazioni che in lui si incentra. V'è una stretta connessione tra tale assetto partitico e mutamento del contesto istituzionale: la tendenza alla unidimensionalità e alla concentrazione del potere, a partire dall'ordinamento locale, contribuisce a indurre la trasformazione personalistica del partito politico. La «torsione monocratica», prima dell'organizzazione fondamentale dei Comuni, poi della forma di governo regionale, crea alcune condizioni materiali in cui si sperimenta il passaggio da assetti partitici oligarchici ad assetti partitici personali, e consolida l'ideologia della semplificazione dei processi di decisione, in cui è privilegiata la democrazia di investitura sulla democrazia di operazione. Il sistema delle autonomie diviene l'incubatore di una trasformazione che si estende, conformando l'ordinamento nazionale: di qui proviene la concezione, e l'obiettivo, di fare del Capo del Governo – che deve essere anche il capo del partito maggioritario – il «Sindaco d'Italia».

Ma gli esiti di questa trasformazione retroagiscono sul sistema delle autonomie, tendendo a comprimerle. Il processo di istituzionalizzazione del partito personale nazionale, infatti, sperimenta nel contesto regionale, in cui pure tale forma aveva trovato il proprio terreno di coltura e di consolidamento, il principale fattore di resistenza: v'è una naturale linea di tensione tra partito personale nazionale e partiti personali regionali, ove questi hanno trovato campo, cioè non dappertutto, ma certo in alcune delle Regioni di maggior peso per consistenza demografica e composizione economica (e anche chi non voglia far ricorso alla categoria del «partito personale regionale» – come una politologia ostinatamente attestata nel rifiuto a svolgere ricerche di campo – può facilmente constatare che le *leadership* regionali sono un potente, forse il maggiore, fattore di limitazione della *leadership* nazionale).

E, nel processo di consolidamento, il partito personale nazionale può seguire con il partito personale regionale due orientamenti: stabilire un rapporto cooperativo, con un legame di varia forza («federale» ovvero «confederale»); deprimere il contesto locale, ridimensionandone le istituzioni, in modo da consentire il pieno dispiegarsi della concentrazione del potere nella *leadership* nazionale.

L'esperienza compiuta e il mutamento cui si intende dare corso fanno ritenere che il primo di tali orientamenti venga concepito come intermedio, come un accomodamento da conseguire fino all'affermazione dell'altro, destinato a consolidarsi a regime. A risultarne drasticamente ridimensionato è il complessivo sistema delle autonomie; ma in esso l'elemento debole – reso debole – è la Regione, essendo questa, per dimensione e poteri, il grande vero ostacolo ai processi di concentrazione che nel partito personale nazionale tro-

vano espressione: nei rapporti con l'universo frammentato e differenziato dei Comuni, e con le Città metropolitane, l'affermazione della *leadership* concentrata di livello nazionale è di certo assai più agevole, anche attraverso la leva del governo dei flussi finanziari.

Si tratta certo di una partita ancora aperta, dall'esito incerto, poiché il consolidamento del «partito personale» e il processo di trasformazione istituzionale cui esso è affidato non sono compiuti e sono ancora contrastati. Tuttavia, dall'esperienza si trae che i mutamenti contingentemente indotti nel sistema dei poteri regionali sono poi difficilmente reversibili: valga la memoria della prima legislazione attuativa dell'originario Titolo V, che diede vita alle «Regioni amministrative», piuttosto che a enti di legislazione e programmazione come sarebbe dovuto essere secondo l'ispirazione del tessuto normativo costituzionale.

\*\*\*

È perciò comprensibile che – mentre viene prospettata la differenziazione del bicameralismo italiano, e potrebbe costituirsi quella Camera delle Regioni che, conducendo il principio di autonomia ad affermarsi nel cuore della forma di governo, sarebbe prodromica a un assetto del tipo di Stato «federale» in senso più proprio – in realtà lo sbocco più concreto del processo di riforma sembra un severo ridimensionamento dell'autonomia regionale: questo non è un paradosso; è la conseguenza coerente del descritto sommovimento in atto nel sistema dei partiti e dunque nella forma di governo.

Da una parte, invero, nel disegno di revisione costituzionale approvato in via definitiva dal Parlamento e che sarà sottoposto a *referendum*, è ancora incerto il meccanismo di investitura elettorale e dunque il titolo di legittimazione dei futuri senatori. Dall'altra, avendo scelto di conservare al Senato (come non era necessario avvenisse) la piena partecipazione alla funzione legislativa, tutte le leggi sono state rese almeno potenzialmente bicamerali, benché non tutte simmetriche quanto all'equilibrio dei poteri delle due Camere. La combinazione di questi due fattori spinge verso un assetto in cui il Senato sarebbe debolmente collegato «ai territori», operando invece sotto l'impulso delle combinazioni partitiche.

Certo largo margine residuerebbe alla normazione ulteriore, in particolare ai regolamenti parlamentari e alla legge elettorale, per correggere un tale effetto sistemico. Ma occorrerebbe la concorde volontà dei partiti – nella forma personale in cui si vanno consolidando – di recedere, a favore delle Regioni, dal controllo esclusivo del processo di integrazione politica che si manifesta nella legislazione: nessuno può dire oggi quanto sia plausibile coltivare l'attesa di un simile sbocco.

Nello stesso disegno riformatore, la nuova revisione del Titolo V asseconda il moto centripeto che era stato impresso ai rapporti tra Stato e Regioni dalle pronunce della Corte costituzionale, con la soppressione della potestà legislativa concorrente (sostenuta dalla falsa credenza che essa sia stata il principale terreno di contenzioso giurisdizionale tra centro e periferia), e con la previsione espressa di una «clausola di supremazia», la quale, se nulla di sostanzialmente diverso propone rispetto a quanto determinato in sede di costruzione giurisprudenziale del sistema, vi aggiunge il plusvalore dell'enunciazione costituzionale e della rigidità che ne deriva (dopo decenni di «lotta autonomista», coronata da un successo presto rivelatosi effimero, contro il limite dell'«interesse nazionale»).

