

*Ex malo bonum?*

Ovvero del decreto-legge n. 86 del  
2020 che introduce la doppia  
preferenza di genere nelle elezioni  
regionali pugliesi

di Matteo Cosulich

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Trento



# *Ex malo bonum?* Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi<sup>\*</sup>

**di Matteo Cosulich**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Trento

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Un decreto-legge in materia elettorale. 3. Un decreto-legge in materia di competenza regionale concorrente. 4. Un decreto-legge di esercizio dei poteri sostitutivi statali. 5. *Sola Apulia sufficit*. 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

La canicola 2020, resa ancor più immobile dalla pur attenuata presenza virale, è stata improvvisamente scossa da un'inaspettata, fulminea successione di atti governativi, finalizzata a far sì che, in tutte le Regioni (ordinarie)<sup>1</sup> i cui Consigli si rinnoveranno il 20-21 settembre, gli elettori potessero esprimere la cosiddetta doppia preferenza di genere<sup>2</sup>. Nell'ambito delle Regioni in discorso, a quelle la cui disciplina elettorale non prevedeva tale istituto (Liguria e Puglia) è stata inviata, il 3 luglio, una nota del Presidente del Consiglio che le invitava a introdurlo. L'invito è stato prontamente accolto dalla Regione Liguria che, dopo un ventennio di inerzia<sup>3</sup>, si è, finalmente e rapidamente, dotata della propria legge elettorale,

---

\* Paper richiesto dalla Direzione.

<sup>1</sup> V. *infra* par. 5.

<sup>2</sup> Istituto introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla l. reg. Campania 27 marzo 2009, n. 4 “Legge elettorale”, il cui art. 4, co. 3 dispone che “l’elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza”. La circostanza che la disposizione ora riportata abbia superato indenne il vaglio di costituzionalità, a seguito di impugnazione governativa (Corte cost., sent. n. 4 del 2010), ha certamente favorito la diffusione dell'istituto in discorso nelle altre Regioni (e nella relativa legislazione statale di principio, v. *infra* par. 3), nonché nella disciplina delle elezioni comunali (art. 2 l. 23 novembre 2012, n. 215), di quelle dei parlamentari europei (art. 1, comma 1 l. 22 aprile 2014, n. 65, peraltro con la previsione di un numero massimo di preferenze pari a tre che, se espresse completamente, “devono riguardare candidati di sesso diverso”), nonché, per una breve periodo, della Camera dei deputati (art. 1, comma 1, lett. c) l. 6 maggio 2015, n. 52, peraltro notoriamente mai applicata).

<sup>3</sup> A partire dal 1999 (l. cost. 22 novembre 1999, n.1) e sino all'entrata in vigore della l. reg. di cui si discorre nel testo (22 luglio 2020) la Regione Liguria aveva continuato ad applicare la disciplina transitoriamente introdotta dall'art. 5, comma 1 della l. cost. poc'anzi menzionata; rispetto a tale disciplina si erano infatti registrati soltanto sporadici interventi su profili assai circoscritti (così l'art. 13 l. reg. 29 dicembre 2014, n. 41, relativo alla sottoscrizione delle liste). Più in generale, sul “tardivo” interesse per la legge elettorale regionale ex art. 122, co. 1 Cost. v. B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in ID. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. VIII.



adottando la l. reg. 21 luglio 2020, n. 18 che, fra l'altro, appunto introduce, all'art. 7, comma 5, secondo periodo, la doppia preferenza di genere. Il Governo ha così traguardato la sola Regione Puglia, destinataria di un "atto formale di diffida" del Presidente del Consiglio del 23 luglio che la intimava "ad adeguare entro il 28 luglio" le sue norme<sup>4</sup>, riservandosi "di adottare ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà secondo legge"<sup>5</sup>; diffida adottata *ex art.* 8, comma 1 l. 5 giugno 2003, n. 131 che, come ci rammenta la sua rubrica, disciplina l'"attuazione dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo". Spirato vanamente il brevissimo termine concesso (forse non proprio "congruo", come avrebbe richiesto l'ora citato art. 8), è intervenuto il d.l. 31 luglio 2020, n. 86 che ha introdotto la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi. Tempi egualmente rapidissimi hanno contrassegnato la conversione del d.l. n. 86, che ha richiesto non più di una settimana: l'8 agosto veniva pubblicata in G.U. la l. 7 agosto 2020, n. 98, che appunto lo convertiva in legge, senza emendarne alcuna parte.

