

IL MANCATO ADEGUAMENTO DELLE LEGGI ELETTORALI REGIONALI ALLE PRESCRIZIONI STATALI SULLA PARITÀ DI GENERE*

LE COSTITUZIONALISTE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legge n. 20 del 2016. – 3. Le conseguenze del mancato adeguamento delle regioni alle norme sulla parità di genere. – 4. Le regioni a Statuto ordinario che non hanno previsto una specifica attuazione delle prescrizioni statali. – 4.1. Regione Calabria. – 4.2. Regione Puglia. – 5. Liguria e Piemonte.

1. Premessa

La legge costituzionale n. 1 del 1999, modificando l'art. 122 Cost., ha affidato il sistema di elezione dei Presidenti delle regioni e dei Consigli regionali alla potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, prevedendo che ogni regione possa definire il proprio sistema elettorale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (art. 122, primo comma, Cost., testo vigente). Tali principi sono stati individuati dalla legge n. 165 del 2004, che vincola le regioni al rispetto di particolari esigenze di unitarietà che richiedono di essere garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Le regioni ordinarie, esercitando l'autonomia che la Costituzione riconosce loro, hanno potuto scegliere se approvare leggi elettorali regionali oppure continuare ad applicare la legislazione statale già in vigore prima della novella costituzionale. Per le regioni a statuto speciale, invece, la materia elettorale è stata rimessa alla competenza della legge statutaria, che incontra i limiti dell'armonia con la costituzione e del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (legge costituzionale n. 2 del 2001). Quest'ultimo limite almeno in un caso è stato agganciato alla legge n. 165 del 2004, che codifica principi di carattere generale capaci di imporsi anche alle regioni a statuto speciale laddove espressivi di esigenze di indefettibile uniformità (Corte cost. 143 del 2010).

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Gruppo di lavoro sulle leggi elettorali: Antonino Amato; Mia Caielli; Marina Calamo Specchia; Elisabetta Catelani; Eleonora Ceccherini; Ginevra Cerrina Feroni; Marilisa D'Amico; Tania Groppi; Stefania Leone; Arianna Pitino; Francesca Rosa; Carmela Salazar.

2. La legge n. 20 del 2016

La legge costituzionale n. 3 del 2001, nel riformare il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, ha assegnato a queste ultime il compito di promuovere la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive (art. 117, settimo comma, Cost.).

A fronte della perdurante carenza di donne nelle Assemblee rappresentative regionali, il legislatore statale ha "ribadito" il vincolo attraverso l'innesto di un principio di analogo tenore nella legge n. 165 del 2004 (art. 3 della legge n. 215 del 2012).

Non tutti i legislatori elettorali regionali, tuttavia, hanno saputo cogliere questa ulteriore spinta verso una compiuta attuazione del principio costituzionale di uguaglianza e la realizzazione di una democrazia paritaria.

È in questa chiave che si spiega la decisione del Parlamento di "tornare", nel 2016, sulla formulazione dell'art. 4 della legge n. 165 del 2004. Al fine di reagire all'inerzia di talune regioni e alla tenue azione di altre, la legge n. 20 del 2016 ha sostituito il principio delineato sulla falsariga dell'art. 117, settimo comma, Cost., con una disposizione più stringente, volta, da una parte, a rendere impellente l'obbligo in sé di provvedere, dall'altro a incanalare le scelte attuative regionali verso soluzioni sostanzialmente predefinite¹, soluzioni peraltro in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia².

Opzione, quest'ultima, che si spiega forse anche in altro modo. Vero che siamo in materia di legislazione statale di principio *ex art.* 122, primo comma, Cost., e che, conseguentemente, lo Stato deve lasciare spazio alle diversificate attuazioni regionali. Ma in materia di promozione del principio di uguaglianza (ancor più trattandosi di una "uguaglianza qualificata", in quanto appositamente disciplinata, oltre che dall'art.3, anche dall'art.51 Cost.), le esigenze di avvicinamento a modelli uniformi non possono non avere rilievo. Già con la sentenza n. 109 del 1993 la Corte costituzionale ebbe a dire che la previsione di azioni positive «non può subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese». Certamente quella decisione era stata resa in un contesto costituzionale antecedente la riforma del Titolo V e alla conseguente valorizzazione delle autonomie territoriali, ma lo Stato può vantare oggi il

¹ L'attuale art. 4, comma 1, lett. *c-bis*, legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificato dalla legge n. 20 del 2016, stabilisce:

«c-bis) promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, disponendo che:

1) 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;

2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale;

3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale».

