

***Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi
di fine estate****

di Fabrizia Covino – Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza Università di Roma

“Ma in realtà è molto triste, molto crudele
che tutto questo esista ancora,
e che creature umane lo subiscano
e che uomini di cuore sopportino che questo sia”.
Matilde Serao, *Il ventre di Napoli*, 1905

ABSTRACT: To ensure the correct application of the principle of gender equality in politics during the election held in Puglia Region on September 2020, the Italian government had to intervene at the end of July to partially replace the Apulian electoral law with a national provision enforcing such a principle. The Italian Constitution (art. 51.1) warrants gender equality in politics and makes it mandatory for the Regions as well (art. 117.7). Such a principle is also endorsed by state law n. 20/2016, which calls for double gender preference in regional electoral systems. Before the Apulian regional election took place, the central government had requested that the Region introduces the given provision in its own legislation. In the absence of any response in that sense, the government coercively intervened in the principle application by replacing part of the Apulian legislative act. The main issue relative to the central government intervention is whether such a coercive replacement, which was well achieved based on art. 120.2 of the Constitution, complies with the warrant of local autonomy also guaranteed by Constitution. This essay emphasizes how, in the exercise of its replacement intervention, the central government did so by cooperating with the Apulian regional government. In this sense, the central government maneuver has been achieved in

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

compliance with the principle of local autonomy while putting into effect the application of the constitutional principle of gender equality in politics.

SOMMARIO: 1. Introduzione. I termini della questione. – 2. I ritardi nell’adozione di un’adeguata legislazione elettorale sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica. – 3. L’impatto del mutato quadro costituzionale sulla normativa elettorale regionale. La legislazione cornice. – 3.1. Il principio della parità tra i sessi nelle cariche elettive nella legislazione regionale. – 4. Il caso della Regione Puglia. – 5. Questioni di metodo: potere sostitutivo o potere suppletivo? – 6. Questioni di merito: la legge n. 165 del 2004 e la giurisprudenza costituzionale sulla doppia preferenza di genere. – 7. Qualche spunto conclusivo.

1. Introduzione. I termini della questione

Delle ultime elezioni regionali, al di là degli esiti sul piano politico, ricorderemo gli interventi normativi realizzati *in extremis* nelle Regioni Liguria e Puglia, finalizzati allo svolgimento della tornata elettorale nel rispetto del principio della parità di accesso alle cariche elettive a livello territoriale. E li ricorderemo perché confermano la tendenza all’instabilità della legislazione elettorale, quale tratto tipico del nostro ordinamento¹.

I casi liguri e pugliesi sono diversi ma assimilabili sotto alcuni aspetti. Mentre il Consiglio regionale ligure ha modificato negli ultimi giorni utili la legislazione elettorale per adeguarsi alla normativa statale di principio, incidendo anche su vari aspetti della legislazione stessa, la Regione Puglia ha omesso di adeguarsi alla detta normativa statale, provocando l’intervento sostitutivo da parte dell’esecutivo.

Per inquadrare il tema, va subito sottolineato che l’esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo nella legislazione pugliese - oggetto della presente analisi - risponde ad una logica di uniformità che, al di là del riparto delle competenze costituzionalmente previsto, ha spesso la

¹ Sui danni recati dall’instabilità della legislazione elettorale (specialmente nazionale), quale legge “più intima” perché definisce le regole per la composizione dell’assemblea rappresentativa, M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017, spec. p. 3. Cfr. altresì, N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi*, n. 22/2017; G. TARLI BARBIERI, *L’infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 1/2018.

meglio nella continua tensione con il principio autonomistico, parimenti espresso dall'art. 5 Cost. Detta tensione nel presente momento storico è ulteriormente stressata dai processi di differenziazione messi in atto da alcune Regioni².

I termini della questione pugliese sono così sintetizzabili.

Il provvedimento sostitutivo del Governo, che ha integrato le norme per l'elezione del Consiglio regionale introducendo il principio della doppia preferenza di genere, costituisce uno strumento forte di ingerenza dello Stato nella sfera di autonomia decisionale della Regione. Detto intervento è stato realizzato con il decreto-legge n. 86 del 2020, convertito senza modificazioni dalla legge 7 agosto 2020, n. 98, all'esito di una procedura dalla tempistica molto stretta, che ha impedito al Consiglio regionale di adeguarsi ai principi della legislazione statale³. Simile procedura, soprattutto in considerazione dei tempi stringenti in cui è stata realizzata, interroga lo studioso di diritto costituzionale sulla potenziale violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., quale garanzia che circonda l'esercizio del potere sostitutivo e la cui lesione determina un pregiudizio al richiamato principio autonomistico.

Al contempo, l'omesso adeguamento della legislazione pugliese ai principi della legislazione cornice in materia di parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, pone un problema di unità giuridica della Repubblica e di esercizio del diritto di voto, sul piano dell'elettorato attivo e passivo, minando il "valore costituzionale" della rappresentanza a livello territoriale⁴. In particolare,

² Sulla tensione tra tendenza all'uniformità e valorizzazione del principio di differenziazione cfr. il Convegno del Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, dello scorso 18 e 19 settembre e in particolare la *Relazione introduttiva* di M. COSULICH, reperibile sul sito del Gruppo di Pisa. Sulla dicotomia autonomia-unità nell'art. 5 Cost., C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 82 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in ID., A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, p. 135; S. STAIANO, *Art. 5, Costituzione italiana*, Carocci, Roma 2017; G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, N. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 41. Cfr. sul punto anche L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2018, spec. p. 4 ss.

³ Il decreto reca "Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario".

⁴ Tema che si collega alla prospettiva, molto più ampia, del potenziamento delle istanze rappresentative territoriali dovuta alla riforma costituzionale del 1999-2001, che sfuma la differenziazione tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale. Si sofferma sul punto, A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, Giuffrè, Milano 2007, p. 261 ss. Cfr. altresì, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili di diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2009, p. 71; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 585 ss. Il valore costituzionale della rappresentanza è ribadito dalla Corte nella sentenza n. 35 del 2017. Sulla rappresentanza come "problema costituzionale", C. LAVAGNA, *Per una impostazione dottrinale del problema della rappresentanza politica*, in *Stato e diritto*, 1942, p. 192, ma cfr. anche S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, p. 4 ss.

nell'arrecare un *vulnus* agli artt. 3, 48, 51, primo comma, 117, settimo comma, Cost., l'omissione lede lo "statuto costituzionale della parità" nella rappresentanza stessa⁵.

Le riflessioni che seguono mirano a ripercorrere, seppur sinteticamente, il cammino del legislatore statale e dei legislatori regionali nell'attuazione del principio costituzionale della parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, per definire il contesto normativo entro il quale inquadrare la vicenda pugliese. L'analisi ha l'obiettivo di comprendere come, nel caso di specie, debbano comporsi le ragioni dell'autonomia e quelle dell'uniformità, in una circostanza che valorizza il principio costituzionale della parità tra i sessi, ma pone alcune domande circa gli esiti futuri delle relazioni intergovernative tra Stato e Regioni.

Come si cercherà di dimostrare, l'intervento sostitutivo nella legislazione elettorale regionale evidenzia quanto sia lungo ancora il cammino verso l'uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive nell'ordinamento, nonostante siano stati compiuti significativi passi in avanti⁶. La vicenda mette in luce, allo stesso tempo, le fragilità del regionalismo italiano, esposto alle costanti derive accentratrici in assenza di adeguati meccanismi di raccordo tra centro e periferia, su cui le forze politiche tardano ad intervenire⁷.

⁵ Pertanto detto intervento viene salutato con favore da una parte della dottrina: così, T. GROPPI, *La 'Costituzione si è mossa': la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, rimodulando il suo precedente *La democrazia paritaria alla prova dell'inerzia della Regione Puglia*, in *Corriere della Sera*, *La ventisettesima ora*, 26 luglio 2020. La definizione dello statuto costituzionale della parità è di M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene «rappresentanza protetta»: tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 491 ss.

