



PARITÀ DI GENERE, AUTONOMIA REGIONALE E POTERE SOSTITUTIVO
DEL GOVERNO EX ART. 120, SECONDO COMMA, COST.: ALCUNE
RIFLESSIONI A PARTIRE DAL CASO DELLA REGIONE PUGLIA *

STEFANO BISSARO**

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari, tra autonomia regionale e parità di genere. – 2. Una premessa di contesto: lo “stato di salute” della *democrazia paritaria* all’interno delle Regioni, tra (importanti) traguardi e (ingiustificate) omissioni. – 3. Il potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.: natura, presupposti e limiti di uno strumento “straordinario”, e decisamente “controverso”. – 4. (Segue) L’adozione del decreto legge 31 luglio 2020, n. 86 da parte del Governo. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Considerazioni preliminari, tra autonomia regionale e parità di genere

La vicenda che ha occasionato il ricorso al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. nei confronti della Regione Puglia è forse nota¹, anche considerato l’eco

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottore di ricerca in diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano.

¹ La rivista *Federalismi* ha dato ampio risalto alla vicenda, dedicando un apposito numero all’analisi della stessa, con contributi di T. GROPPI, “La Costituzione si è mossa”: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, 9 settembre 2020; P. COLASANTE, Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale, 9 settembre 2020; e M. COSULICH, Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi, 9 settembre 2020; v., anche, S. CATALANO, La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”, in corso di pubblicazione per *Studium Iuris*; L. TRUCCO, Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 10 agosto 2020; F. COVINO, Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate, in *Osservatorio AIC*, 5/2020; nonché, più di recente, R. DICKMANN, L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020; ancora L. TRUCCO, Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo, e F. CORVAJA, Preferenza di

che ne è immediatamente seguito, ma è comunque utile darne conto in modo sintetico, ripercorrendone i principali snodi, prima di interrogarsi sulle questioni giuridiche poste dall'utilizzo di questo strumento da parte del Governo.

Tale vicenda, peraltro, si inserisce in un momento in cui le dinamiche relative ai rapporti tra lo Stato e le Regioni attraversano una fase di rinnovata conflittualità: da una parte, la richiesta di attivazione della procedura prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., avanzata da alcune tra le più importanti Regioni d'Italia², ha rimesso al centro del dibattito – accademico e, soprattutto, politico – il tema del regionalismo differenziato, aprendo nuovi fronti di tensione tra i diversi livelli di Governo³; dall'altra parte, l'emergenza sanitaria che sta colpendo il nostro Paese ha senz'altro contribuito a problematizzare alcune delle classiche questioni che attengono agli spazi di autonomia delle Regioni e alle – possibili o doverose⁴ – reazioni da parte dello Stato quando quegli stessi spazi vengono superati⁵.

genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?, entrambi in *Quaderni costituzionali*, 3/2020; e D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos*, 3/2020.

² Sul tema, v., in particolare, L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan Law Review*, 1/2020, 103 ss.; S. MANGIAMELLI, A. FILIPPETTI, F. TUZI e C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020; e C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?* in *Federalismi.it*, 7/2018, 324; va segnalato, inoltre, che alcune Regioni, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno di recente espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia (sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania) – cfr. Dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 10 marzo 2020.

³ In proposito, v., in particolare, A. MORELLI, *Articolo 116*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018; C.B. CEFFA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019, 4; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2008; F. BENELLI, *Art. 116*, in *Commentario breve* (a cura di) S. BARTOLE e R. BIN, II ed., Padova, 2008; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012; D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul “nuovo” regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII legislatura)*, in *Le Regioni*, 5-6/2015; e S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017. A conferma dell'attualità di queste tematiche, inoltre, può essere segnalato che il Convegno annuale dell'Associazione *Gruppo di Pisa* tenutosi il 18 e il 19 settembre 2020, è stato dedicato proprio al regionalismo differenziato (“Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, le cui relazioni sono state pubblicate e sono ora disponibili sul sito del *Gruppo di Pisa*).