² V. in particolare Corte cost., sentt. nn. 49 del 2003 e 4 del 2010.

potere di intervenire con una legislazione di cornice maggiormente conformativa delle scelte regionali facendo leva sulla propria competenza a fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.*. Tutto ciò si conferma ancor più alla luce del contenuto dell'art. 51 Cost., ai sensi del quale “la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne”. Lo Stato, dunque, è chiamato ad attivarsi con interventi anche incisivi in assenza di un adeguamento della legislazione elettorale regionale.

Ricordiamo, infine, che in materia di composizione dei Consigli regionali la Corte costituzionale ha dichiarato coerente con la Costituzione, in particolare con gli articoli 3, 48 e 51, l'articolo 14 del decreto-legge 138 del 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni dalla legge 148 del 2011, norma che è arrivata ad imporre misure riguardanti il numero dei consiglieri; e lo ha fatto per garantire il diritto di ciascun cittadino ad essere egualmente rappresentato negli organi legislativi regionali, a prescindere dal territorio in cui risiede. La Corte costituzionale ha ritenuto cioè che criteri nazionali stringenti per la scelta del numero dei consiglieri regionali siano funzionali alla tutela del principio di eguaglianza, in particolare in materia di diritto di voto (C. cost. 198 del 2012).

Le disposizioni contenute nell'art. 4, lett. *c-bis*, della legge n. 165 del 2004 lasciano alle regioni un margine per operare modulazioni attuative/integrative (oltre alla scelta, a monte, del tipo di sistema e di modalità di espressione del voto, si pensi alla circostanza che non è fissato il regime sanzionatorio da applicare a garanzia delle norme antidiscriminatorie; o che nell'ambito di sistemi proporzionali con liste non bloccate le regioni devono prevedere «almeno» due preferenze, con possibilità, dunque, di ampliarle). Allo stesso tempo, però, i principi introdotti assumono la connotazione di vere e proprie “regole”. La disciplina contiene infatti anche previsioni esaustive (come l'entità delle quote di lista o l'obbligo di alternanza per genere tra i candidati), o, come nel caso della preferenza di genere, prescrizioni “minime”: «almeno» due preferenze significa sì che la regione può prevederne tre o più, ma significa anche che sotto la soglia minima di due non si può scendere.

3. Le conseguenze del mancato adeguamento delle regioni alle norme sulla parità di genere

Così configurate le ragioni e la natura dell'intervento normativo statale realizzato con l'approvazione della legge n. 20 del 2016, deve dedursi la inaccettabile ostinazione di talune regioni a ignorarne la vincolatività e, al contempo, a sottovalutare le conseguenze della loro inerzia. D'altra parte, la particolarissima natura di dette disposizioni statali potrebbe fornire lo strumento per “superare” la stasi del legislatore regionale.

Laddove le elezioni regionali si svolgessero ignorando le prescrizioni statali in tema di parità di genere, si aprirebbe infatti la strada per contenziosi aventi ad oggetto i risultati del voto. Il ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria apre la possibilità che le

tornate elettorali siano dichiarate illegittime. Nell'ambito di tali contenziosi, l'autorità giudiziaria potrebbe riscontrare una violazione delle predette prescrizioni o, in subordine, sollevare questione di legittimità costituzionale per omesso adeguamento delle discipline regionali alle norme puntuali dell'art. 4 della legge n. 165 del 2004, oltre che dei più generali obblighi derivanti dagli artt. 3, 51 e 117, settimo comma, Cost.

La Corte costituzionale che fosse chiamata a scrutinare una disciplina regionale elettorale non adeguata, e per questo lesiva dei già richiamati parametri costituzionali e dell'art. 122, primo comma, Cost., potrebbe adottare una decisione di accoglimento attingendo, per il dispositivo, proprio alle norme "già" stabilite all'art. 4, lett. c-*bis* della legge n. 165 del 2004. Non si tratterebbe, quindi, di un'invasione di campo della discrezionalità legislativa, ma di una operazione "automatica", che consentirebbe alla Corte costituzionale di svolgere sino in fondo il proprio ruolo di garanzia dei diritti. Inutile ribadire che le riscontrate illegittimità delle legislazioni elettorali regionali rischierebbero di produrre l'illegittimità delle tornate elettorali.