Cinque settimane sono state quindi sufficienti affinché la doppia preferenza di genere entrasse a far parte stabilmente (almeno per il 2020)<sup>6</sup> della disciplina elettorale pugliese: il 3 luglio viene inviata la lettera del Presidente Conte, mentre il 9 agosto entra in vigore la legge di conversione del d.l. n. 86. Si tratta di tempi davvero brevissimi, tanto più se raffrontati a quelli, generalmente assai più dilatati, che connotano la produzione legislativa nel nostro paese.

Viene però da domandarsi se la fretta non sia stata cattiva consigliera. Sembra esservi infatti una relazione direttamente proporzionale fra la rapidità dell'intervento governativo e la quantità di questioni giuridiche che esso fa sorgere. Queste ultime verranno qui di seguito brevemente affrontate, con riferimento anzitutto alla controversa legittimità del ricorso alla decretazione d'urgenza in materia elettorale (par. 2), nonché alla possibile lesione della sfera di competenza legislativa regionale (par. 3), quindi ai profili problematici derivanti dall'esercizio mediante decreto-legge dei poteri sostitutivi dello Stato (par. 4), e, infine, al singolare indirizzarsi dell'intervento governativo nei confronti della sola Regione Puglia (par. 5).

## 2. Un decreto-legge in materia elettorale

Può senza alcuna difficoltà constatarsi *ictu oculi* che il d.l. n. 86 del 2020 interviene in materia elettorale. Potrebbe quindi reputarsi in prima approssimazione che esso violi l'art. 15, comma 2, lett. *b* l. 23 agosto 1988, n. 400, laddove dispone che "il Governo non può, mediante decreto-legge (...) provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, comma 4, Cost.", necessariamente rimesse "alla procedura normale di esame e di approvazione da parte delle Camere" e nelle quali rientra appunto quella elettorale.

---

<sup>4</sup> V. la premessa del d.l. n. 86 del 2020.

<sup>5</sup> Sugli atti sinora menzionati, v. le *Newsletters* del periodo corrispondente, al sito *internet* [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>6</sup> V. *infra* par. 5.

L'affermazione ora proposta richiede però un qualche affinamento. Di per sé, infatti, il decreto-legge altro non è che una fonte successiva pariordinata alla legge in genere e alla l. n. 400 del 1988 in ispecie che dunque esso può ben modificare o derogare. Tanto è vero che si registrano casi di modifica della l. n. 400 o di deroga alla stessa, con decreto-legge<sup>7</sup>. La possibilità di deroga con decreto-legge alla legge n. 400 di per sé sembra sussistere anche quando essa disciplina il decreto-legge stesso. Affinché l'art. 15, comma 2 l. 400 possa risultare inderogabile da un successivo decreto-legge, occorre che i limiti stabiliti dal primo trovino apposita copertura costituzionale, mutandosi così la relazione fra legge e decreto-legge da cronologica a gerarchica, grazie all'interposizione della disposizione della l. 400 fra le previsioni inducibili dalla Costituzione e il decreto-legge. Ora, però, tra i limiti individuati all'art. 15 comma 2 l. n. 400 del 1988, quello della materia elettorale è probabilmente il più fragile, in quanto il meno agevolmente riconducibile a indicazioni costituzionali<sup>8</sup>.