Fin qui la descrizione (sommaria) dei processi in atto. Dalla quale deriva la domanda

– oggi tutt'altro che stravagante, in tempi di critica certo avanzata dai soggetti dei poteri centrali con intenti di autogiustificazione e di dislocazione delle responsabilità, e tuttavia condivisa in misura crescente, fino a divenire opinione comune – intorno alla loro desiderabilità: non è forse il tempo di superare le Regioni come capisaldi maggiori dell'autonomia, come soggetti posti su quella «faccia interna della sovranità dello Stato» definita dall'art. 5 della Costituzione? Non è tempo di farne – previa «razionalizzazione» dimensionale – la cinghia di trasmissione delle politiche statali di settore? Non è preferibile affidare le sorti del principio di autonomia al tessuto comunale (con il correttivo di misure di razionalizzazione funzionale e dimensionale)?

\*\*\*

A queste domande si può rispondere negativamente solo traendo argomenti dalla prova di sé che le Regioni hanno dato nell'esperienza repubblicana. Prova di sé nell'adempimento della missione costituzionale commessa all'autonomia: «un modo d'essere della Repubblica», cioè uno strumento insuperabile della partecipazione politica nello specifico contesto italiano.

Una risposta difficile, da fondare analiticamente: e ciò fa condividere la scelta di considerare ciascuna Regione, nei «lineamenti» specifici da essa assunti; ogni Regione un «caso» nel più generale fenomeno del regionalismo italiano.

Se si guarda alla Campania, a partire dallo statuto «di seconda generazione», un dato che ne accomuna la posizione a quella di tutte le altre Regioni è l'orientamento a non valersi che in misura marginale del campo di autonomia assicurato dalla Costituzione nella definizione dell'assetto fondamentale: anche la Campania si è orientata a una forma di governo connotata dall'elezione diretta del Presidente e dal meccanismo *simul stabunt simul cadent*, in forza del quale l'Esecutivo può essere sottoposto alla sfiducia solo al prezzo della dissoluzione del Consiglio che la vota e dunque di elezioni anticipate. Soluzione non necessitata, dalla quale nessuna Regione ha tentato di allontanarsi, se non proponendo ibridazioni tra forme di governo diverse, giudicate illegittime dalla Corte costituzionale. E che conferisce alla concentrazione e all'unidimensionalità del potere, con rendimento diverso nei diversi contesti territoriali: la variabile «partito personale regionale», i legami di rete in cui questo si sostanzia, conseguentemente il tipo di attori capaci di orientare le decisioni della Regione, tutto ciò contribuisce a far ritenere virtuoso in termini di efficienza un assetto siffatto ovvero a renderlo controindicato poiché potenzialmente troppo opaco e troppo poco assoggettato a controlli e a contropoteri.

La generalizzazione atopica di una sola forma di governo regionale dimostra la ristrettezza del campo di visione politica delle Regioni, la loro propensione ad adeguarsi a una sorta di *mainstream* istituzionale rinunciando all'occasione della differenziazione.

Tuttavia, la specificità di ciascun contesto potrebbe riemergere sul versante degli strumenti idonei a bilanciare i possibili effetti di impoverimento dei processi democratici che da siffatta forma di governo possono derivare: strumenti intesi al controllo sull'attività di governo, alla promozione della partecipazione popolare e alla disciplina della partecipazione degli interessi, all'efficienza della macchina amministrativa e alla visibilità dei meccanismi di decisione.

La considerazione di queste possibili peculiarità ha indotto a dedicare, nei *Lineamenti* della Regione Campania, e nella chiave qui proposta, ampio spazio all'organizzazione amministrativa, affidando l'elaborazione dei saggi a «testimoni privilegiati» che tale organizzazione hanno potuto osservare dall'interno e in profondità. E, nello stesso approccio, ai modi della partecipazione. Le ricostruzioni su entrambi tali versanti sono state raccordate con le dinamiche della forma di governo come determinate dalla legge elettorale e, in connessione, dal sistema dei partiti, secondo le premesse derivanti dalla vicenda statutaria campana. Il rendimento complessivo dell'assetto dei poteri così configurato è stato sottoposto alla verifica di alcuni studi di caso sul versante delle politiche di settore. Sullo sfondo – incombente – la questione della finanza regionale nella sua specificità campana.

Nello scenario che ne è risultato, la Regione Campania non sembra avere ancora espresso l'intero potenziale di strumenti istituzionali che possono condurre a correggere, sul versante dinamico, gli eccessi di unidimensionalità e di chiusura della forma di governo. E ciò mentre tale unidimensionalità risulta anzi accentuata con la revisione dello Statuto (deliberata l'8 febbraio e il 29 aprile 2016), che ha dato maggior campo all'«Esecutivo in Consiglio» attraverso l'estensione dei casi in cui è possibile porre la questione di fiducia (nuovo art. 49) e il riconoscimento al Presidente della facoltà di chiedere l'esame in via d'urgenza «di un disegno o di una proposta di legge ritenuta dalla Giunta di particolare rilevanza per l'attuazione dell'indirizzo politico ovvero attuativa di impegni definiti strategici nella risoluzione di approvazione del documento di programmazione economica e finanziaria» (co. 4 introdotto nell'art. 54).

Quanto all'organizzazione amministrativa, è stato necessario superare un approccio al tema del governo degli apparati incentrato sull'affidamento dei ruoli chiave a soggetti esterni, con lo strumento del contratto: laddove la vischiosità dell'esistente avrebbe richiesto una paziente e lunga opera di «chirurgia» selettiva, si era preferita la sovrapposizione di strutture esterne capaci di sostituirsi a quella esistente. L'opera di «internalizzazione» che è stata poi necessaria si è, come prevedibile, rivelata più difficile di quanto sarebbe stata quella originaria di riorganizzazione.

Oggi, dopo la scansione elettorale, il nuovo governo regionale si trova ancora innanzi a questi nodi. Tuttavia alcuni segnali fanno percepire un approccio più diretto a essi nelle sedi della decisione politica, con il superamento di una certa propensione al «dominio dei Capi di Gabinetto», che è stato un equivoco organizzativo.

\*\*\*

Infine, sulla base delle premesse, ci si deve interrogare sulle «utilità» di questo nostro lavoro.

Si può facilmente affermare che l'opera dei molti ricercatori coinvolti offre ora uno strumento di conoscenza e dunque d'azione meglio fondata nel contesto regionale.