⁴ Proprio nei primi mesi della pandemia si sono registrate numerose reazioni dello Stato nei confronti delle Regioni: tra le più note, merita di essere qui ricordata quella commentata da A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Consulta Online*, 1/2020; e N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non “chiude” lo stretto di Messina*, in *Diritti regionali*, 1/2020. In generale, per un'analisi delle implicazioni di carattere costituzionale della pandemia, v., per tutti, M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 8 giugno 2020.

⁵ Cfr. A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti tra Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *Federalismi.it*, 2020; M. MALO, *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in *Le Regioni*, 2/2020; A. RUGGERI, *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della “specializzazione” dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 28 settembre 2020; in proposito, v., anche, M. BIGNAMI, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali*

All'interno di questa complessa cornice, si inserisce la vicenda che ha determinato il ricorso al potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti della Regione Puglia, della quale è importante, anzitutto, ricordare il punto di partenza: l'atto formale di diffida, datato 23 luglio 2020, con cui il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131⁶, ha richiesto alla Regione Puglia, entro un termine assai breve (di soli 5 giorni)⁷, di adeguare la propria legislazione elettorale al principio di pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, previsto dall'art. 51 Cost. e, a livello di legislazione primaria, dall'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*), della legge 2 luglio 2004, n. 165.

L'iniziativa del Governo, come ampiamente sottolineato⁸, è stata giustificata dal fatto che la normativa elettorale pugliese – al pari di quella di altre Regioni⁹ – non prevedeva misure in grado di garantire efficacemente il principio di parità¹⁰, nonostante

al tempo del coronavirus, in *Questione giustizia*, 2020, il quale – nel contesto di un ampio ragionamento sugli strumenti a disposizione del Governo per superare il dissenso regionale e locale – si riferisce espressamente al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. con l'espressione evocativa “arma fine di mondo”.

⁶ A norma del quale: “nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento”.

⁷ Per M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi*, cit., 3, il termine è stato “breve” forse non proprio “congruo”, come avrebbe richiesto l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131”; molto più netto il punto di vista di F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 40, per cui la brevità del termine avrebbe determinato la lesione del principio della “leale collaborazione”, che “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”; anche per D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., 15, “il lasso temporale concesso al Consiglio regionale a seguito della formale diffida è certamente lontano dall'essere sufficiente a realizzare una leale collaborazione tra lo Stato e l'ente sostituito”.

⁸ Si veda qui in particolare il punto di vista di T. GROPPI, “*La Costituzione si è mossa*”: *la percettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, cit., 9.

⁹ Anche la Regione Valle d'Aosta, infatti, dove pure si sono tenute le consultazioni elettorali nelle stesse date del 20 e 21 settembre 2020, non aveva introdotto, nella propria legislazione elettorale, la regola della doppia preferenza di genere; osserva, al riguardo, S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 9, che “il diverso regime cui sono soggette le discipline elettorali delle Regioni a statuto speciale non consente una loro piena e generale parificazione alle Regioni a statuto ordinario”, e questa circostanza, per l'A., “basta ad escludere l'esistenza di un intento punitivo nei confronti della Regione Puglia”; nello stesso senso, v., anche, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1205, che parimenti richiama lo status speciale della Regione Valle d'Aosta. In generale, per un approfondimento sull'adeguamento delle diverse legislazioni regionali al principio di parità, si veda il dossier predisposto da LECOSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 9 luglio 2020.

¹⁰ Infatti, l'art. 8, comma 13, della legge regionale del 28 gennaio 2005, n. 2, modificata dalla successiva legge regionale n. 7 del 10 marzo 2015, n. 7, prevedeva soltanto che in ogni lista nessuno dei

il citato art. 4, comma 1, lett. c-bis), nella versione modificata dall’art. 1, comma 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20, avesse impegnato proprio le Regioni nella promozione delle pari opportunità tra donne e uomini, attraverso una precisa indicazione degli strumenti normativi da impiegare, a seconda del tipo di sistema elettorale prescelto¹¹.