Va peraltro rammentato che il limite al decreto-legge in materia elettorale introdotto dal menzionato art. 15, comma 2 può essere comunque ricollegato “a norme di correttezza costituzionale ed al rischio che con il decreto-legge possano modificarsi, anche irreversibilmente le regole democratiche della competizione elettorale”<sup>9</sup>. Così, anche sulla scorta di alcuni spunti ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 161 del 1995, punto 4. *in diritto*) si potrebbe provare a individuare, nell'ambito della materia elettorale, un suo nucleo essenziale, esso solo da reputarsi sottratto all'intervento del legislatore d'urgenza; nucleo corrispondente al sistema elettorale in senso stretto, vale a dire al “meccanismo di trasformazione dei voti in seggi”<sup>10</sup>. Se non si volesse attribuire al significante “materia elettorale” neppure il più ristretto significato di sistema elettorale in senso stretto, e quindi se si respingesse anche l'ora proposta interpretazione restrittiva della relativa disposizione dell'art. 15, comma 2 l. n. 400 del 1988, quest'ultima risulterebbe *inutiliter data*; anzi, a ben vedere, probabilmente portatrice di una “incostituzionale limitazione disposta da una legge ordinaria di un potere governativo definito dalla Costituzione”<sup>11</sup>. Il che forse però proverebbe troppo in quanto sacrificerebbe completamente le accennate esigenze di tutela costituzionale delle regole elettorali democratiche.

Conformemente alla lettura della materia elettorale qui sopra descritta, può constatarsi come i pur numerosi decreti-legge in tale materia hanno riguardato piuttosto la legislazione elettorale di contorno,

---

<sup>7</sup> Quanto alla modifica della l. 400 con decreto-legge, v. art. 12 d.l. 12 giugno 2001, n. 217; quanto alla deroga, v. art. 1, comma 2 d.l. 23 maggio 2008, n. 90.

<sup>8</sup> V. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, ristampa aggiornata, Torino, 1990, p. 292.

<sup>9</sup> F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 211.

<sup>10</sup> F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 Cost.*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, p. 28.

<sup>11</sup> G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto*, cit., p. 293.



senza intaccare il descritto nucleo essenziale della disciplina elettorale<sup>12</sup>. Le stesse indicazioni di *soft law* del Consiglio d'Europa identificano chiaramente, nell'ambito della più ampia materia elettorale, il sistema elettorale in senso stretto, meritevole di particolare tutela, laddove affermano che “the fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, (...), should not be open to amendment less than one year before an election”<sup>13</sup>.

Ora, il d.l. n. 86, disciplinando il voto di preferenza e dunque incidendo sull'assegnazione dei seggi nell'ambito di ciascuna lista, interviene sul sistema elettorale in senso stretto. Se si accedesse all'interpretazione restrittiva di materia elettorale qui sopra riportata, il d.l. n. 86 sarebbe stato adottato in violazione dell'art. 15, comma 2, lett. *b* l. n. 400 e quindi, per l'interposizione di quest'ultimo, costituzionalmente illegittimo.

Per di più, il d.l. in discorso è stato adottato ed emanato a poche settimane delle elezioni regionali, nonostante le citate indicazioni del Consiglio d'Europa. Addirittura, il termine di sessanta giorni, costituzionalmente previsto per la conversione, spirava dopo lo svolgimento delle elezioni regionali. La provvidenza (o la volontà politica) ha voluto che il d.l. n. 86 fosse convertito assai rapidamente; ma se non lo fosse stato e, in ipotesi, la sua conversione fosse stata respinta dalle Camere dopo lo svolgimento della competizione elettorale e le stesse non avessero adottato una legge di sanatoria *ex art. 77*, comma 3, secondo periodo Cost., il risultato elettorale sarebbe stato posto gravemente in discussione, con riferimento alla cruciale attribuzione dei seggi nell'ambito di ciascuna lista fra i candidati che la compongono. Quella ora accennata non costituisce soltanto un'ipotesi di scuola: è sufficiente rammentare il caso del d.l. 5 marzo 2010, n. 29, cosiddetto salva-liste, adottato a meno di un mese dalle elezioni regionali, volto ad ammettere alla competizione elettorale regionale laziale e a quella lombarda liste che non erano state presentate nei termini prescritti dalla legge (quindi salvarle, appunto)<sup>14</sup>; decreto-legge non convertito dalla Camere, ma a sua volta salvato *in articulo mortis*, con legge di sanatoria (l. 22 aprile 2010, n. 60), a elezioni celebrate e seggi assegnati.