Ma, mentre si risponde a questa domanda, «ordinaria» a consuntivo nell'esperienza degli studiosi, un'altra poco rassicurante ne insorge: siamo gli epigoni di un sistema al tramonto o stiamo guardando al futuro del tipo di Stato italiano?

Forse su questo è possibile, e doverosa, una presa di campo: l'idea, che pure oggi viene riproposta con la forza delle retoriche dell'innovazione come valore in sé, secondo la quale

delle Regioni si potrebbe fare a meno, essendo esse costruzioni artificiali, e a differenza dei Comuni prive di radicamento nella storia delle istituzioni italiane, non ha alcuna plausibilità storica. Se pure artificiali fossero state (per corrispondere dimensionalmente, in fase genetica, alle «circoscrizioni di decentramento statistico-amministrative» del Regno d'Italia), a quasi settant'anni dalla previsione costituzionale e a oltre quarantacinque dall'istituzione di quelle a statuto ordinario, non lo sarebbero più oggi, anzi non lo sono da tempo. E sono invece talmente radicate da rivelare, ciascuna nella sua specificità, i tratti di crisi del sistema italiano nel suo complesso: nella instabilità del sistema dei partiti e della forma di governo, nelle asimmetrie territoriali, nella fragilità del sistema economico, nelle inefficienze e nella vischiosità degli apparati. Nessuna misura potrà mai sciogliere questi nodi prescindendo dagli ordinamenti regionali: anche questi studi lo dimostrano, perché hanno constatato i problemi, non lievi, ma fanno anche comprendere che le Regioni sono non solo ben vitali, ma sono fattore non sopprimibile di vitalità dell'intero ordinamento costituzionale italiano.

*Parte I*

**PROFILI ORDINAMENTALI GENERALI**





## *Capitolo I*

### LA VICENDA STATUTARIA \*

SOMMARIO: 1. La VII legislatura: dalla proposta tecnica del 2003 alla deliberazione n. 8/L del 18 settembre 2004. – 2. La VIII legislatura: gli esordi. – 2.1. Il lavoro della Commissione e del Consiglio: l'approvazione della legge reg. 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania). – 3. Le vicende (parallele) della legge elettorale (legge reg. 27 marzo 2009, n. 4). – 4. Attuazione e modifiche statutarie.

#### ***1. La VII legislatura: dalla proposta tecnica del 2003 alla deliberazione n. 8/L del 18 settembre 2004***

Il percorso che porta, nel 2009, all'approvazione dello Statuto della Regione Campania occupa le due legislature successive all'entrata in vigore della legge cost. n. 1/1999 (la VII e VIII), entrambe guidate da una maggioranza di centro-sinistra<sup>1</sup>.

Alcune delle proposte più innovative che confluiranno nel testo oggi vigente possono invero già rinvenirsi in una prima bozza elaborata da un organismo tecnico nell'aprile del 2003<sup>2</sup>. Il documento (strutturato in settanta articoli, raccolti in dieci titoli) si segnalava, in particolare, per l'ampiamento degli spazi della partecipazione dei cittadini, attraverso un ampio spettro di istituti di democrazia diretta (Titolo II, artt. 12-18). Ancora, si prefiguravano una serie di istituti a garanzia delle opposizioni (art. 27) e si prevedeva la possibilità di far operare le commissioni consiliari permanenti in sede deliberante (art. 29). In ordine alla allocazione della potestà regolamentare, la stessa veniva collocata in capo alla Giunta (art. 42, co. 2).

La bozza fissava in ottanta il numero dei componenti del Consiglio regionale (art. 21)

---

\* di Gennaro Ferraiuolo.

<sup>1</sup> Sul percorso che porta all'approvazione dello statuto campano si veda L. FROSINA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Campania nella VII legislatura (2000-2005)*, in *www.federalismi.it*, n. 5, 2005; ID., *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Campania nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *www.federalismi.it*, n. 4, 2010.

<sup>2</sup> Si tratta del documento "Per lo Statuto della Regione Campania", elaborato nell'aprile del 2003 da Raffaele Cananzi, Pietro Ciarlo, Vincenzo Cocozza, Mario Rusciano e Michele Scudiero. Il testo può essere consultato in G. FERRAIUOLO (a cura di), *Il nuovo Statuto della Regione Campania. Atti e documenti*, L'arca e l'arco, Nola (Napoli), 2010, p. 65 ss.

e optava per l'elezione diretta del Presidente della Giunta (art. 43 ss.): quello che può essere considerato il principale nodo degli Statuti c.d. "di seconda generazione", ovvero la scelta tra la conferma del modello a Presidente eletto delineato transitoriamente dalla legge cost. n. 1/1999 o il suo superamento, sarà al centro del dibattito sviluppatosi nel corso della VII legislatura. La Commissione speciale incaricata di elaborare il testo da sottoporre alla discussione dell'aula, non compiva una scelta sulla delicata (e divisiva) questione, ma decideva di sottoporre all'assemblea due differenti proposte. Veniva così convocata una seduta monotematica del Consiglio con il seguente punto all'ordine del giorno: «Statuto – scelta della forma di elezione del Presidente della Giunta Regionale». Il 23 ottobre 2003 l'organo si pronunciava, all'esito di un acceso dibattito iniziato il giorno precedente, sulla alternativa tra «elezione diretta da parte dei cittadini» ed «elezione da parte del Consiglio regionale del Presidente indicato sulla scheda al momento del voto». La prima opzione prevaleva con il sostegno di 36 consiglieri su 47 presenti<sup>3</sup>; il modello prescelto sarà mantenuto fermo, sebbene non senza posizioni critiche manifestate da parte di alcuni gruppi consiliari, fino alla approvazione definitiva dello Statuto nella successiva legislatura.