Per la verità, un primo invito, avente ad oggetto la medesima richiesta poi confluita nella diffida del 23 luglio 2020, era stato presentato informalmente, qualche settimana prima¹², nei confronti, oltre che della stessa Regione Puglia, anche della Regione Liguria, la quale, però, aveva dato pronta risposta alla richiesta del Governo¹³, introducendo la regola della doppia preferenza di genere, con la l. reg. 21 luglio 2020, n. 18, “Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale – Assemblea legislativa della Liguria”.

Di fronte alla perdurante inerzia della Regione Puglia e scaduto infruttuosamente il termine di 5 giorni – sulla cui compatibilità con il principio di leale collaborazione si dirà meglio oltre¹⁴ –, il Governo ha quindi ritenuto di ricorrere al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost., adottando un decreto-legge, il n. 86 del 2020, recante “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle Regioni a statuto ordinario”, con l’esplicitato obiettivo di garantire, a tutela dell’unità giuridica della Repubblica, l’effettività del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, di cui all’art. 51, primo comma, Cost¹⁵.

due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento e che l’inosservanza della norma fosse punita con la sanzione pecuniaria della riduzione dei contributi ai gruppi consiliari.

¹¹ Richiedendo, nello specifico, come si dirà meglio oltre (cfr. *infra* § 2), 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”.

¹² Nel dossier che ha accompagnato la presentazione alla Camera del disegno di legge di conversione del d.l. n. 86 del 2020, si legge precisamente che “nella riunione del Consiglio dei ministri del 25 giugno 2020, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Francesco Boccia, ha svolto una informativa al Consiglio dei Ministri in relazione a una ricognizione effettuata sulla legislazione regionale in materia di elezione dei Consigli regionali. Dalla ricognizione, è emerso che le leggi elettorali di talune Regioni non sono state adeguate alle disposizioni di principio introdotte dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, volte a garantire l’equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali. Tali leggi, infatti, non consentono l’espressione della seconda preferenza riservata a un candidato di sesso diverso o non prevedono le quote di lista”.

¹³ Con una soluzione, però, che la dottrina ha ritenuto “scarsamente organica, che fa rinvio ad una pluralità di fonti statali regionali e rende poco agevole l’interpretazione complessiva” – così precisamente per F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 35; v., inoltre, N. CANZIAN, G. E. VIGEVANI, *Il Governo «imponesse» la doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale*, in *Il Sole-24 ore*, 6 agosto 2020; e L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, cit., 1 ss.

¹⁴ Cfr. *infra* § 4.

¹⁵ Questo, per la parte che qui interessa, il contenuto del provvedimento adottato dal Governo: “al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l’unità giuridica della Repubblica, nella Regione Puglia per le elezioni del consiglio regionale, in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004 e salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale ai predetti

Nel dettaglio, l’art. 2 del d.l. n. 86 ha previsto l’applicazione, in luogo delle previgenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004, della regola della doppia preferenza di genere, accompagnata dalla sanzione dell’annullamento della seconda preferenza per i casi di inosservanza¹⁶.

Con il provvedimento in parola, il Governo ha proceduto, inoltre, alla nomina di un commissario straordinario, individuato nella persona del Prefetto di Bari¹⁷, assegnando a quest’ultimo il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti all’attuazione del decreto, tra cui, in particolare, la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con le previsioni introdotte dallo stesso decreto¹⁸. In tempi molto rapidi, con la legge 7 agosto 2020, n. 98¹⁹, il Parlamento ha convertito il provvedimento d’urgenza licenziato dal Governo, stabilizzandone gli effetti e si sono così svolte le elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale della Regione Puglia, in data 20 e 21 settembre 2020, con un sistema elettorale “corretto” *in extremis*, che ha consentito agli elettori pugliesi di esprimere una doppia preferenza di genere.

Ebbene, con le riflessioni proposte nelle prossime pagine, si cercherà di ragionare di alcune delle questioni implicate dalla scelta del Governo di ricorrere allo strumento previsto all’art. 120, secondo comma, Cost.: sia dal punto di vista del merito, essendo in gioco, come si dirà meglio oltre, il rispetto di un principio fondamentale, quale è quello della parità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive, di cui all’art. 51 Cost.; sia dal punto di vista procedurale, discutendosi della natura, del fondamento e dei limiti di un potere molto “controverso”, il cui preciso ambito di operatività, fin dalla sua

principi, si applicano le seguenti disposizioni: a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall’altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte; b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all’annullamento della seconda preferenza”.