### 3. Un decreto-legge in materia di competenza regionale concorrente

Per le Regioni ordinarie, qual è la Puglia, la disciplina del “sistema di elezione” del Consiglio regionale rientra nella competenza legislativa concorrente<sup>15</sup>, come confermano la lettera dell'art. 122, comma 1

<sup>12</sup> V. vari esempi di decreto-legge in materia elettorale in F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 212.

<sup>13</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines on Elections II*, 2, b (vedilo al sito internet [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)); si tratta del Codice adottato dalla *European Commission for Democracy through Law* nel luglio 2002 e successivamente approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

<sup>14</sup> V., criticamente, G. AZZARITI, *Forma e sostanza nel diritto. A proposito del decreto-legge n. 29 del 2010*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2010, pp. 2-3.

<sup>15</sup> V., *ex multis*, A. STERPA, *Commento all'art. 1*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro*, cit., pp. 1-2.

Cost. e la stessa adozione da parte dello Stato di un'apposita legge cornice: la l. 2 luglio 2004, n. 165, che stabilisce “i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione (...) dei consiglieri regionali” (art. 1). Per quel che qui interessa, l'assai laconico testo originario dell'art. 4 l. n. 165, rubricato “Disposizioni di principio (...) in materia di sistema di elezione”, non conteneva alcuna indicazione relativamente alla parità di genere. Occorrerà attendere la novella apportatavi dall'art. 3 l. 23 novembre 2015, n. 212 per veder apparire all'art. 4 l. n. 165, nella nuova lett. c-bis, il seguente principio fondamentale: “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”. In una non inconsueta corsa verso il dettaglio della legislazione statale concorrente<sup>16</sup>, il menzionato principio di lì a qualche anno viene ulteriormente specificato dalla l. 15 febbraio 2016, n. 20 che sostituisce la menzionata lett. c-bis, disponendo che la “promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive” passi, “qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze” (come nel caso oggetto del presente scritto), per la seguente previsione: “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”.

Il margine di manovra che residua al legislatore regionale che decida di disciplinare il profilo in discorso tende così ad annullarsi. Tuttavia la circostanza che il legislatore statale del 2016 abbia rivestito il contenuto di dettaglio con forma di principio fa sì che in fatto il legislatore regionale possa rendere inoperante l'indicazione statale mediante un comportamento omissivo, semplicemente rimanendo inerte. Se una legislazione statale di analogo contenuto avesse invece assunto la forma di cedevole disciplina di dettaglio, essa si sarebbe immediatamente applicata nelle Regioni ordinarie che non avessero provveduto per loro conto a introdurre la doppia preferenza di genere, in presenza del voto di preferenza (cui peraltro nessun legislatore regionale ha finora rinunciato)<sup>17</sup>. In proposito va rammentato come la prassi di includere nelle leggi cornice, accanto ai principi fondamentali, una cedevole disciplina di dettaglio che dia loro immediata applicazione, affermata in vigenza del testo originario dell'art. 117 Cost. e avallata dalla Corte costituzionale<sup>18</sup>, è sopravvissuta al nuovo testo dell'art. 117 Cost., nonostante la sua lettera

---

<sup>16</sup> Si rammenti al riguardo che in materia elettorale spesso la distinzione fra principio e dettaglio tende ad attenuarsi, in quanto il secondo può rappresentare “l'enjeu politico più rilevante”, in forza delle sue “conseguenze sui comportamenti degli elettori e/o sul sistema politico nel suo complesso” (R. BALDUZZI, *Art. 34 l. n. 81 del 1993*, in *Commentario della Costituzione* 1996, p. 1090).

<sup>17</sup> Tranne il legislatore toscano nella l. reg. 13 maggio 2004, n. 25 “Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”; peraltro il voto di preferenza è stato reintrodotta dalla successiva l. reg. Toscana 26 novembre 2014, n. 51 che, all'art. 28, comma 1, lett. a, abroga la l. reg. n. 25 del 2004.