⁶ Di recente sul punto G. SORRENTI, *Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica. Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, spec. p. 478 ss. Cfr. anche M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011 e, se si vuole, F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, anche per i riferimenti bibliografici.

⁷ Sulla ridotta portata del principio cooperativo nelle relazioni tra centro e periferia cfr., di recente, E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista Aic*, n. 3/2019. Per il quadro di riferimento relativo alla leale collaborazione, si consenta di rinviare a F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018.

2. I ritardi nell'adozione di un'adeguata legislazione elettorale sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica

Le ultime due legislature (2012-2020) registrano interventi da parte del Parlamento nel verso di garantire in maniera più efficace il principio della parità di genere nella rappresentanza politica fissato dalla Costituzione. In questo contesto va richiamato quel percorso avviato con la legge n. 215 del 2012, relativo alle elezioni degli enti locali, proseguito con la legge n. 65 del 2014, riferita all'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, e poi ancora con la legge n. 52 del 2015, che ha introdotto norme sulla parità dei sessi nel sistema di elezione della Camera dei deputati (seppure mai applicato), rafforzate dalla vigente legge elettorale n. 165 del 2017⁸.

Detta presa di consapevolezza del legislatore, seppur avvenuta con notevole ritardo rispetto agli ordinamenti del diritto comparato⁹, è dovuta al mutato quadro costituzionale, in virtù delle leggi costituzionali n. 1 del 1999, nn. 2 e 3 del 2001 e n. 1 del 2003, con cui si consolida nell'ordinamento repubblicano la prospettiva dell'equilibrio di genere nella rappresentanza politica. Nel richiamare il dato costituzionale, la legge cost. n. 3 del 2001 stabilisce che la fonte legislativa regionale, oltre a rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità tra i sessi nella vita sociale, culturale ed economica, promuove “la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive” (art. 117, settimo comma, Cost.). Al pari di questa, la l. cost. n. 2 del 2001 modifica gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, inserendo il riferimento esplicito al principio di parità tra i sessi nella rappresentanza, in virtù del quale il legislatore regionale è chiamato, in sede di adozione della legge regionale che dispone in materia di assetti istituzionali e di governo, la promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali “[a] fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi”.

⁸ Sulla legislazione elettorale cfr., almeno, C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007; R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011; A. MORRONE, *Quale riforma elettorale?*, in *Federalismi*, n. 5/2014; A. SAIITA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2017; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *ivi*, p. 1 ss., oltre agli ulteriori riferimenti citati (*infra*).

⁹ Sulle modalità di garanzia della parità tra i sessi nei vari sistemi elettorali cfr. G. MOSCHELLA, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 87 ss.

A completamento di questo quadro, la l. cost. n. 1 del 2003 modifica l'art. 51 Cost., il quale stabilisce l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza da parte dei cittadini di entrambi i sessi, introducendo una prescrizione puntuale in forza della quale "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". È in tale contesto che si colloca l'art. 122, primo comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999, il quale statuisce la competenza concorrente delle Regioni a statuto ordinario in materia di "sistema di elezione" degli organi regionali nel rispetto dei "principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica".

Il mutamento del quadro costituzionale rafforza il principio della parità tra i sessi prevedendo l'impiego di appositi provvedimenti (azioni positive) finalizzati a garantire la parità di *chances* nella competizione elettorale, riducendo quegli ostacoli che impediscono ai due sessi di competere ad armi pari e contribuisce a "qualificare il principio di eguaglianza sostanziale" riempiendolo di contenuti specifici¹⁰. Poiché la materia elettorale è una componente essenziale della materia costituzionale, dal momento che su di essa si fonda il meccanismo della rappresentanza alla base dell'ordinamento democratico, essa non può svolgersi in uno spazio vuoto di normazione costituzionale¹¹; da ciò discende che anche la legislazione elettorale integrativa deve sottostare al disposto costituzionale, e nello specifico alle disposizioni che riguardano la parità nella rappresentanza, inducendo i legislatori, statale e regionale, a dare attuazione al dettato costituzionale.

Sul versante statale, come si è anticipato, il mutamento costituzionale ha spinto il legislatore a valorizzare il tema dell'equilibrio tra i sessi nella composizione delle assemblee elettive, sia nelle elezioni del Parlamento nazionale, sia di quello europeo. Pur senza raggiungere esiti immediatamente apprezzabili, a seguito di reticenze e lungaggini, la normativa statale vigente si

¹⁰ Cfr. sul punto l'analisi del gruppo delle Costituzionaliste, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, n. 2/2020, p. 103 ss., e IDD., *La democrazia paritaria e le leggi che la sanciscono*, in *Corriere della sera*, *La ventisettesima ora*, 20 luglio 2020. Sulle ricadute della disposizione in termini di eguaglianza cfr. anche M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, Giappichelli, Torino, 2018. L'autrice sottolinea come l'art. 51 Cost. rappresenti la "più chiara declinazione nel campo della vita pubblica e politica dell'esigenza espressa dal comma 1 dell'art. 3 Cost. di garantire l'eguaglianza senza distinzioni di sesso" e mette in luce allo stesso tempo come "l'orizzonte teorico di riferimento non possa rimanere limitato alla sola eguaglianza formale e che la riconducibilità anche a quello del comma 2 sia inevitabile", già *prima* della modifica del 2003. Se l'obiettivo è la parità, il mezzo, quindi è "la rimozione di tutto ciò che impedisce la *par condicio* nell'accesso", *ibidem*, p. 51 e p. 96 ss.

¹¹ Cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 39.

spinge verso la definizione di un più equo bilanciamento tra i sessi nella rappresentanza parlamentare conformemente al disposto costituzionale¹². Sarà, in effetti, solo con la richiamata legge n. 165 del 2017, che verrà garantito il rispetto della parità tra i sessi nella rappresentanza parlamentare (tanto per l'elezione presso i collegi uninominali quanto quella nell'ambito dei collegi plurinominali), determinando l'applicazione di misure promozionali in materia di rappresentanza di genere nelle elezioni parlamentari del 4 marzo 2018.

Meccanismi in favore della parità di accesso tra i sessi alle cariche rappresentative hanno caratterizzato anche il sistema di elezione dei componenti italiani del Parlamento europeo, in forza della legge n. 65 del 2014, che ha approntato una disciplina a regime significativa stabilendo, da un lato, che ai fini della composizione interna delle liste i candidati dello stesso sesso non possano eccedere la metà, secondo un ordine di lista alternato per genere tra i primi due candidati, e, dall'altro, che, nel caso di più preferenze espresse, nel rispetto del limite massimo di tre, queste riguardino candidati di sesso diverso pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza.

3. L'impatto del mutato quadro costituzionale sulla normativa elettorale regionale. La legislazione cornice

Il nuovo assetto dei rapporti tra centro e periferia introdotto dalla riforma del Titolo V, della Parte II della Costituzione, attribuisce alle Regioni la disciplina sull'elezione degli organi regionali (art. 122, primo comma, Cost.), come si è anticipato. La disposizione compie una "scelta felice", poiché, dato il nesso esistente tra la legislazione elettorale e la forma di governo, riconduce l'esercizio di entrambe le competenze alle Regioni¹³. Essendo una materia di competenza concorrente, gli enti territoriali devono rispettare "i principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", secondo quanto specificato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2004. Il riparto della potestà legislativa in materia elettorale, pertanto, compete allo Stato per quanto riguarda i principi fondamentali e le cause di incompatibilità e ineleggibilità e, alle Regioni, "per

¹² P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, in *Nomos*, 2/2018, spec. p. 6 ss.

¹³ Così, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 117-118, il quale sottolinea però come sia stato "meno felice" il deferire detta materia elettorale al complesso meccanismo della potestà legislativa concorrente.

tutta la parte residua”. Il giudice costituzionale precisa, poi, nelle sentenze n. 196 e n. 201 del 2003 che, al pari degli altri casi di legislazione concorrente, le Regioni possono legiferare anche in assenza della legge cornice, deducendo i principi fondamentali dalla preesistente legislazione regionale. In effetti, per lungo tempo perdurano le resistenze circa la definizione di leggi cornice che garantiscano la parità nell’accesso alle cariche elettive a livello territoriale.