Muovendo da siffatta soluzione, il Consiglio regionale perveniva, dopo circa un anno di lavoro, all'approvazione in prima lettura di un testo strutturato in 75 articoli, suddivisi in nove Titoli (deliberazione consiliare n. 8/L del 18 settembre 2004)<sup>4</sup>. Se permaneva una particolare attenzione per l'iniziativa legislativa dei cittadini e degli enti locali (art. 12), rispetto alla Proposta tecnica sopra richiamata si rinunciava all'innovativo istituto del *referendum* approvativo (mentre si confermavano quelli abrogativo e consultivo, già previsti dal precedente Statuto – legge 22 maggio 1971, n. 348, artt. 54-60). Il numero dei consiglieri era fissato in ottanta (art. 28) e non si ponevano limiti al numero delle Commissioni consiliari (permanenti – art. 42 – o speciali – art. 47). Sul piano della normazione, si confermava per queste ultime la possibilità di operare in sede deliberante (art. 44) e si delineava lo schema di articolazione della potestà regolamentare – sostanzialmente ripartita tra Consiglio e Giunta – oggi vigente (art. 59)<sup>5</sup>.

Sul piano della forma di governo, calibrata – come detto – sul modello transitorio a Presidente eletto, spiccava una disciplina non particolarmente precipua della questione di fiducia (esclusa solo per alcuni casi tassativamente elencati), articolata in due passaggi: il primo rivolto a forzare la votazione del Consiglio trascorsi sessanta giorni dall'inizio della discussione di un provvedimento; il secondo, in caso di mancata approvazione dello stesso, teso a richiedere, entro venti giorni, un nuovo voto sul testo (*modificato*), al cui esito era automaticamente subordinata la permanenza in carica dell'Esecutivo (art. 52). Se per grandi linee, il testo approvato in prima lettura era assimilabile, dal punto di vista dei contenuti, alle soluzioni che venivano contestualmente maturando in altre Regioni, colpiva la mancanza di un organo di garanzia statutaria (contemplato invece nella bozza tecnica del 2003, Titolo IX, artt. 61-67).

---

<sup>3</sup> I resoconti delle sedute consiliari del 22 e del 23 ottobre 2003 sono pubblicati in *BURC*, numero speciale del 12 novembre 2003.

<sup>4</sup> In *BURC*, n. 50 del 25 ottobre 2004.

<sup>5</sup> In merito si veda il contributo di A. VUOLO, nel presente volume.

Le vicende della VII legislatura sono state caratterizzate da una dinamica politica fortemente conflittuale, sia nei rapporti maggioranza-opposizioni sia all'interno della stessa maggioranza di Governo; conflittualità, in alcuni casi, generata proprio da contrasti relativi ai contenuti statutari. Tale situazione ha rallentato i tempi di approvazione dell'atto, portando alla decadenza della deliberazione consiliare n. 8/L per la fine della legislatura. La proposta votata in quell'occasione rappresenterà, ad ogni modo, la base di partenza dei lavori del Consiglio regionale eletto nel 2005, che condurrà in porto l'approvazione definitiva dello Statuto regionale.

## 2. La VIII legislatura: gli esordi

La VIII legislatura si caratterizza, fin dai suoi inizi, per un mutato clima politico, quantomeno in relazione alla vicenda statutaria. Il nuovo Consiglio assume, da subito, la consapevolezza della necessità di portare a termine l'approvazione degli atti rivolti a dar una fisionomia compiuta al modello di Regione definito dalle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001.

Proprio nella primissima fase della legislatura, il Consiglio approvava, il 21 giugno 2005, alcune importanti modifiche del suo regolamento interno (RC)<sup>6</sup>, che miravano a razionalizzare la forma di governo regionale vigente in via transitoria, prefigurando alcune delle soluzioni che confluiranno poi nel testo statutario. Il nuovo art. 14-*bis* del Regolamento consiliare allora vigente introduceva la figura del *Rappresentante dell'opposizione*, ruolo riservato al candidato alla Presidenza della Giunta che ottiene alle elezioni regionali la seconda cifra elettorale (o, qualora questi cessi per qualunque ragione dalla carica di Consigliere, ad altro componente del Consiglio eletto dall'opposizione). Ulteriori innovazioni si ispiravano alla istituzionalizzazione dell'opposizione, in una logica contrappositiva: così nel caso della riserva di tempi e argomenti nella predisposizione dei programmi dei lavori consiliari (art. 14-*bis*, co. 5, RC); per la dichiarazione di appartenenza alla maggioranza o all'opposizione da parte dei consiglieri, entro la data della prima seduta consiliare (art. 14, co. 3, RC); per la più rigorosa regolamentazione dei gruppi, tesa a scongiurare una loro consistenza eccessivamente ridotta (ancora l'art. 14 RC).

Contestualmente, si introduceva una dettagliata e stringente disciplina del contingentamento dei tempi della discussione, al fine di contrastare pratiche ostruzionistiche (che avevano avuto particolare campo nella legislatura precedente) e dare tempi certi all'attività del Consiglio (art. 24-*bis* RC). Nella stessa direzione andavano le nuove regole sulla verifica del numero legale (art. 41 RC); ancora, si rafforzavano gli strumenti conoscitivi del Consiglio (interrogazioni a risposta immediata, sia in Assemblea che in Commissione – art. 79-*bis* – e interpellanze urgenti – art. 81-*bis*).

Le modifiche regolamentari descritte erano approvate dal Consiglio all'unanimità (47 voti favorevoli su 47 votanti). Un così ampio consenso aveva però un elevato prezzo poli-

---

<sup>6</sup> Deliberazione consiliare n. 23/13 del 21 giugno 2005 (*Modifiche e integrazioni al Regolamento interno del Consiglio regionale*, in BURC, n. 34 del 11 luglio 2005).

tico: per favorire la convergenza su tali misure si provvedeva alla istituzione di ben dodici commissioni speciali, che si affiancavano alle sei permanenti<sup>7</sup>. Tale scelta sarà oggetto di numerose critiche, che porteranno prima a rivedere le determinazioni assunte<sup>8</sup> e, successivamente, a fissare nello Statuto precisi limiti al numero delle commissioni ordinarie e speciali<sup>9</sup>.

L'intento degli interventi richiamati era evidentemente rivolto a incanalare il rapporto tra maggioranza e opposizione in una dinamica ordinata, cercando, al contempo, di raffreddare la contrapposizione politica. Nella stessa prospettiva, si sceglieva di affidare alla opposizione, come già accaduto nella precedente legislatura, la presidenza della *Commissione consiliare speciale per la revisione dello Statuto della Regione Campania e del Regolamento interno* (d'ora in avanti Commissione Statuto), istituita con la deliberazione n. 12/2 del 21 giugno 2005<sup>10</sup>.