Inoltre, di fronte all'inerzia delle regioni nell'adeguarsi alle previsioni statali attuative del principio dell'equilibrio di genere si potrebbe anche ipotizzare l'intervento sostitutivo del governo *ex art.* 120 secondo comma, Cost. Benché sia aperto in dottrina il dibattito in ordine alla natura di questo potere (normativo o amministrativo) e all'ambito esatto di applicazione, non si può escludere che vi sia spazio per un ricorso ad esso a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali rientra l'uguaglianza di genere.

4. Le regioni a Statuto ordinario che non hanno previsto una specifica attuazione delle prescrizioni statali

4.1. Regione Calabria

La Regione Calabria non si è adeguata alle disposizioni dettate dalla legge cornice statale. Difatti non è previsto che le liste siano composte in modo che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; né è stabilito che, qualora sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, una sia riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima (c.d. doppia preferenza di genere).

Al riguardo, la legge elettorale calabrese si limita a disporre che «al fine di assicurare la parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne [...], le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi» (art. 1, comma 6, della legge n. 1 del 2005). È sufficiente, pertanto, che sia presente anche solo una persona del sesso diverso rispetto a quello dei restanti candidati.

La previsione ha dato luogo a due distinti contenziosi, nei quali è stata eccepita l'incostituzionalità della legge calabrese. Nel primo giudizio, i giudici amministrativi non hanno deciso nel merito il caso loro sottoposto, né hanno investito la Corte

costituzionale della questione di legittimità riguardante la legge elettorale regionale, a causa di un problema processuale (difetto di giurisdizione)³.

Con il secondo ricorso, del quale si hanno notizie solo tramite gli organi di stampa⁴, sono stati aditi nuovamente i giudici amministrativi calabresi per eccepire, tra le altre cose, l'incostituzionalità della legge elettorale regionale per la mancata previsione della doppia preferenza di genere. L'udienza per la discussione del ricorso sarebbe stata fissata, secondo le medesime fonti, a settembre del 2020.

4.2. Regione Puglia

Un comunicato stampa del 9 luglio 2020 della Giunta regionale dà conto dell'avvenuta approvazione da parte della Giunta stessa di uno schema di disegno di legge di modifica della legge elettorale che introduce la doppia preferenza di genere. Se il proposto emendamento fosse approvato l'art. 7, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2005, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 7 del 2015, sarebbe 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 cognomi su ciascuna riga posta a fianco del contrassegno»⁵.

Il sistema ad oggi vigente rende la Puglia una delle regioni italiane che non si è ancora adeguata alla legge n. 20 del 2016. La legge regionale n. 2 del 2005 stabilisce per la formazione delle liste il tetto massimo dei 2/3 dei candidati dello stesso sesso (art. 3), prevedendo solo una sanzione pecuniaria per i gruppi che non rispettano il limite delle candidature e comunque non prevedendo alcunché in riferimento alla collocazione dei due generi nella lista, né in ordine alla doppia preferenza di genere. Tale legge si avvicina solo parzialmente ad uno dei due requisiti richiesti dalla legge n. 20, secondo la quale «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». Essa, inoltre, fissa a una la preferenza esprimibile (art. 7).

Si auspica, pertanto, che l'iniziativa assunta dal Presidente della Regione abbia l'effetto di adeguare anche la Puglia agli standard normativi nazionali in tema di parità di genere, considerato che detto obiettivo costituisce parte integrante del programma di governo della Giunta Emiliano.

³ T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, Sent., (ud. 18/12/2019) 27-12-2019, n. 2158.

⁴ Per le quali è possibile consultare i seguenti indirizzi web <https://www.catanzaroinforma.it/politica/2020/06/17/il-tar-decidera-sulla-validita-delle-elezioni-regionali-di-gennaio/155237/> e https://www.lacnews24.it/politica/elezioni-regionali-rischio-ricorso-tar_119774 https://www.lacnews24.it/politica/elezioni-regionali-rischio-ricorso-tar_119774.

⁵ Il comunicato è pubblicato sul sito della Regione Puglia al seguente link: <https://press.regione.puglia.it/-/parita-di-genere-nella-legge-elettorale-regionale-giunta-%C2%A0approva-disegno-di-legge?redirect=%2F>

Occorre anche in questo caso ulteriormente ribadire che l'eventuale mancato adeguamento della legislazione regionale e lo svolgimento delle elezioni senza il rispetto del contenuto della legge del 2016 può determinare la possibilità di impugnazione dei risultati elettorali come sta avvenendo per le elezioni calabresi, con conseguente rischio di annullamento delle stesse e relative conseguenze anche economiche per la regione.