Il legislatore statale, infatti, si è mostrato inizialmente reticente nell’approntare la definizione dei detti principi fondamentali volti a orientare la legislazione elettorale delle Regioni. La disciplina di attuazione dell’articolo 122, primo comma, Cost. è data dalla legge n. 165 del 2004¹⁴. Essa, benché successiva rispetto alle richiamate novelle costituzionali, omette di menzionare tra i principi fondamentali la promozione delle pari opportunità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive. Una maggiore presa di consapevolezza del legislatore statale si registrerà con la legge n. 215 del 2012. Quest’ultima integra la legge n. 165, richiedendo il rispetto del principio fondamentale della “promozione della parità tra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l’accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive” (art. 4, co.1, lett. *c-bis*, legge n. 165 del 2004), per *tutte* le Regioni, nel rispetto del principio dell’armonia con la Costituzione e specialmente con gli artt. 3 e 51 Cost.¹⁵.

Questo generico riferimento sarà oggetto di un nuovo e pervasivo intervento del Parlamento, con la legge n. 20 del 2016, volto a definire misure specifiche in materia per colmare la “situazione di evidente squilibrio” propria del contesto italiano, “considerando che a livello regionale la presenza femminile è intorno al 18 per cento, a fronte di un 31 per cento nell’Assemblea, nel nostro Parlamento e del 32 per cento come media europea”, secondo quanto risulta dai lavori preparatori della legge n. 20¹⁶.

La legge n. 20, modifica l’art. 4, comma 1, lettera *c-bis*, della legge n. 165 del 2004, introducendo tra i principi fondamentali l’adozione di misure cogenti volte a promuovere le pari opportunità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive. I principi in essa contenuti sono modulati

¹⁴ Su cui cfr. L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l’attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 187 ss.

¹⁵ Sentenze nn. 67 del 2012; 294 e 277 del 2011; 143 del 2010.

¹⁶ Cfr. l’intervento del relatore del progetto di legge n. A.C. n. 3297, A. Mazziotti di Celso del febbraio 2016. Registra il cambio di atteggiamento del legislatore sul tema, dovuto anche allo sviluppo giurisprudenziale, D. TEGA, *La l. 15 febbraio 2016, n. 20: l’ultima tappa verso il riequilibrio della rappresentanza politica*, in *Studium Iuris*, 1/2017, p. 1 ss.

sulla base dei diversi sistemi elettorali prescelti nei singoli territori per l'elezione dei Consigli regionali. In particolare, ove la legge regionale preveda l'espressione di preferenze, devono essere rispettati *due* meccanismi per favorire la parità di genere. Il primo prevede che in ciascuna lista il numero dei candidati di uno stesso sesso non debba essere superiore al 60 per cento del totale dei candidati stessi; il secondo prevede che debba essere assicurata la c.d. "doppia preferenza di genere", vale a dire l'espressione di almeno due preferenze di sesso diverso. In caso contrario le preferenze successive alla prima vengono annullate automaticamente¹⁷.

Ricapitolando e concludendo sul punto, va detto che l'intervento statale del 2016 si colloca nel solco costituzionale volto a salvaguardare il principio di eguaglianza nella rappresentanza, anche attraverso azioni promozionali ("appositi provvedimenti", secondo l'art. 51, Cost.) per garantire la parità tra i sessi, cui sono chiamati gli enti che compongono la Repubblica¹⁸. Nella specie, la Costituzione conferisce allo Stato un consistente potere conformativo della disciplina regionale attraverso la legge cornice. Ne discende che la legislazione del 2016, nel delineare alcune azioni positive a tutela della parità nella rappresentanza, deve essere applicata in maniera omogenea sul territorio nazionale, non potendo subire "deroghe in relazione alle diverse aree geografiche", secondo quanto stabilito dal giudice delle leggi nell'importante sentenza n. 109 del 1993.

3.1. Il principio della parità tra i sessi nelle cariche elettive nella legislazione regionale

Si è già detto che in materia elettorale le Regioni a statuto ordinario hanno la possibilità di approvare proprie leggi, conformemente al mutato quadro costituzionale che conferisce loro maggiore autonomia decisionale¹⁹. In assenza di questa legislazione, per garantire il principio di

¹⁷ La legge introduce ulteriori criteri da seguire per rispettare la parità nella rappresentanza, in caso di liste "bloccate" o di collegi uninominali.

¹⁸ Qualificano come dovere costituzionale, in virtù degli artt. 117, settimo comma, e 51, primo comma, Cost., l'elaborazione di misure positive nel campo delle pari opportunità elettorali, L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in ID., A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, p. 6 ss.; B. PEZZINI, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 114 ss.; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 168 ss.

¹⁹ Cfr. l'analisi di E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *Federalismi*, n. 7/2010.

continuità dell'ordinamento, resta vigente la legislazione statale, come evidenziato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 143 del 2010. Poiché però la legislazione statale è antecedente alla riforma del Titolo V Cost., essa non contiene prescrizioni in tema di parità nella rappresentanza, come risulta dalle leggi n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995. Quest'ultima, a dire il vero, all'art. 1 comma 6, stabiliva che nelle liste regionali e circoscrizionali non potessero essere presenti più di due terzi dei candidati dello stesso sesso, ma la norma è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 422 del 1995, in assenza di uno specifico quadro costituzionale di riferimento in tal senso (*infra*, par. 6.2.).

Ad oggi, quasi tutte le Regioni hanno adottato una propria normativa in materia elettorale, recependo in maniera piuttosto cauta le occasioni offerte della legislazione statale integrativa²⁰. Gli interventi di adeguamento della disciplina regionale si registrano soprattutto all'indomani dell'entrata in vigore della richiamata legge n. 20 del 2016. La legislazione regionale gradua l'intervento in materia, orientandosi prevalentemente ad introdurre delle quote riservate al sesso meno rappresentato (le c.d. "quote di lista")²¹, disponendo in altri casi il rispetto del principio della presenza in numero uguale di candidati di sesso diverso²², oppure il meccanismo dell'alternanza di genere nella composizione della lista²³.

Accanto alle quote di lista numerose legislazioni regionali hanno contemplato anche il meccanismo della doppia preferenza di genere, introdotto inizialmente dalla Campania nel 2009 e -

²⁰ Così, RODOMONTE, *L'eguaglianza*, cit., p. 124. In generale sulla portata marginale degli interventi adottati circa la cogenza degli strumenti sanzionatori in caso di inosservanza delle misure promozionali da parte di A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 124 ss.; E. CATELANI *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 155 ss.; P. MILAZZO, *Come cambia la legislazione elettorale di contorno*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 106 ss.; F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, p. 10 ss.

²¹ Cfr. art. 10, comma 2, l. reg. n. 4/2009, Campania; art. 1, comma 4, l. reg. n. 9/2013, Abruzzo; art. 9, l. reg. n. 4/2015, Umbria; art. 7, l. reg. n. 20/2017, Molise; art. 3, comma 3, l. reg. n. 20/2018, Basilicata; art. 6, comma 2, l. reg. n. 18/2020, Liguria; art. 9, comma 6, l. reg. Marche (come modif. da l. reg. n. 36/2019).

²² Art. 3, comma 2, l. reg. Lazio (come modif. da l. reg. n. 10/2017); art. 8, l. reg. n. 21/2014, Emilia-Romagna

²³ Art. 1, comma 11, l. reg. n. 17/2012 (come modif. da l. reg. n. 38/2017), Lombardia; art. 13, comma 6, l. reg. 5/2012, Veneto; art. 8, comma 6, l. reg. n. 51/2014, Toscana. Per ulteriori approfondimenti, cfr. il Dossier della Camera dei deputati *Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, del 3 agosto 2020, reperibile sul sito della Camera.

dopo aver superato il vaglio della Corte costituzionale (*infra*) - replicato nelle altre realtà territoriali²⁴.