Sempre nella fase iniziale della legislatura, si approvavano ulteriori provvedimenti tesi a rendere più agevole, sul piano procedimentale, il percorso statutario. La legge reg. 9 novembre 2005, n. 19<sup>11</sup> disciplinava la delicata – benché eventuale – fase del *referendum* di cui all'art. 123, co. 3, Cost., risolvendo in particolare i problemi legati alle interferenze tra operazioni referendarie ed eventuale impugnazione governativa innanzi alla Corte costituzionale. In tale ipotesi, l'art. 15 della legge stabilisce che la decorrenza del termine relativo alla richiesta referendaria sia sospesa. In caso di rigetto da parte della Corte, il termine riprende a decorrere dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale della decisione e sono fatte salve le eventuali operazioni referendarie già compiute. Diversamente, di fronte ad una dichiarazione di illegittimità (totale o parziale) le attività referendarie svoltesi perdono efficacia.

Il Consiglio regionale approvava anche il *Regolamento per il funzionamento della Commissione Consiliare Speciale per la revisione dello Statuto della Regione Campania e del Regolamento Interno del Consiglio Regionale*<sup>12</sup>. In particolare, tale atto disciplinava l'approvazione dello Statuto in seconda deliberazione da parte del Consiglio regionale (art. 12). Analogamente a quanto disposto dai regolamenti parlamentari per le revisione costituzionale, si esclude in tale passaggio la possibilità di apportare modifiche al testo: dopo la discussio-

---

<sup>7</sup> Si vedano le deliberazioni consiliari istitutive del 21 giugno 2005, tutte in *BURC* n. 38 del 8 agosto 2005.

<sup>8</sup> Attraverso due deliberazioni del 13 novembre 2006, entrambe in *BURC*, n. 53 del 27 novembre 2006 (*Revoca delle deliberazioni nn. 11/1, 13/3, 14/4, 15/5, 16/6, 17/7, 18/8, 19/9, 20/10, 21/11 e 22/12 del 2005 e contestuale istituzione di Commissioni Speciali ai sensi dell'art. 26 dello Statuto e dell'art. 18 del Regolamento interno del Consiglio regionale; e Modifica dell'articolo 17, comma 1, del regolamento interno del Consiglio regionale della Campania*) il numero delle commissioni sarà portato a otto permanenti e quattro speciali.

<sup>9</sup> Si veda l'art. 41 del vigente Statuto.

<sup>10</sup> In *BURC*, n. 38 del 8 agosto 2005.

<sup>11</sup> *Disciplina del referendum statutario, della pubblicazione e della promulgazione dello Statuto*, in *BURC*, n. 59 del 14 novembre 2005.

<sup>12</sup> Regolamento 5 dicembre 2005, n. 4, in *BURC*, n. 67 del 19 dicembre 2005.

ne generale sono infatti ammesse solo le dichiarazioni di voto, restando precluse la questione pregiudiziale, quella sospensiva, la discussione e la votazione articolo per articolo, la possibilità di presentare emendamenti, ordini del giorno e richieste di stralcio.

I provvedimenti descritti hanno dunque preparato il terreno – sul piano sia politico, sia giuridico-procedimentale – per consentire alla Commissione Statuto e al Consiglio di portare a termine l'iter di approvazione dell'atto.

**2.1. Il lavoro della Commissione e del Consiglio: l'approvazione della legge reg. 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania).** – La Commissione Statuto, partendo dalla deliberazione n. 8/L della precedente legislatura, iniziava a lavorare al progetto di Statuto nel dicembre del 2005, scegliendo di non riaprire una fase preliminare di audizioni. Dopo circa diciotto mesi era presentato in Consiglio, nella seduta del 26 luglio 2007, un testo composto di 75 articoli, organizzati in dieci Titoli.

In virtù delle premesse richiamate, nell'illustrare il progetto all'aula il Presidente della Commissione sottolineava come lo stesso fosse «frutto di un impegno plurale», scaturito «dal clima di positiva collaborazione venutosi a creare in seno alla commissione, il cui operato, pure, non è stato privo di contrapposizione e dialettica»; un lavoro ispirato all'esigenza «di tenere insieme confronto e speditezza dei tempi»<sup>13</sup>. Nei passaggi del dibattito consiliare è facile cogliere una certa enfasi posta sulla valenza dell'atto che si andava ad elaborare: si parlava di *Costituzione della Regione*, di *Carta fondamentale della Campania*, di *fase costituente regionale*. Si tratta di toni senz'altro eccessivi, che rischiano di far perdere di vista la reale valenza dell'atto, che è tutta precostituita nella sua estensione dalla Carta costituzionale e che in questa trova il suo invalicabile limite. Al di là di ogni improprio riferimento ad alcune categorie giuridiche, è in ogni caso ben presente nella vicenda statutaria della VIII legislatura una concezione inclusiva, ispirata alla idea della scrittura condivisa di regole istituzionali fondamentali, in quanto tali rivolte all'integrazione di differenti sensibilità politiche e culturali. I lavori consiliari lasciano trasparire in maniera chiara lo sforzo di ricercare la più ampia convergenza sulle scelte che, mano a mano, si andavano a compiere, ben oltre la maggioranza assoluta formalmente prescritta. In questa direzione, anche il ritardo con cui si giunge a varare il nuovo Statuto ha contribuito al progressivo stemperarsi di tensioni che apparivano, in alcune fasi, insuperabili.

Tutto questo non significa che non si siano avuti momenti di contrasto tra le forze politiche presenti in Consiglio. Proprio quando il testo approdava in aula riemergevano alcuni nodi che, evidentemente, i compromessi raggiunti in commissione non avevano risolto in maniera definitiva. Tra le questioni più spinose vi erano il numero dei consiglieri regionali; la possibilità di nominare assessori esterni al Consiglio regionale; il regime del dibattito consiliare sul programma di Governo presentato dal Presidente eletto nella seduta d'insediamento; la disciplina della questione di fiducia; le previsioni relative alla Consulta di garanzia statutaria. Anche su alcune delle dichiarazioni programmatico-identitarie

---

<sup>13</sup> Intervento del consigliere Gagliano, seduta del 26 luglio 2007; nella medesima seduta, anche l'intervento del Presidente della Giunta regionale Bassolino sottolineava, in più passaggi, come il testo fosse frutto della «positiva collaborazione di tutte le forze politiche».

collocate nel Titolo I si riscontravano importanti divergenze, su questioni per lo più di portata simbolica, quali i riferimenti alla Resistenza (art. 1, co. 1), alle «radici religiose cristiane» (art. 4, co. 3) e alle «unioni familiari» (art. 8, lett. e).