<sup>18</sup> V. F. BENELLI, *La competenza concorrente*, in R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, p. 235.

sembrasse escluderla<sup>19</sup>. Dopo qualche incertezza iniziale, la giurisprudenza costituzionale successiva alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha infatti ammesso la prassi in discorso<sup>20</sup>, anche con riferimento a una fattispecie nella quale la cedevole disciplina di dettaglio risultava necessaria per la garanzia di diritti fondamentali (sent. n. 13 del 2004, punto 4. *in diritto*)<sup>21</sup>; una fattispecie analoga, dunque, a quella oggetto del presente scritto.

Ci si potrebbe allora domandare se non sarebbe stato preferibile definire in termini di legislazione di dettaglio, cedevolmente ma immediatamente applicabile, la menzionata previsione dell'art. 4, comma, lett. c-bis, n. 1 l. n. 165 del 2004 introdotta nel 2016, piuttosto che ricorrere, per di più nell'imminenza delle elezioni regionali, al potere sostitutivo *ex art.* 120, comma 2 Cost., esercitato adottando il d.l. n. 86 del 2020.

La vicenda pugliese che qui si ricostruisce potrebbe rappresentare una buona occasione per tornare riflettere sull'opportunità di estendere a tutte le Regioni l'istituto del ricorso diretto dello Stato alla Corte costituzionale per mancato adeguamento della legislazione regionale (quantomeno) ai nuovi principi fondamentali della materia, previsto, con riferimento alla legislazione regionale trentino-altoatesina e di quella delle Province di Trento e di Bolzano, dall'art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali (...)"<sup>22</sup>; istituto che offre un'altra via per assicurare l'attuazione di tali principi, escludendo contestualmente l'adozione di una cedevole disciplina statale di dettaglio, in quanto, in attesa dell'adeguamento, ai sensi del citato art. 2, comma 1, secondo periodo, "restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti".

#### **4. Un decreto-legge di esercizio dei poteri sostitutivi statali**

In mancanza dell'istituto del ricorso per mancato adeguamento e di una cedevole disciplina di dettaglio, la volontà governativa di imporre la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali del 20-21 settembre 2020 si incanala necessariamente nell'unico alveo forse disponibile: quello dell'esercizio dei poteri sostitutivi *ex art.* 120, comma 2 Cost. Un'inequivoca indicazione in tal senso è ricavabile dalla premessa al d.l. n. 86, laddove si menziona sia l'art. 120 Cost. sia l'art. 8 l. n. 131 del 2003.

---

<sup>19</sup> V. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 3 ed., Torino, 2017, p. 151.

<sup>20</sup> In senso favorevole a tale orientamento v. M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 104.

<sup>21</sup> Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale al riguardo v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 5 ed., Torino, 2019, pp. 62-64.

<sup>22</sup> Si rammenti al riguardo un ricorso per mancato adeguamento in materia elettorale, definito dalla sent. n. 292 del 1994, peraltro in termini di inammissibilità per "assoluta genericità della deliberazione governativa di impugnazione".



Non è peraltro così pacifico che il potere sostitutivo *ex art.* 120, comma 2 Cost. possa essere esercitato con decreto-legge. La lettera della disposizione costituzionale parrebbe escluderlo<sup>23</sup>, mentre la sua attuazione legislativa, all'art. 8 l. n. 131 del 2003, ambigualmente ragiona di provvedimenti “anche normativi”; locuzione di per sé riferibile anche ai soli regolamenti statali<sup>24</sup>. A ben vedere, la sostituzione legislativa dello Stato rispetto alle Regioni dovrebbe piuttosto realizzarsi attraverso la cedevole disciplina di dettaglio<sup>25</sup> che però nel caso di specie il legislatore statale non ha utilizzato nella corrispondente legge cornice<sup>26</sup>.