In tal senso si è mossa anche la Liguria che si è recentemente adeguata con una normativa adottata “in corsa”, data dalla legge reg. 21 luglio 2020 n. 18. In disparte le riflessioni circa il mancato rispetto delle prescrizioni del Consiglio d’Europa che chiede agli Stati membri di conferire stabilità alla normativa elettorale, per evitare che le maggioranze del momento modifichino le regole elettorali a proprio vantaggio (su cui v. *infra*), la normativa ligure è stata subito criticata da parte della dottrina per la disciplina scarsamente organica, che fa rinvio ad una pluralità di fonti statali regionali e rende poco agevole l’interpretazione complessiva²⁵.

A completamento del quadro normativo regionale va rimarcato come, nonostante la parità nella rappresentanza politica di genere sia un principio costituzionale a forte razionalizzazione legislativa, presente anche negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, sussiste uno sbilanciamento nella composizione dei consigli regionali nelle diverse realtà territoriali²⁶.

Tra le Regioni inadempienti va richiamato il Piemonte che non ha dato vita ad una legislazione elettorale regionale, mentre la Calabria ha posto in essere un intervento riduttivo e marginale in materia, limitandosi a stabilire che le liste elettorali devono “comprendere a pena di inammissibilità candidati di entrambi i sessi” (art. 1, comma 6, legge reg. n. del 2005)²⁷. In Calabria, in effetti, la tornata elettorale del 2019 si è svolta con questa legislazione inadeguata (*recte*: incostituzionale), con il rischio che le elezioni vengano annullate²⁸.

²⁴ In particolare dalla Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Lombardia, Molise, Marche, Abruzzo, Veneto, Basilicata e di recente dalla Liguria.

²⁵ Sui rischi e la seduzione di questa legislazione frettolosa in materia elettorale, N. CANZIAN, G.E. VIGEVANI, *Il Governo «impone» la doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale*, in *Il Sole-24 ore*, 6 agosto 2020; .L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta on-line*, 10 agosto, 2020, p.1 ss. Si mette in luce da parte di questa dottrina, il mancato rispetto delle linee guida del diritto internazionale delineato dalla COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matiere electorale*, Strasburgo 2002, richiamando, Corte Edu, sez. IV *Cegoela c. Romania*, del 24 marzo 2020.

²⁶ Le ultime elezioni regionali pugliesi fanno registrare che a fronte di 50 consiglieri regionali le donne sono solo 8.

²⁷ Cfr. l’analisi delle Costituzionaliste, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, cit., p. 108 ss.

²⁸ Cfr. U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e “votata”*. In *Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *Le Regioni*, 2/2020, spec. p. 416, il quale evidenzia come il caso calabrese mostri “plasticamente” che l’assenza di una precisa normazione in materia elettorale causi il protrarsi del ritardo “nell’implementazione dell’eguaglianza”.

4. Il caso della Regione Puglia

La peculiarità del caso pugliese è data dalla circostanza che essa è l'unica Regione ordinaria che, pur in previsione dell'avvicinarsi della competizione elettorale dello scorso 20-21 settembre, non ha proceduto nei tempi della legislatura ad un adeguamento normativo sulla parità tra i sessi nella rappresentanza. Si è verificato, così, un contrasto tra norme statali e regionali che ha indotto il Governo a porre in essere un intervento sostitutivo di carattere legislativo, il quale ha ingenerato perplessità sia sul piano delle procedure seguite, sia su quello dei contenuti (*infra* par. 5).

La vicenda si svolge in un breve lasso di tempo e la questione emerge nella sua urgenza nella riunione del Consiglio dei Ministri del 25 giugno u.s., in cui il Ministro per gli affari regionali e le autonomie informa il collegio della ricognizione effettuata sulla legislazione regionale in vista delle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali. Detta ricognizione palesa il mancato adeguamento di talune Regioni, tra cui la Puglia e la Liguria, alle disposizioni di principio contenute nella richiamata legge n. 20 del 2016, volte a garantire l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi nelle elezioni territoriali²⁹. Nelle menzionate Regioni infatti, pur essendo previste liste con preferenze, veniva omissis il meccanismo per garantire la seconda preferenza di genere, impedendo quindi l'espressione di almeno due preferenze di sesso diverso³⁰.

A seguito del richiamato intervento legislativo della Liguria, rispettoso delle prescrizioni statali, l'attenzione si focalizza specificamente sulla situazione pugliese.

In effetti, il Consiglio regionale della Puglia aveva tentato di adeguarsi *in extremis* alla normativa di principio statale, come risulta dal comunicato stampa del 9 luglio u.s., in cui la Giunta regionale dava conto dell'approvazione di uno schema di disegno di legge di modifica della legge elettorale regionale n. 2 del 2005 (come modificata dalla legge regionale n. 7 del 2015) che avrebbe introdotto la doppia preferenza di genere³¹. Il perdurare dell'inerzia regionale ha condotto il

²⁹ E in particolare della richiamata prescrizione secondo cui “qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia 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” (corsivo aggiunto).

³⁰ La ricognizione evidenziava come in altri casi non venissero previste neppure le c.d. “quote di lista” (in ciascuna lista il numero dei candidati dello stesso sesso non deve superare il 60% del totale), come nel caso della Calabria.

³¹ Se il proposto emendamento fosse stato approvato l'art. 7, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2005, sarebbe stato così sostituito: “Ogni elettore dispone di un voto di lista e ha facoltà di attribuire massimo due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento della preferenza successiva alla prima, scrivendo i

Presidente del Consiglio a diffidare formalmente la Regione Puglia (23 luglio u.s.), e in particolare il Consiglio regionale, chiamandolo ad adeguare la propria legislazione sul “sistema di elezione” dei consigli regionali al principio fondamentale di promozione delle pari opportunità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive. La diffida è intervenuta su proposta dei ministri per gli affari regionali e le autonomie e per le pari opportunità e la famiglia, fissando il termine al 28 luglio (data dell’ultima seduta del Consiglio regionale), entro la quale approvare la modifica elettorale. Ma senza risultati effettivi.

L’ultima seduta della legislatura, infatti, è stata sciolta dal Presidente dell’assemblea regionale per mancanza del numero legale, dopo uno strenuo dibattito che non ha condotto alla decisione sperata³².

In assenza di detto adeguamento legislativo, la legge elettorale regionale n. 2 del 2005 restava priva dei requisiti di conformità stabiliti dalla legge n. 20 del 2016. La legge regionale in effetti si limitava a stabilire che “[i]n ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati (art. 3, comma 3), omettendo di prevedere in merito alla ripartizione dei candidati nelle liste sulla base del sesso e circa la doppia preferenza di genere. Su quest’ultimo punto la legge prevedeva l’espressione di un’unica preferenza (art. 7, comma 3).

La mancata deliberazione regionale ha prodotto così l’intervento sostitutivo statale con d.l. n. 86, del 31 luglio scorso, il quale detta disposizioni da applicare per le elezioni del Consiglio regionale pugliese “in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004”, introducendo il richiamato principio della doppia preferenza di genere.

5. Questioni di metodo: potere sostitutivo o potere suppletivo?

L’art. 1, comma 1, del decreto-legge indentifica preliminarmente la fattispecie lesiva venutasi a determinare, configurata come “mancato rispetto di norme ai sensi dell’art. 120 Cost.”, quale diretto

cognomi su ciascuna riga posta a fianco del contrassegno”, come evidenziato dalle Costituzionaliste, *Il mancato adeguamento*, cit., p. 103 ss.