Numerosi erano pertanto gli emendamenti presentati; a ciò si aggiungevano i rilievi contenuti in un parere di un organismo tecnico di supporto alla Presidenza del Consiglio regionale<sup>14</sup>, che prospettava problemi di costituzionalità di diverse disposizioni del testo della commissione. Le questioni evidenziate (in alcuni casi di dubbio fondamento)<sup>15</sup> concernevano la mancata esclusione espressa, tra i limiti del *referendum* consultivo, dei disegni di legge di revisione costituzionale di iniziativa della Regione; il ruolo che, nella disciplina della *prorogatio*, veniva assegnato alla figura del vicepresidente della Giunta; la regolamentazione della questione di fiducia; alcune disposizioni relative alla consulta di garanzia statutaria. L'obiettivo – dichiarato – di evitare accuratamente un'impugnativa del Governo che avrebbe dilatato i tempi del procedimento statutario mettendone a rischio gli esiti<sup>16</sup>, inducevano molte forze politiche alla cautela.

Questi fattori di rallentamento dei lavori si aggiungevano alla sovrapposizione della vicenda statutaria a quella della legge elettorale, dalla quale conseguiva l'accentuazione del conflitto politico. Tuttavia, nonostante le difficoltà, il testo completerà il suo iter consiliare. Alla prima deliberazione si perverrà nella seduta del 12 giugno 2008, con il voto favorevole di 51 consiglieri su 54 presenti (6 gli assenti, 3 gli astenuti, nessun voto contrario). Tale esito si riprodurrà, nella sostanza, nella seduta del 20 febbraio 2009, con l'approvazione definitiva del Consiglio: 54 presenti, 50 favorevoli, 3 astenuti e un voto contrario. In assenza di impugnazione governativa e di richiesta referendaria, verrà promulgata la legge reg. 28 maggio 2009, n. 6, recante il nuovo Statuto della Regione Campania<sup>17</sup>.

Il testo si compone di 68 articoli, raggruppati in nove Titoli. Le modifiche apportate in aula non hanno alterato la sostanza del progetto della Commissione. L'unica differenza profonda tra i due testi va individuata nella conformazione della Consulta di garanzia statutaria. La disciplina dell'organo, analiticamente sviluppata nella proposta della Commissione (artt. 58-64)<sup>18</sup>, è stata ridotta nel testo oggi vigente ad un solo articolo (l'art. 57, composto di quattro commi) che si apre peraltro con una disposizione particolarmente

---

<sup>14</sup> Si tratta del *Parere pro veritate in merito al Progetto di legge statutaria licenziato il 13 luglio 2007: "Statuto della Regione Campania"*, relazione predisposta dal prof. Pietro Perlingieri, posta all'attenzione del Comitato Tecnico Legislativo del Consiglio regionale della Campania il 10 settembre 2007.

<sup>15</sup> Si veda, in merito, l'intervento del consigliere Ciarlo nella seduta del 26 settembre 2007.

<sup>16</sup> In tal senso l'intervento in Consiglio del Presidente della Giunta Bassolino, nella seduta del 26 luglio 2007: «[...] occorre attenzione: non possiamo permetterci di approvare norme che possono essere impuginate perché, essendo già al limite, faremmo la scelta del tutto sbagliata di mettere di nuovo a rischio l'approvazione dello statuto».

<sup>17</sup> BURC, n. 34 del 3 giugno 2009.

<sup>18</sup> Più precisamente, erano disciplinati la composizione dell'organo (art. 58), le funzioni (artt. 59-62: pareri sulle delibere legislative, pareri su regolamenti e atti generali, giudizio sulla ammissibilità dei *referendum* regionali, funzione consultiva generale), il regime di pubblicità dei suoi atti (art. 63), l'autonomia regolamentare, finanziaria e amministrativa (art. 64).

ambigua: «La Regione può istituire con propria legge la consulta di garanzia statutaria».

Attraverso questa formula meramente facoltizzante l'organo pare relegato ai margini dell'architettura istituzionale della Regione. Eppure, la lettura sistematica dello Statuto evidenzia l'importanza che lo stesso dovrebbe rivestire, soprattutto in relazione agli strumenti partecipativi: una sua mancata istituzione può rappresentare un fattore di criticità anche nella messa in opera dei diversi *referendum*. I limiti all'abrogazione e alla approvazione referendaria definiti dalla statuto sono infatti numerosi<sup>19</sup>; essi hanno una portata non sempre puntualmente definita e, pertanto, richiederebbero per la loro concretizzazione un interprete qualificato e imparziale. Si pensi alla difficoltà che può assumere l'apprezzamento in merito alla riduzione o meno del principio di pari opportunità o di tutela ambientale; o alla riconducibilità di un atto alla materia del governo del territorio, spesso al centro di complesse questioni di legittimità costituzionale. Ancora più delicata può risultare la valutazione delle modifiche apportate – dal Consiglio o dalla Giunta – ad un atto proposto attraverso la strada del *referendum* approvativo, ovvero il giudizio sul carattere *sostanziale* (art. 15, co. 2, SR) di tali modifiche, necessario per stabilire se siano idonee a bloccare la consultazione popolare. È dunque evidente che il controllo sull'ammissibilità referendaria non può essere demandato ad un organo *stricto sensu* politico, cioè alla parte cui sono riconducibili le decisioni (o le mancate decisioni) contro cui l'iniziativa referendaria è diretta: se così fosse – e fino a che così dovesse essere – la valenza degli istituti referendari rischierebbe, di fatto, di essere notevolmente ridimensionata.