5. Liguria e Piemonte

Le regioni Liguria e Piemonte hanno scelto di non adottare una legge elettorale e di continuare ad applicare la legislazione statale in materia di elezione dei Consigli regionali e del Presidente della Giunta. Le fonti che ad oggi disciplinano la materia in tali regioni sono, pertanto:

- Legge n. 108 del 1968 Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale.
- Legge n. 43 del 1995 Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario.
- Legge costituzionale n. 1 del 1999 (art. 5) Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.

In entrambe le regioni una legge regionale disciplina la presentazione delle liste:

- Legge regionale Liguria n. 41 del 2014 Disposizioni relative alla sottoscrizione delle liste per le elezioni regionali
- Legge regionale Piemonte n. 21 del 2009 Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali.

Il quadro normativo così delineato è del tutto privo di norme a tutela della parità di genere e si pone pertanto in contrasto con gli articoli 3, 51, primo comma, e 117, settimo comma, della costituzione. Per rimediare a questo *vulnus* sembrano percorribili tre strade.

La prima è che il legislatore statale intervenga per modificare la legge n. 43 del 1995 al fine di adeguarla ai contenuti della legge n. 20 del 2016. È da ritenere che la competenza del legislatore statale permanga in presenza di regioni che hanno scelto di continuare ad applicare la legislazione nazionale. Ricordiamo inoltre che la legge del 1995 inizialmente prevedeva una disposizione a tutela dell'equilibrio di genere nella rappresentanza regionale (art. 1, comma 6). Si trattava però di una previsione che precedeva le revisioni costituzionali degli articoli 51 e 117 della Costituzione, e la Corte costituzionale l'ha dichiarata illegittima con la sentenza n. 422 del 1995.

La seconda possibilità è che i legislatori regionali si attivino, esercitando la potestà legislativa che l'articolo 122, primo comma, Cost. attribuisce loro in materia elettorale, anche solo con l'obiettivo di adeguarsi ai vincoli sulla parità di genere dettati dal legislatore statale.

In questa direzione sembra voler procedere la Liguria, visto che un comunicato della Giunta regionale del 6 luglio 2020 riferisce l'avvenuta approvazione da parte dell'esecutivo regionale di un disegno di legge che introduce l'equilibrio di genere delle candidature, prevedendo che in ciascuna lista provinciale nessun genere possa eccedere la quota del 60% e la doppia preferenza di genere. Mentre nel cosiddetto "listino" sarebbe prevista l'alternanza dei candidati in base al genere⁶.

La terza ipotesi si fonda sulla particolare natura della legge 20 del 2016. Quest'ultima, come abbiamo visto, detta vincoli stringenti per il legislatore regionale in forza della necessaria uniformità delle azioni positive sul territorio nazionale e della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117, secondo comma, lett. m) cost.* Si potrebbe pertanto ipotizzare la sua idoneità a integrare, senza alcuna intermediazione legislativa (statale o regionale), ma attraverso il provvedimento di indizione delle elezioni da parte del Presidente della Regione, anche il sistema di elezione delle regioni in esame, con la conseguenza che l'art. 4, c. 1, lett. *c-bis* della legge n. 165 del 2004 andrebbe a integrare l'art. 10 della legge n. 108 del 1968 e le discipline regionali sulla presentazione delle liste elettorali. Queste ultime dovrebbero essere così composte:

- Liste provinciali (in cui oggi è ammessa la preferenza): in ciascuna lista i candidati dello stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale ed è 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.
- Lista regionale (c.d. "listino" del Presidente, senza preferenze): alternanza tra i candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.

Il mancato adeguamento ai vincoli della legge n. 20 del 2016 potrebbe essere eccepito al momento del vaglio sulla ammissibilità delle liste ovvero in sede giudiziaria all'indomani del voto.

⁶ Il comunicato è disponibile sul sito della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome <http://www.regioni.it/dalleregioni/2020/07/06/liguria-legge-elettorale-regione-liguria-presidente-toti-approvata-in-giunta-la-doppia-preferenza-di-genere-si-tratta-di-un-obiettivo-di-civiltà-ora-al-via-iter-consiliare-615493/>.