Peraltro l'art. 120, comma 2 Cost. “sembra riferirsi a presupposti che toccano (o sembrerebbero toccare) proprio l'esercizio di poteri legislativi”<sup>27</sup>, laddove evoca la “tutela dell'unità giuridica (...) e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”. Proprio con riferimento a tali presupposti, ci si potrebbe interrogare se essi si attagliano alle disposizioni del d.l. n. 86 del 2020. Peraltro la premessa di quest'ultimo fa riferimento soltanto alla “tutela dell'unità giuridica della Repubblica” ed evita così di addentrarsi nel labirinto dei livelli essenziali delle prestazioni, dove rischierebbe di smarrirsi. Una volta ammesso che a questi ultimi possa essere ricondotto il diritto (civile) di “accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza” (art. 51, co. 1 Cost., non per nulla ripreso nella premessa del d.l. n. 86), resterebbe da dimostrare che il corrispondente livello essenziale delle prestazioni coincida necessariamente con la doppia preferenza di genere, vale a dire con uno dei vari possibili istituti volti a realizzare tale diritto sotto il profilo della “promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive” (art. 4, comma 1, lett. c-bis l. n. 165, che così combina l'art. 51, comma 1, secondo periodo Cost. con l'art. 117, comma 7 Cost.)<sup>28</sup>. Sebbene la giurisprudenza costituzionale abbia talvolta salvato interventi legislativi statali in materie di competenza legislativa regionale, riconducendoli alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (sent. n. 164 del 2012, punto 8. *in diritto*), nel caso di specie la scelta dell'istituto da adottare al menzionato fine di promozione dovrebbe forse essere piuttosto rimessa alla discrezionalità del legislatore elettorale regionale; altrimenti, si potrebbe pensare che il d.l. n. 86, sotto le mentite spoglie dell'esercizio del potere sostitutivo, stia in realtà introducendo, tardivamente, una cedevole disciplina statale di dettaglio, essa sì necessariamente definita in ogni suo aspetto.

---

<sup>23</sup> V. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 337-338.

<sup>24</sup> V. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 119.

<sup>25</sup> V. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, 10 ed., Milano, 2019, p. 141.

<sup>26</sup> V. *supra* par. 3.

<sup>27</sup> P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 246.

<sup>28</sup> Sulla problematica individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni v. B. CARAVITA, *Lineamenti di Diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 121.





Quanto al richiamo all'unità giuridica, esso sembra presupporre che l'oggetto dell'intervento sostitutivo venga garantito permanentemente su tutto il territorio nazionale. Ma allora, non è agevole comprendere perché il d.l. n. 86 si riferisca soltanto alla Regione Puglia e alle sole elezioni regionali dei prossimi 20 e 21 settembre.

### **5. *Sola Apulia sufficit***

Sulla base della premessa del d.l. n. 86, può reputarsi che esso si prefigga di tutelare l'“unità giuridica della Repubblica” attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi *ex* art. 120, comma 2 Cost., in modo da garantire, su tutto il territorio nazionale, l'eguaglianza sul versante dell'elettorato passivo attraverso l'eguaglianza sul versante dell'elettorato attivo; altrimenti detto: garantire, in tutte le competizioni elettorali regionali, l'effettiva eguaglianza tra i generi nell'accesso alle cariche elettive attraverso l'eguale attribuzione, ad ogni elettore chiamato a votare nelle elezioni regionali, della possibilità di esprimere la doppia preferenza di genere. Si tratta quindi di realizzare i principi costituzionali di cui agli artt. 51, comma 1 e 117, comma 7 Cost., a loro volta specificazioni in materia elettorale del più generale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Se così fosse, tuttavia, il d.l. n. 86 dovrebbe applicarsi a tutte le Regioni che, pur prevedendo il voto di preferenza, non contemplano l'istituto della doppia preferenza di genere. Come si è accennato<sup>29</sup>, il voto di preferenza è disciplinato dalle leggi elettorali di tutti i Consigli regionali italiani (e, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, dei due Consigli provinciali); sui ventun Consigli in discorso, quindici sono inoltre caratterizzati da discipline legislative elettorali che contemplano la doppia preferenza di genere<sup>30</sup>. Tale istituto non è invece previsto per le elezioni regionali del Friuli Venezia Giulia, del Piemonte, della Puglia, della Sicilia, della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, e per le elezioni del Consiglio provinciale bolzanino.