### 3. Le vicende (parallele) della legge elettorale (legge reg. 27 marzo 2009, n. 4)

Come si anticipava, la strada dello Statuto ha incrociato, in particolare nella fase finale dell'VIII legislatura, quella della legge elettorale: questa è stata approvata poco dopo la seconda deliberazione consiliare sullo Statuto ed è entrata in vigore prima di questo, nel corso dei tre mesi previsti dalla Costituzione ai fini dell'eventuale richiesta referendaria<sup>20</sup>.

L'approvazione ravvicinata – quasi sovrapposta – era frutto di un espresso accordo politico in tal senso, spesso richiamato nel dibattito consiliare sullo statuto. Anche dal punto di vista giuridico, tuttavia, vi è un innegabile legame tra Statuto e legge elettorale, che vedrebbe la necessità per la seconda di conformarsi ad alcuni contenuti del primo: si pensi al numero dei componenti del Consiglio, che definisce i seggi da assegnare, e – più in generale – all'impianto della forma di governo.

Di tali aspetti si trova traccia nella vicenda che porta alla sent., Corte cost. n. 4/2010: proprio l'approvazione della legge elettorale prima dell'entrata in vigore del nuovo Sta-

---

<sup>19</sup> Si tratta delle leggi tributarie e di bilancio, finanziarie, di governo del territorio, di tutela ambientale, sullo stato giuridico dei consiglieri regionali; dello Statuto e delle leggi di revisione dello stesso; delle leggi relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea; il solo referendum abrogativo è espressamente escluso anche laddove un suo esito positivo determini una riduzione del principio di pari opportunità. Su tali profili si veda, più diffusamente, il contributo di U. RONGA, in questo volume.

<sup>20</sup> La legge è stata pubblicata in *BURC*, n. 23 del 14 aprile 2009.

tuto era infatti tra i profili di incostituzionalità dedotti nel ricorso governativo contro la legge elettorale campana. La Corte ha avuto modo di riaffermare la necessità che la legge elettorale si armonizzi con la forma di governo, al fine di «fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione [...]. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria [...]»<sup>21</sup>. La Corte condivideva, nella sostanza, le motivazioni che avevano spinto il Governo a promuovere la questione di legittimità costituzionale su un atto – la legge elettorale regionale – che «avrebbe potuto rimanere isolato, non integrato con lo statuto e quindi in contrasto con l'art. 5 della legge cost. n. 1/1999». Soltanto «gli eventi successivi [...] hanno fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla norma costituzionale»<sup>22</sup>: non avendo la legge impugnata trovato applicazione prima dell'entrata in vigore dello Statuto, il giudice delle leggi è pervenuto ad una dichiarazione non di infondatezza, ma di semplice cessazione della materia del contendere, lasciando ferma – anzi rafforzando – l'idea della stretta consequenzialità tra i due atti<sup>23</sup>.

Dal punto di vista dell'impianto del sistema elettorale, la legge reg. n. 4/2009 ha confermato una struttura portante di natura formalmente proporzionale con i correttivi del premio di maggioranza (nonché di un margine di seggi a garanzia delle opposizioni) e delle soglie di sbarramento. L'abolizione del c.d. "listino" comporta poi l'assegnazione di tutti i seggi consiliari attraverso il voto di preferenza. L'aspetto di maggior interesse della nuova normativa elettorale è però rappresentato dalle modalità di espressione del voto: viene infatti introdotto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, il meccanismo della doppia preferenza di genere. L'elettore ha la possibilità di indicare sulla scheda anche due candidati, purché di sesso

<sup>21</sup> Sent. n. 4/2010, punto 2.1 del *considerato in diritto* (mio il corsivo).

<sup>22</sup> *Ivi*, punto 2.2 del *considerato in diritto*.

<sup>23</sup> In una decisione successiva, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni interventi legislativi della Regione Basilicata che ridefinivano elementi di rilievo del sistema elettorale in assenza della previa approvazione del nuovo statuto, ribadendo che la disciplina transitoria dettata dall'art. 5 della legge cost. n. 1/1999 richiede «che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo» (sent. n. 45/2011, punto 4.2 del *considerato in diritto*). La Corte mantiene in ogni caso ferma la distinzione – già tracciata nella sent. n. 196/2003 – tra «aspetti di dettaglio» e modifiche «significative» del sistema di elezione: soltanto i primi, nella prospettiva della Corte, risultano modificabili già prima dell'entrata in vigore del nuovo Statuto (si vedano, in particolare, i punti 4.3 e 5 del *considerato in diritto*). Sulla decisione cfr. il commento di G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 633 ss. Successivamente, anche la Regione Veneto ha approvato la legge elettorale (legge reg. 16 gennaio 2012, n. 5) tra la prima e la seconda deliberazione sul nuovo Statuto; la legge ha però esplicitamente differito la propria entrata in vigore al «giorno successivo all'entrata in vigore della legge regionale statutaria approvata in prima votazione il 18 ottobre 2011» (art. 28, legge reg. n. 5/2012).



differente; diversamente, la seconda preferenza, ove espressa, è considerata nulla<sup>24</sup>.

La Corte costituzionale, sempre con la sent. n. 4/2010, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità aventi ad oggetto tale meccanismo. La doppia preferenza di genere viene ritenuta fondata sull'art. 5, co. 3 dello Statuto («Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive»), oltre che sugli artt. 51 (co. 1) e 117 (co. 7), Cost. La Corte afferma che «i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale». Le previsioni, poi, oltre a conformarsi ai principi costituzionali e statutari non sono dirette «a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare»; né ledono, infine, i diritti di elettorato attivo a passivo: rispetto al primo, la seconda preferenza si configura come una mera possibilità, di cui l'elettore può anche decidere di non avvalersi; con riferimento al secondo, il meccanismo «non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti».

Guardando, oltre i profili di legittimità, alla efficacia delle nuove modalità di espressione del voto introdotte in Campania nella prospettiva di un riequilibrio della rappresentanza di genere, niente è più eloquente dei risultati che l'applicazione della legge ha fatto registrare: nel 2010 sono elette quattordici donne (su sessanta consiglieri), un numero tra i più elevati nel panorama italiano. Si consideri che nella precedente legislatura le donne in Consiglio erano appena sei, di cui soltanto due elette attraverso il sistema delle preferenze (le altre erano avevano avuto accesso al Consiglio attraverso il listino); se su un totale di 697 consiglieri eletti, a livello nazionale, nel marzo del 2010, soltanto 93 sono donne (circa il 13%), in Campania tale quota sale al 23%. Nelle recente tornata elettorale (2015) si conferma tale dato, con undici donne su cinquanta consiglieri (circa il 22%).