³² Viene riportato come l’ “ostruzionismo delle minoranze, contrarie a un emendamento che avrebbe reso più stringente l’obbligo di rispettare le proporzioni fra quote di candidati (si ipotizzava di escludere le liste non rispettose delle quote fra candidati), ha però fatto naufragare il tentativo”, da CANZIAN, VIGEVANI, *Il Governo «imponere» la doppia preferenza di genere*, cit.

presupposto per l'intervento sostitutivo. Delineata la fattispecie, il decreto sostituisce le norme elettorali regionali con disposizioni che contemplano la doppia preferenza di genere (art. 1, comma 2), finalizzate esplicitamente a garantire "l'esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica". Per assicurare gli adempimenti connessi all'attuazione di detto intervento normativo, infine, l'art. 1, comma 3, dispone la nomina di un commissario straordinario (il prefetto di Bari) che ha poteri di verifica della compatibilità delle disposizioni regionali con le previsioni statali introdotte per decreto.

Tralasciando la riflessione sulla nomina del prefetto quale commissario straordinario in luogo del Presidente della Regione, probabilmente legata a ragioni di opportunità³³, mentre il potenziale *vulnus* arrecato da detta scelta sull'autonomia della Regione è ridimensionato dai limiti che la giurisprudenza costituzionale pone nei confronti del commissario straordinario nominato in attuazione dell'art. 120 Cost.³⁴, è necessario invece focalizzare l'attenzione su un aspetto più generale.

La questione da affrontare in effetti riguarda l'esercizio del potere sostitutivo in sé che, nel caso di specie, pone una serie di interrogativi sul piano della conformità a Costituzione.

Concentrandosi sull'elemento metodologico e procedurale, emerge da più parti il dubbio che detto intervento vada a costituire un pericoloso precedente "per ingerenze dello Stato" con il rischio di "svuotare l'autonomia regionale, di metterla alla mercé dell'arbitrio del governo di turno"³⁵. Simili dubbi costituiscono l'appiglio per ulteriori riflessioni critiche di quanti si domandano se effettivamente detto intervento abbia rappresentato l'*extrema ratio* o viceversa il Governo avrebbe potuto agire diversamente³⁶.

³³ Critica sulla scelta del prefetto, TRUCCO, *Dal mar Ligure*, cit. La scelta del prefetto in luogo del Presidente della Regione potrebbe derivare dalla circostanza per cui quest'ultimo, insieme alla maggioranza consiliare, non è riuscito nell'obiettivo di dare effettività al principio della parità dei sessi in politica nel corso della legislatura, nonostante fosse un punto del programma politico.

³⁴ In effetti le competenze del commissario straordinario nominato in attuazione dell'art. 120 Cost. sono limitate, essendo inibita ad esso la definizione di atti legislativi, che restano nella sfera di competenza del Consiglio regionale (sentenze n. 361 del 2010 e n. 278 del 2014).

³⁵ Si interroga se la sostituzione non rappresenti una forzatura, "sia pure nel nome di un principio costituzionale", GROPPI, *La Costituzione si è mossa*, cit., p. 17, che propende, però, per la negativa, avendo il Governo fatto uso del principio di leale collaborazione (v. *infra*).

³⁶ CANZIAN, VIGEVANI, *Il Governo «impone»*, cit.; TRUCCO, *Dal mar Ligure*, cit., p.12 ss., evidenziano che il Governo avrebbe potuto ricorrere all'autorità giudiziaria (giudice amministrativo) per dichiarare illegittima la tornata elettorale, nella fase successiva alle elezioni, secondo quanto sta accadendo in Calabria, mentre poco praticabile risulta la proposizione di una questione dinanzi alla Corte costituzionale in via principale per i tempi stretti, *ibid.*

Cercando di delineare i confini incerti e amplissimi dell'istituto, si deve rammentare anzitutto la natura ambivalente di detto potere sostitutivo, il quale oscilla nella ricostruzione teorica tra l'essere un istituto ascrivibile alla funzione amministrativa attiva o l'essere strumento di controllo amministrativo³⁷, quale misura conseguente all'inazione del potere preposto³⁸. Poiché rappresenta una deroga "imposta dalla necessità" all'ordine normale delle competenze, il suo esercizio va motivato³⁹.

Vigente l'originario Titolo V Cost., la Corte costituzionale ha ritenuto il potere sostitutivo rispettoso della sfera di autonomia territoriale, quando esso sia conseguente ad "un inadempimento qualificato, condizionato alla persistente inattività regionale"⁴⁰. Tuttavia, il giudice delle leggi, individua la legittimità dell'intervento sostitutivo anche in caso di emergenza o urgenza, in chiave surrogatoria, orientando così l'istituto, al di fuori del settore degli strumenti di controllo verso un intervento di natura politica⁴¹.

La riforma del Titolo V Cost. si spinge più decisamente nel verso di interpretare il concetto di sostituzione nel contesto dell'assetto pluralistico valorizzato dall'art. 114 Cost., in una logica, cioè, che supera l'assetto gerarchico e si apre alla collaborazione, finalizzata a garantire l'unità giuridica della Repubblica. In tale prospettiva, il potere del Governo è *straordinario*⁴² e volto a tutelare, all'interno di un sistema "di più largo decentramento di funzioni", taluni "interessi essenziali"⁴³, consentendo in "ipotesi patologiche un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari"⁴⁴.

A tal fine, riserva alla legge (n. 131 del 2003) la definizione delle procedure sostitutive, in un'ottica pluralistica che valorizza i principi di sussidiarietà e leale collaborazione⁴⁵. La sostituzione si determina, così, non in caso di "semplice inattività" (sentenza n. 313 del 2003), ma in assenza di

³⁷ Sulla varietà di forme e applicazioni con cui si manifesta l'istituto della sostituzione cfr. G. BERTI, L. TUMIATI, *Commissario e Commissione straordinaria*, in *Enc. Dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 842 ss. Per una ricostruzione dell'istituto cfr. C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, duepunti, Palermo, 2007; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2007.

³⁸ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1956.

³⁹ Cfr. G. GUARINO, *Dizionario amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1983, spec. p. 163.

⁴⁰ Su cui cfr. le sentenze nn. 460 del 1999, 177 del 1988.

⁴¹ Cfr. sentenza n. 460 del 1989. Su questo punto v. P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali e sostanziali per l'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, 1990, spec. p. 1849.

⁴² Sentenza n. 43 del 2004.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Sentenza n. 236 del 2004.

⁴⁵ *Ex multis*, sentenze nn. 171 del 2015, 179 del 2012, 165 del 2011.

atti dovuti (ma vedi anche il caso dell'estensione del potere in caso di "illegittimo esercizio delle competenze attribuite": sentenze nn. 44 del 2014, 383 del 2015, 263 del 2004)⁴⁶.

Con specifico riguardo alla sostituzione di norme di legge regionale, cui il Governo ha fatto ricorso in soli due casi oltre a quello in esame, essa pone problemi di ordine teorico e pratico⁴⁷. Come è stato evidenziato, la sostituzione legislativa evoca modelli, teorici e storici, di potere sostitutivo "tutorio" difficilmente compatibili con un ordinamento pluralistico⁴⁸. Dal suo canto, l'art. 120, secondo comma, Cost., è evanescente sul punto, rinviando alla legge di attuazione, che invece all'art. 8, comma 3, autorizza il Governo in tal senso. La giurisprudenza costituzionale, appigliandosi a questa disposizione, ammette tale intervento in chiave derogatoria, consentendo l'esercizio del potere sostitutivo con la decretazione d'urgenza, come nel caso di specie. Stanti i limiti imposti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, alla decretazione d'urgenza, in effetti, esso è ammesso per l'assenza di sovraordinazione gerarchica della legge n. 400 rispetto al decreto-legge⁴⁹.

Nel caso di specie, come si anticipava, l'esercizio del potere sostitutivo si rivela, a parere di chi scrive, parzialmente difforme dall'art. 120 Cost., in quanto arreca un *vulnus* sul piano *sostanziale* al principio costituzionale di leale collaborazione con cui deve essere bilanciato il potere governativo.