Il d.l. n. 86, però, non riguarda però le cinque Regioni e la Provincia autonoma ora menzionate, ma la sola Puglia. Al riguardo, può constatarsi che, sebbene il titolo del d.l. menzioni genericamente “le consultazioni elettorali delle Regioni a Statuto ordinario”, la premessa menziona esclusivamente le vicende pugliesi e la disciplina fa riferimento alla sola Regione Puglia, espressamente al comma 2 dell'art. 1 e implicitamente al successivo comma 3, laddove viene nominato commissario straordinario “il Prefetto di Bari”. Per di più, la rubrica dell'art. 1 lascia intendere che la disciplina introdotta dal d.l. n. 86 si applicherà soltanto alle “consultazioni elettorali regionali per l'anno 2020”. Il che significa dar vita a una disciplina legislativa elettorale applicabile *una tantum*, in contrasto con le esigenze di stabilità proprie della

---

<sup>29</sup> V. *supra* nt. 17.

<sup>30</sup> V. Servizio studi del Senato, *Nota breve*, n. 220, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, agosto 2020, pp. 4-9, al sito *internet* [www.senato.it](http://www.senato.it).



legislazione elettorale<sup>31</sup>. Paradossalmente, se nella prossima legislatura la Regione Puglia non introducesse nella propria legge elettorale la doppia preferenza di genere, dovremmo attenderci per il 2025 un altro decreto-legge analogo al d.l. n. 86 del 2020.

L'introduzione della doppia preferenza di genere nella sola disciplina legislativa elettorale pugliese parrebbe spiegarsi alla luce della considerazione che il Governo abbia voluto intervenire urgentemente sulle sole leggi elettorali dei Consigli regionali destinati ad essere rinnovati il 20-21 settembre 2020. In tal senso, milita il riferimento, nella premessa del d.l. n. 86, alle "imminenti scadenze elettorali", poste alla base della necessità di "dover intervenire con urgenza". A ben vedere però, fra i sette Consigli regionali che verranno eletti tra due settimane – com'è noto, quelli della Campania, della Liguria, delle Marche, della Puglia, della Toscana, della Valle d'Aosta e del Veneto – quello pugliese non era l'unico la cui disciplina elettorale prevedesse il voto di preferenza ma non l'istituto della doppia preferenza di genere. Ad esso si aggiungeva il Consiglio regionale valdostano, tutt'ora privo dell'istituto in discorso in quanto non interessato dall'intervento governativo sfociato nel d.l. n. 86 del 2020. La legislazione elettorale valdostana (l. reg. 12 gennaio 1993, n. 3 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta") contempla infatti "condizioni di parità tra i generi" (all'art. 3-*bis*, così rubricato)<sup>32</sup>; ma dette "condizioni", oltre ad affermare genericamente che "la Regione promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i generi e condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" (comma 1), si limitano a prevedere (comma 2) la percentuale minima di presenza di ciascun genere in ogni lista (pari al 35%). Non viene invece introdotta la doppia preferenza di genere: l'art. 34 l. reg. n. 3 del 1993<sup>33</sup> dispone soltanto che "l'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per un unico candidato della lista da lui votata" (comma 2).

Occorre dunque interrogarsi sulle ragioni che hanno indotto il Governo, di fronte a due legislazioni elettorali regionali destinate a essere applicate il 20-21 settembre e prive della doppia preferenza di genere, ad intervenire soltanto sulla disciplina legislativa pugliese e non anche su quella valdostana. Dalla comparazione tra Puglia e Valle d'Aosta il tratto distintivo più evidente risiede nella natura di Regione a

---

<sup>31</sup> Vale a dire la "stability of electoral law" di cui ragiona il *Code of Good Practice in Electoral Matters* (v. *supra* nt. 13). Per un non commendevole esempio di disciplina elettorale applicabile *una tantum*, può rammentarsi la prassi bolzanina – finalmente abbandonata a seguito dell'adozione della l. prov. 19 settembre 2017, n. 14 "Disposizioni per l'elezione del Consiglio provinciale (...)", che disciplina stabilmente la materia – in base alla quale all'approssimarsi di ogni rinnovo del Consiglio provinciale, quest'ultimo adottava modifiche alla propria legislazione elettorale, da applicarsi esclusivamente a tale rinnovo. Così avvenne appunto nel 2003 (l. prov. 14 marzo 2003, n. 4 "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2003"), nel 2008 (l. prov. 9 giugno 2008, n. 3 "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2008") e nel 2013 (l. prov. 8 maggio 2013, n. 5 "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2013 e sulla composizione e formazione della Giunta provinciale").