Il successo della formula campana quanto al riequilibrio di genere è testimoniato anche dal recepimento della stessa da parte della legislazione nazionale: in riferimento prima al sistema elettorale comunale<sup>25</sup>, poi a quello regionale, attraverso la sua inclusione tra i principi fondamentali dettati in materia dallo Stato: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze deve essere «consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima»<sup>26</sup>. Da ultimo, la doppia preferenza di genere è transitata anche nella nuova normativa relativa all'elezione della Camera dei Deputati (il c.d. *Italicum*)<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Sulla legge elettorale campana si veda, nel presente volume, in contributo di M. TROISI.

<sup>25</sup> Si vedano gli artt. 71, co. 5 e 73, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000, come modificati dalla legge 23 novembre 2012, n. 215 (*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*).

<sup>26</sup> Art. 4, co. 1 (lett. *c-bis*), n. 1) della legge n. 165/2004 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*), modificato dalla legge n. 20/2016.

<sup>27</sup> Legge 6 maggio 2015, n. 52 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*), in particolare art. 1, lett. *c*), e art. 2, co. 4.

#### 4. Attuazione e modifiche statutarie

Il testo dello Statuto del 2009 è stato modificato con la legge reg. 31 gennaio 2014, n. 6<sup>28</sup>, intervenuta sulla disciplina del Collegio dei revisori dei conti (art. 63) e sulla composizione numerica di Giunta e Consiglio (portati, rispettivamente, a dieci e a cinquanta membri, artt. 28 e 50), in conformità alle prescrizioni dettate in materia dall'art. 14 del d.l. n. 138/2011 (convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148).

Nella attuale legislatura (X), è stata approvata dal Consiglio regionale una modifica degli artt. 49 e 54 dello Statuto. L'iniziativa, in origine, recava "Modifiche degli articoli 33, 44, 49 e 54 della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania)"<sup>29</sup>. La proposta è stata successivamente circoscritta nella sua portata ("Modifiche degli articoli 49 e 54 della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 – Statuto della Regione Campania") e approvata, in prima lettura, nella seduta consiliare dell'8 febbraio 2016<sup>30</sup>, in seconda lettura nella seduta del 29 aprile 2016<sup>31</sup>. La prima formulazione del testo prospettava una distinzione tra la generica "minoranza" e quella che veniva qualificata in termini di *Opposizione ufficiale* (al singolare e con la maiuscola nel testo della proposta), ovvero «il gruppo o i gruppi consiliari maggiormente rappresentativi» nell'ambito dei gruppi di minoranza. A siffatta distinzione corrispondeva una diversità – nella sostanza neanche troppo marcata – degli strumenti di garanzia e tutela. Il testo approvato in via definitiva dal Consiglio è invece intervenuto sulla sola disciplina statutaria della questione di fiducia e del procedimento legislativo d'urgenza, nell'ottica del rafforzamento del Presidente della Giunta in Consiglio (sul punto si rinvia al capitolo del presente volume dedicato alla forma di governo).

Anche la disciplina elettorale ha subito diverse modifiche: la legge reg. n. 4/2010 ha escluso la necessità di presentare le sottoscrizioni degli elettori per le candidature alla carica di Presidente della Giunta; mentre la legge reg. n. 16/2014 (art. 1, co. 196) ha innalzato (dal 5% al 10%) la soglia di voti del candidato Presidente che consente alle liste con meno del 3% di voti (su base regionale) allo stesso collegate di accedere al riparto di seggi<sup>32</sup>.

Sul versante dell'attuazione statutaria si è sinora proceduto a rilento. Non è stata adottata né una nuova legislazione sui *referendum* né quella istitutiva della Consulta di garanzia statutaria. Con la legge finanziaria del 2011 è stata invece dettata – in maniera invero

<sup>28</sup> Legge di revisione statutaria concernente le modifiche agli articoli 27, 50 e 63 della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della regione Campania), in *BURC*, n. 8 del 31 gennaio 2014.

<sup>29</sup> Regolamento gen. 24 settembre 2015, n. 64.

<sup>30</sup> Resoconto della seduta pubblicato nel *BURC*, n. 10 del 15 febbraio 2016.

<sup>31</sup> Pubblicata nel *BURC*, n. 28 del 4 maggio 2016. In virtù della mancata impugnazione governativa e dell'assenza di richieste di referendum, la legge reg. 8 agosto 2016, n. 28 ("Modifiche degli articoli 49 e 54 della legge regionale 28 marzo 2009, n. 6 – Statuto della Regione Campania") è stata pubblicata nel *BURC*, n. 54 del 8 agosto 2016.

<sup>32</sup> Si segnala anche l'intervento della legge reg. 6 febbraio 2015, n. 3 (*Modifiche all'articolo 7, comma 5, della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4*), che ha introdotto alcuni adeguamenti della normativa elettorale alla riduzione del numero dei consiglieri.

impropria<sup>33</sup> – la normativa attuativa del Consiglio delle autonomie locali<sup>34</sup>; successivamente, il Regolamento reg. n. 8/2011<sup>35</sup> ha anche disciplinato le modalità di elezione dell'organismo. Nonostante l'art. 1, co. 55 della legge reg. n. 4/2011 disponga che le elezioni dello stesso debbano svolgersi entro centoventi giorni dalle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, nella X legislatura (elezioni del 31 marzo 2015) non è stata sinora attivata alcuna procedura in tal senso.

---

<sup>33</sup> L'art 60 dello Statuto regionale prescrive infatti che la legge finanziaria contenga «esclusivamente norme di natura finanziaria».

<sup>34</sup> Si tratta dell'art. 1, co. da 50 a 74, della legge 15 marzo 2011, n. 4 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011*).

<sup>35</sup> Regolamento reg. 24 novembre 2011, n. 8, *Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle autonomie locali (articolo 1, comma 58, legge regionale 15 marzo 2011, n. 4)*, in *BURC*, n. 73 del 28 novembre 2011.