Da un lato, infatti, l'atto sostitutivo ha l'effetto di consentire alla Corte di pronunciarsi su una questione che altrimenti le sarebbe sottratta, superando così una "zona d'ombra", in quanto la Regione potrebbe promuovere un conflitto di attribuzione di fronte alla Consulta, al fine di verificare se si sia fatto un uso distorto dell'art. 120, secondo comma, Cost. Dall'altro, però, come ben messo in evidenza, la leale collaborazione implica che si faccia un uso "massimamente oculato" del potere, il quale rappresenta "un campanello d'allarme" del funzionamento dei rapporti Stato-

⁴⁶ Sulla connotazione e lo sviluppo giurisprudenziale dell'istituto, L. BUFFONI, *La stra-ordinarietà perduta dell'art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, spec. p. 1202, secondo cui detto potere determina la sospensione dell'ordine costituito delle competenze che si radica "nell'esigenza di instaurare un regime d'eccezione per conservare la stabilità, l'invulnerabilità, della Costituzione totale vigente, ovvero l'unità politica sostanziale che il testo restituisce attraverso l'individuazione dei presupposti materiali legittimanti la sostituzione e compromessa dall'inerzia del sostituito".

⁴⁷ Cfr. i dd.ll. nn. 251 e 297 del 2006, in materia di mancato adeguamento a norme europee sulla fauna selvatica e di prelievo venatorio.

⁴⁸ Così, L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l'equilibrio di bilancio*, in *Le Regioni*, n. 4/2018, p. 694.

⁴⁹ Il limite della decretazione d'urgenza riguarda soprattutto le norme elettorali relative alla determinazione della rappresentanza politica sulla base dei voti ottenuti, mentre la Corte è meno rigida con riferimento alla legislazione di contorno (che pure incide sulla formazione della rappresentanza). Cfr. sul punto la sentenza n. 161 del 1995.

Regioni⁵⁰. Ciò significa rispetto del procedimento, ma anche “un estremo *self-restraint* del governo”⁵¹.

A parere di chi scrive, in effetti, il Governo ha rispettato la procedura collaborativa, imposta dall’art. 8, comma 3, della legge n. 131 del 2003, attuativa dell’art. 120, secondo comma, della Costituzione, attraverso la diffida e identificando la fattispecie lesiva, oltre a fissare il termine ad adempiere, spirato il quale sarebbero potute discendere tutte le conseguenze previste dalla legge (*infra* par. 4).

La lesione di detto principio costituzionale però riguarda il piano dell’effettività della collaborazione. Essa è connessa alla fissazione di tempi molto stretti imposti al Consiglio regionale per intervenire sulla legge elettorale. Detti tempi sono da ritenersi difformi dal principio della “congruità del termine” fissato dal richiamato art. 8, comma 3.

In effetti, l’art. 8 della legge n. 131, al comma 5, stabilisce che i provvedimenti sostitutivi debbano essere “proporzionati alle finalità perseguite”. L’intervento proporzionato implica la definizione di un atto che garantisca lo svolgimento di un procedimento decisionale adeguato, anche rispetto ai tempi del dibattito, circostanza che si sarebbe potuta verificare ove il Governo avesse anticipato la ricognizione sulla conformità della normativa elettorale delle Regioni alla legislazione cornice, sperando tutti i possibili tentativi utili alla realizzazione dell’obiettivo di introdurre il principio nella legislazione da parte del Consiglio regionale.

La lesione del principio di leale collaborazione nell’intervento sostitutivo, in contrasto con le garanzie che circondano detto potere, discende anche dall’assenza del presupposto costituito dai “reiterati e gravi ritardi nell’espletamento delle funzioni primarie”, quale fattispecie assunta dalla Corte per legittimare detto intervento⁵². Essa implica l’esistenza di un *iter* messo a punto su impulso dello Stato, di tipo costruttivo (“proporzionato”, in base al richiamato art. 8, comma 5, legge 131) e collaborativo, sulla base di un *congruo* lasso di tempo. Solo all’esito dei mancati effetti positivi di questa dialettica (al verificarsi di una “ipotesi patologica”, secondo la sentenza n. 236 del 2004), il

⁵⁰ Così GROPPI, *La Costituzione si è mossa*, cit., p. 17, secondo cui spetta al Governo “il compito di avviare il procedimento per ripristinare la costituzionalità violata”. Sull’esistenza di “zone d’ombra” su cui è più complesso il sindacato della Corte, A. PIZZORUSSO, “Zone d’ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, in *Consulta on-line*.

⁵¹ GROPPI, *op. ult. cit.*

⁵² Così la sentenza n. 49 del 2018. Sulle garanzie riferibili all’esercizio del potere sostitutivo, connesse al rispetto del “principio di leale collaborazione all’interno di un procedimento nel quale l’ente sostituito possa far valere le proprie ragioni” cfr. tra le molte, le sentenze n. 171 del 2015, n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004.

Governo avrebbe potuto ponderare la messa in atto della procedura di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

6. Questioni di merito: la legge n. 165 del 2004 e la giurisprudenza costituzionale sulla doppia preferenza di genere

6.1. Nonostante i dubbi circa la mancata conformità a Costituzione dell'esercizio del potere sostitutivo sul piano del metodo e sulla potenziale lesione delle garanzie costituzionali che circondano detto potere, a parere di chi scrive - sul piano del merito - l'intervento governativo è tutto orientato a valorizzare il principio costituzionale della parità nella rappresentanza, colmando una lacuna che è indicativa del permanere di un'arretratezza culturale di parte della classe politica⁵³.

L'argomento secondo cui l'intervento sostitutivo costituisca un'ingerenza eccessiva nella sfera decisionale dell'ente territoriale, dal momento che la legge regionale pugliese già prevedeva il meccanismo del limite delle candidature di uno stesso sesso al 60% prescritto dalla legge cornice, e quello per cui, nell'imporre la doppia preferenza di genere la richiamata legge n. 20 entri eccessivamente nel dettaglio arrecando una lesione alla potestà legislativa delle Regioni, sono molto suggestivi ma vanno valutati in una prospettiva più ampia.

Un ausilio in tal senso proviene dalla giurisprudenza costituzionale sulla legislazione elettorale statale di principio e sul connesso intervento legislativo di dettaglio ad opera delle Regioni.

Sul punto la Corte ha espressamente evidenziato come i principi enunciati dalla legge del 2016 (integrativa della richiamata legge n. 165 del 2004) "sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost."⁵⁴. In particolare, la Corte rileva come l'esercizio del potere legislativo delle Regioni "incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost."⁵⁵. Di conseguenza, la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive "deve essere conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale, quale che sia la Regione di

⁵³ Sottolineano lo "scollamento" esistente tra apparato pubblico e società civile nel contesto pugliese già al momento dell'approvazione dello statuto A. TORRE, M. CALAMO SPECCHIA, *Lo statuto della Regione Puglia: "non è tutto oro quel che luccica"*, in *Federalismi*, n. 6/2004, p. 2.

⁵⁴ Sentenza n. 67 del 2012, ma v. anche sentenze n. 294 del 2011 e n. 143 del 2010.

⁵⁵ Sentenza n. 277 del 2011.

appartenenza”⁵⁶, poiché “proprio il principio di cui all’art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell’inviolabilità (*ex art. 2 Cost.*)”⁵⁷.

In tale contesto argomentativo, acquista una prospettiva diversa anche il rilevato sospetto contrasto con il diritto internazionale della disciplina sostitutiva. Se è vero, in effetti, che detta disciplina realizzata *in extremis*, non garantisce del tutto il principio della stabilità elettorale fissato dal diritto internazionale ribadito anche dalla legislazione cornice n. 20 del 2016, è altresì vero l’opposto.