<sup>32</sup> Il testo vigente del citato art. 3-*bis* è stato introdotto dall'art. 2 l. reg. stat. 7 agosto 2007, n. 22.

<sup>33</sup> Come sostituito dall'art. 8, comma 1 l. reg. stat. 4 giugno 2019, n. 7.



Statuto ordinario della prima e di Regione a Statuto speciale della seconda; dal che discendono, rispettivamente, la riconduzione della legislazione elettorale regionale pugliese alla potestà concorrente (art. 122, comma 1 Cost.)<sup>34</sup> e di quella valdostana alla potestà primaria (art. 15, comma 2 St. Vd'A). Potrebbe dunque essere stato il carattere primario della legislazione elettorale valdostana ad aver intimorito il Governo, inducendolo a non toccarla. In tal senso, si osservi che il d.l. n. 86, sia nella premessa sia nel testo (art. 1, comma 1), ragiona sempre di “principi fondamentali” della materia, come tali di per sé vincolanti la legislazione regionale concorrente, ma non quella primaria. Tuttavia va rammentato che dalla giurisprudenza costituzionale possono trarsi indicazioni nel senso dell'applicabilità anche a una Regione ad autonomia speciale dei principi fondamentali posti dalla l. n. 165 del 2004, la cui differenza rispetto ai “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica” (vincolanti, *ex art.* 15, comma 2 St. Vd'A, il legislatore elettorale valdostano, per quel che qui interessa) tende ad affievolirsi<sup>35</sup>; più specificamente, la Regione a Statuto speciale “non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.” (Corte cost., sent. n. 143 del 2010, punto 4.2. *in diritto*). Ora non si vede quali possano essere le “condizioni peculiari locali” in grado di escludere in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* l'applicazione del principio di “promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive” (così la premessa del d.l. n. 86, riprendendo la l. n. 165 del 2004)<sup>36</sup> e della sua traduzione nell'istituto della doppia preferenza di genere. Risulta quindi inspiegabile la scelta del Governo di intervenire sulla disciplina elettorale pugliese e non su quella valdostana.

## 6. Conclusioni

L'intervento governativo nei confronti delle Regioni ordinarie interessate dalle elezioni del 20-21 settembre 2020 e che non prevedevano nelle proprie leggi elettorali la doppia preferenza di genere, culminato col d.l. n. 86 che l'ha introdotta nella legislazione elettorale pugliese, è certamente ispirato dal fine di dare attuazione ai principi costituzionali *ex artt.* 51, comma 1, e 117, comma 7, a loro volta tradotti dalla l. n. 165 del 2004 nel principio di “promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive” che ben li riassume. Si tratta di un fine certamente nobile, come non può non essere l'obiettivo dell'attuazione costituzionale. Tuttavia, come si è visto, tale obiettivo viene perseguito con un atto, il decreto-legge, il cui impiego nella materia elettorale regionale e come strumento di esercizio dei

---

<sup>34</sup> V. *supra* nt. 15.

<sup>35</sup> V. G. PERNICIARO, *La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il “giudice” parlamentare?*, in *le Regioni*, 2011, p. 156.

<sup>36</sup> V. *supra* par. 4.



poteri sostitutivi statali suscita varie perplessità, accentuate dalla constatazione della disparità di trattamento fra Regioni ordinarie (Puglia) e Regioni speciali (Valle d'Aosta), non agevolmente giustificabile, nel caso di specie.

Si potrebbe concludere: *ex malo bonum*. Ma se passiamo dalle categorie teologiche agostiniane alle più consuete categorie giuridiche, non sembra così pacifico che le vie dell'attuazione costituzionale possano essere lastricate d'illegittimità.