Il mancato inserimento nella normativa regionale del principio della parità dei sessi nella rappresentanza, infatti, avrebbe parimenti violato il diritto internazionale. Detto diritto, infatti, prescrive il rispetto della rappresentanza paritaria tra i sessi attraverso appositi meccanismi elettorali, in ossequio alle norme costituzionali nazionali. In assenza di specifici precetti contenuti nella legge fondamentale, il diritto internazionale rinviene il fondamento di detti principi nei canoni dell’uguaglianza e della libertà di associazione⁵⁸. A tacer del fatto che il mancato inserimento di dette norme nella legislazione elettorale pugliese, renderebbe il diritto elettorale regionale difforme dai principi del diritto sovranazionale, fissati dall’art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁵⁹.

In questa prospettiva, pertanto, pur non essendo pacifico il richiamo ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire i diritti civili e sociali, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., quale elemento giustificativo di detto intervento sostitutivo contenuto nella diffida, potendosi

⁵⁶ *Ibidem*. Cfr. anche la sentenza n. 288 del 2007.

⁵⁷ Sentenze n. 277 del 2011, n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990.

⁵⁸ Cfr. COMMISSION DE VENISE, *Code de bonne conduite en matière électorale*, cit., punto n. 2.5. in materia di uguaglianza e parità tra i sessi: “24. S’il existe une base constitutionnelle spécifique, il est envisageable d’adopter des règles garantissant un certain équilibre des deux sexes dans les organes élus, voire une représentation paritaire. En l’absence d’une telle base constitutionnelle, ces dispositions pourraient être considérées comme contraires au principe d’égalité et à la liberté d’association. 25. La portée de ces règles dépend par ailleurs du système électoral. Dans un système de listes bloquées, la parité est imposée si le nombre d’hommes et de femmes en position éligible est le même. Par contre, si le vote de préférence ou le panachage sont possibles, il n’est pas certain que l’électeur fera le choix de candidats des deux sexes, et on peut au contraire se retrouver avec une composition déséquilibrée de l’organe élu, voulue par l’électeur”.

⁵⁹ Evidenziato già da G. BRUNELLI, *Art. 23 Parità tra uomini e donne*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di) *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 178 ss. L’evoluzione della giurisprudenza sovranazionale è messa in luce da M. CARTABIA, *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 13 ss.

correttamente obiettare che nel caso di specie si verta in materia di diritti politici⁶⁰, non si può non condividere la logica conformativa cui corrisponde la misura intrapresa dal Governo⁶¹.

6.2. Detta logica conformativa alla base della misura sostitutiva in esame, che consente di ritenere l'intervento del Governo rispettoso del disposto costituzionale sul piano del merito, è suffragata anche dagli orientamenti specifici della giurisprudenza costituzionale sulla legislazione elettorale regionale in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, di cui si recuperano di seguito i tratti fondamentali.

Va anzitutto richiamato il principio della doverosità dell'azione promozionale finalizzata alla parità nell'accesso alle cariche elettive, da realizzare attraverso la legislazione elettorale. Detta doverosità si riconduce all'evoluzione del quadro costituzionale conseguente alla riforma degli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost., sulla base della quale la parità tra i sessi nella rappresentanza diviene un principio espressivo dell'eguaglianza sostanziale da concretizzare attraverso la rimozione effettiva degli ostacoli di ordine politico (oltre che sociale ed economico), al fine di garantire la partecipazione all'organizzazione politica del Paese, secondo quanto evidenziato nella sentenza n. 49 del 2003.

Con la richiamata sentenza n. 49, in effetti, la Corte apre alla possibilità che la legislazione regionale richieda la presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali, modificando il proprio orientamento espresso nella precedente sentenza n. 422 del 1995, in cui aveva dichiarato illegittime le norme che riservavano delle quote per entrambi i sessi nelle liste per le elezioni politiche e amministrative regionali⁶². Nel tentativo di mantenere una coerenza con la precedente

⁶⁰ Sul punto cfr. TRUCCO, *Dal mar Ligure*, cit.; adesivamente GROPPi, cit., p. 5, sottolinea come un intervento realizzato nel solco dei livelli essenziali da parte del legislatore statale, sarebbe stato condotto senza la partecipazione al relativo procedimento delle regioni interessate poiché non prevista dalla Costituzione", presentando "assai maggiori problemi di costituzionalità, anche in termini di leale collaborazione, rispetto all'odierno esercizio del potere sostitutivo".

⁶¹ Come valorizzato dalle Costituzionaliste, *op. cit.* Va sul punto rilevato che la Corte riconduce l'uso del potere sostitutivo a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni nella richiamata sentenza n. 43 del 2004, in cui evidenzia come "la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali", tra cui "la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" che "il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato", quale "ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione".

⁶² In quel caso, la Corte aveva stabilito che "l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di [...] candidabilità". Tra i molti, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste*

sentenza n. 422, la Corte valorizza, però, il mutato quadro costituzionale e considera che le nuove disposizioni costituzionali sulla parità di genere introdotte negli statuti delle Regioni speciali e nell'art. 177, settimo comma, Cost., pongano esplicitamente nei riguardi della legislazione elettorale l'obiettivo del riequilibrio, nel tentativo di spingere le forze politiche ad autoriformarsi.

Nella specie, la norma censurata era costituita dalla legge regionale della Val d'Aosta, che prevedeva come detto obiettivo del riequilibrio fosse rispettato anche se la lista contenesse un solo candidato di sesso diverso. La Corte, nel dichiarare infondata la questione, entra nel merito, evidenziando come la norma impugnata fosse sostanzialmente inadeguata allo scopo dichiarato di valorizzare la rappresentanza politica femminile sul piano dell'effettività; per il giudice costituzionale, la disposizione produce un impatto minimale rispetto all'intento di assicurare quelle "condizioni di parità" fra i sessi nella competizione elettorale "che la norma costituzionale richiede di promuovere", al fine di superare quello squilibrio "storicamente incontrovertibile" dei sessi nella rappresentanza stessa. Anche se i vincoli legislativi, imposti per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica, non devono incidere sulla "parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale" (sentenza n. 49)⁶³.

I vincoli fissati dalla legislazione, in effetti, come ribadirà la Corte nella successiva sentenza n. 4 del 2010, non devono "prefigurare un risultato elettorale o [...] alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza". Su tale assunto si fonda l'argomentazione della giurisprudenza costituzionale, da cui emerge l'ulteriore principio dell'assenza di contrasto della doppia preferenza di genere con la Carta fondamentale, di cui alla sentenza del 2010.

In quell'occasione, la Corte è chiamata ad esprimersi su una disposizione della legge elettorale della Campania che aveva introdotto, "per la prima volta nell'ordinamento italiano", la richiamata preferenza di genere. L'argomentazione della Corte per dichiarare non fondata la questione proposta dal Governo (*sic!*), si fonda sull'avvenuta revisione dell'art. 51, primo comma, Cost., e dell'entrata in vigore del nuovo statuto campano nel 2009⁶⁴.

elettorali, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 3270 ss. Sullo sviluppo giurisprudenziale successivo, L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 364 ss.; L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 367.

⁶³ Cfr. sul punto A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 60 ss.

⁶⁴ L'art. 5 dello statuto campano, in funzione del riequilibrio della rappresentanza di genere, affida espressamente alla legge elettorale regionale il compito di promuovere, mediante azioni positive, condizioni di parità per l'accesso alla

Con la sentenza in esame, la Corte dichiara che detta previsione regionale non viola la Costituzione, poiché la finalità della regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con i principi ispiratori del riformato art. 51, primo comma, Cost., e dell'art. 117, settimo comma, Cost., entrambi espressione del principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

Nel rispetto del principio per cui non possono essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che “non si propongano di ‘rimuovere’ gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi”⁶⁵, la Corte rigetta la questione, affermando che la disposizione campana, per la sua formulazione, non prefigura il risultato elettorale, ossia non altera la composizione dell'assemblea elettiva rispetto al possibile risultato di una scelta compiuta dagli elettori senza la regola contenuta nella norma medesima, né attribuisce ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo rispetto agli altri.

In altri termini, la regola elettorale rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una misura “promozionale” non coattiva ma facoltativa, poiché l'elettore può anche esprimere una sola preferenza. Solo nel caso in cui decida di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso⁶⁶.

I principi testé enunciati - della doverosità dell'azione del legislatore per garantire le pari opportunità nella rappresentanza politica e della natura delle misure che il legislatore stesso può introdurre per garantire detta parità, quali la doppia preferenza di genere - sono suffragati da un ulteriore principio dalla portata generale. Si tratta del principio per cui le norme costituzionali sulla

carica di consigliere regionale. Sottolinea la natura prescrittiva delle disposizioni in materia di parità contenute negli statuti C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, pp. 118-120.

⁶⁵ Sentenze n. 422 del 1995 e n. 49 del 2003.

⁶⁶ Per un commento della sentenza n. 4 del 2010 v. altresì L. CARLASSARE, *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 81 ss.; L. CALIFANO, *L'assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum costituzionale* (aprile 2010); G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, p. 902 ss.; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2010, 5 ss.; M. RAVERAIRA, *“Preferenza di genere”: azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 3/2010.

parità dei sessi costituiscono un vincolo alla discrezionalità dell'organo politico, secondo quanto statuito nella sentenza n. 81 del 2012.

Con la pronuncia del 2012, la Corte risolve un conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Regione Campania, avente ad oggetto la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, che aveva annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore. Secondo quanto previsto nella norma statutaria, in effetti, il Presidente della Giunta nella nomina degli assessori deve assicurare "il pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini" (art. 46, comma 3). Il giudice amministrativo non riteneva soddisfatto detto principio poiché erano stati nominati undici uomini e una sola donna nell'esecutivo campano. La Corte costituzionale, nel dichiarare inammissibile il conflitto, valorizza la questione della equilibrata presenza di genere all'interno delle Giunte, sostenendo che la discrezionalità politica incontra un limite nell'esistenza di un vincolo giuridico derivante dal quadro normativo, costituzionale e legislativo vigente in materia di equilibrio di genere, anche con riferimento alla nomina dei componenti di una Giunta⁶⁷. La sentenza riconosce implicitamente la natura prescrittiva delle norme poste in tema di parità di genere dallo statuto campano, "in armonia" con l'art. 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, e la loro natura di vincolo per il vertice dell'esecutivo⁶⁸.

7. Qualche spunto conclusivo

Nella presente analisi si è cercato di dimostrare che se, sul piano del metodo, l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo presenta delle "storture" le quali potevano essere appianate

⁶⁷ Sentenza n. 81 del 2012.

⁶⁸ Così la sentenza n. 81 del 2012: "[...] per quanto riguarda l'individuazione dei componenti dell'esecutivo regionale, lo statuto, pur preservando in capo al Presidente il più ampio margine di scelta per permettergli di comporre la Giunta secondo le proprie valutazioni di natura politica e fiduciaria, prescrive che gli assessori siano nominati «nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini» (art. 46, comma 3), di talché la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo statuto, in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione.

La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione".

con una tempistica più diluita e una maggiore programmazione degli interventi di ricognizione della normativa elettorale regionale da parte dell'esecutivo, sul piano del merito il discorso è diverso. La tesi di fondo esprime la necessità di detto intervento, sulla base delle indicazioni provenienti anche dalla giurisprudenza costituzionale, oltre che dal diritto dell'Unione europea e di quello internazionale.

Emerge, in definitiva, come l'intervento governativo sia finalizzato al rispetto del principio della doppia preferenza di genere, che arricchisce e valorizza il principio rappresentativo, soprattutto in una fase congiunturale di emergenza socio-sanitaria in cui "le donne sembrano scomparse"⁶⁹. Si potrebbe obiettare che tale meccanismo della doppia preferenza renda complesso l'intero impianto normativo ma, come d'altro canto evidenziato anche dal dibattito sul recente *referendum* costituzionale, non sempre rappresentatività e semplificazione vanno di pari passo⁷⁰.

Resta aperta la questione dell'assenza di democraticità provocata dallo scarso o inesistente dibattito a livello regionale nella definizione delle norme in materia di parità nella rappresentanza, come si evince sia dal caso ligure sia, a maggior ragione, da quello pugliese. Detta questione chiama in causa il ruolo giocato dai partiti politici nello svolgimento dei processi decisionali, in particolare sulla definizione delle formule elettorali, sulla legislazione elettorale di contorno e sulle ricadute di questi processi sulla crisi del principio rappresentativo⁷¹.

L'odierno caso pugliese, in definitiva, è assimilabile a quelle situazioni, richiamate dalla dottrina, in cui l'applicazione del principio di autonomia è deformata dall'assenza di sinergia tra "i motori della democratizzazione": rispettivamente il sistema dei partiti e l'autonomia politica degli enti territoriali⁷².

Spesso in effetti le ragioni dell'autonomia sono affossate dalle logiche di guerriglia politica azionata dai partiti stessi, prima ancora che dall'ingerenza statale. Come nel caso in esame, in cui la contrapposizione ideologica che ha condotto il Consiglio regionale all'assenza di numero legale per votare la legge regionale che introducesse la doppia preferenza di genere nella legislazione

⁶⁹ Così, M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, p. 31.

⁷⁰ Su questo aspetto, in una prospettiva generale, M. LUCIANI, *Bis* in idem, cit., p. 12 ss.

⁷¹ Il tema è amplissimo ed esula dalla presente analisi. Sulla crisi della rappresentanza all'esito delle relazioni tra i partiti e il sistema istituzionale (in particolare la forma di governo), L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.; A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 4, p. 859 ss. Sul punto cfr. anche S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2018, spec. 12 ss.

⁷² STAIANO, *Art. 5*, cit., p. 3.

elettorale, non ha corrisposto ad una dialettica tra le diverse posizioni politiche sul piano dei principi, per far valere le ragioni dell'autonomia, ma ad una mera contrapposizione tra i partiti presenti a livello periferico che replicano le ostilità esistenti in ambito nazionale.

A parere di chi scrive, è in questo precipuo contesto che va inquadrato il potere sostitutivo esercitato dal Governo nelle elezioni pugliesi.

Detto potere in effetti non nuoce all'autonomia se, e in quanto, corrisponde ad una logica di omogeneità, e prima ancora di civiltà, risultando coerente con il disposto costituzionale perché finalizzato a garantire i diritti civili e politici sull'intero territorio nazionale, nel rispetto del principio di uniformità che l'art. 120 Cost. affida allo Stato.

Simile impostazione, e il richiamo all'uniformità evocano una concezione dell'autonomia che prende le mosse da elaborazioni dottrinarie fatte proprie dalla Carta fondamentale le quali prevedono l'esistenza di un'autonomia connotativa degli enti territoriali, quali enti non originari, che consente loro una dialettica con l'ente statale attraverso la definizione e il perseguimento di interessi diversi⁷³. Si tratta di interessi che però non sono assoluti e devono essere armonizzati e coordinati con quelli dello Stato⁷⁴, secondo l'equilibrio tra i vari enti definiti dalla Costituzione stessa.

In simile prospettiva, detto intervento sostitutivo non genera un "pericoloso precedente" che pone le Regioni in balia degli arbitrii dei governi, se e fino a quando le misure intraprese dal Governo operino quel "*self-restraint*" nell'esercizio di detto potere indicato dalla Costituzione, valorizzando il principio di leale collaborazione, a presidio della parità dei sessi nella rappresentanza⁷⁵. Al contrario, se detto intervento di risposta al mancato adeguamento normativo regionale diventa una "mossa" politica del Governo, diretta specificamente contro i partiti che rappresentano le forze all'opposizione anche su scala nazionale, per mostrare la forza della maggioranza alla vigilia delle elezioni regionali, allora sì, esso costituisce uno svuotamento della Costituzione.

⁷³ Cfr. S. ROMANO, *Autonomia* (1945), in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, rist. 1983, spec. p. 22.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Richiamando nuovamente GROPPI, *La Costituzione si è mossa*, cit., p. 17.