¹⁶ Rileva L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, cit., 607, che il risultato dell’intervento sostitutivo “è una norma comunque zoppa, in quanto erigentesi su di una gamba (la cd. doppia di genere) poggiate su di una sanzione efficace quale l’annullamento e sull’altra, invece, perdurantemente traballante (la percentuale di lista), in quanto presidiata, come in precedenza, da una contenuta sanzione pecuniaria”.

¹⁷ Va segnalato che questa soluzione è stata criticata in dottrina: L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, cit., osserva, a tal riguardo, come “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”.

¹⁸ In data 3 agosto 2020, il Prefetto di Bari ha adottato un provvedimento con il quale: “a) si danno disposizioni su come si deve leggere l’art. 7, comma primo, della legge elettorale pugliese (legge n. 2 del 2005) che contiene le indicazioni sulla scheda elettorale; b) si riscrive il comma terzo del medesimo art. 7 nel senso della previsione della doppia preferenza di genere”. Sulla scelta dei termini “leggersi” e “riscritto” si interroga, in particolare, P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., 4 s.; per questo A., la scelta lessicale appena richiamata “denota la difficoltà di riconduzione della fattispecie alle classiche categorie, come l’abrogazione o l’annullamento, ricorrendo invece in tal caso un’inedita ipotesi di sostituzione legislativa di problematico inquadramento nell’alveo dell’art. 120, comma 2, Cost.”.

¹⁹ Di conversione, senza modificazioni, del decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario” (G.U. n. 198 dell’8 agosto 2020); sottolinea la rapidità del procedimento di conversione, da ultimo, D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., 1.

introduzione nel testo della Costituzione, all’art. 120, secondo comma, Cost., è stato al centro di un vivace e polifonico dibattito dottrinale.

2. Una premessa di contesto: lo “stato di salute” della democrazia paritaria all’interno delle Regioni, tra (importanti) traguardi e (ingiustificate) omissioni

Come anticipato, prima di esaminare nel dettaglio le questioni poste dal ricorso al potere sostitutivo da parte del Governo, può essere utile dar conto sinteticamente del contesto in cui si inserisce questa particolare vicenda, ragionando dello “stato di salute” della *democrazia paritaria* all’interno delle Regioni italiane²⁰.

In questa prospettiva, è bene ricordare in premessa che, qualche anno prima della riforma dell’art. 51 Cost.²¹, il legislatore costituzionale si era interessato al tema delle pari opportunità, riconoscendo l’importanza strategica, nel perseguimento di tale obiettivo, proprio delle Regioni²²: la legge costituzionale n. 2 del 2001, recante “Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano”, aveva, infatti, modificato gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, stabilendo che le relative legislazioni avrebbero dovuto promuovere “condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”; con lo stesso obiettivo, la legge costituzionale n. 3 del 2001, attraverso l’introduzione di un comma *ad hoc* nel testo dell’art. 117 Cost., aveva imposto alle Regioni a statuto ordinario di “rimuovere ogni ostacolo [capace di impedire] la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica”, promuovendo “la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”²³.

²⁰ Non è in questa sede possibile analizzare, con il dovuto approfondimento, tutte le tematiche che attengono, in via più o meno diretta, all’evoluzione della *democrazia paritaria*; si rinvia, pertanto, alla copiosa letteratura formata in materia: v., *ex multis*, M. D’AMICO, *I diritti contesti. Problematiche attuali del costituzionalismo*, Milano, 2016, 200 ss.; M. D’AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011; e B. PEZZINI, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, 2016; G. MAESTRI, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una riforma in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, 2017. Inoltre, per un approfondimento sul contributo fornito in materia dalla Corte costituzionale, v., in particolare, A. D’ALOIA, *Le ‘quote’ elettorali in favore delle donne: il ‘nuovo’ contesto costituzionale e il ‘precedente’ n. 422 del 1995*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 53 ss.; e S. CATALANO, *Le misure a favore del riequilibrio della rappresentanza di genere come oggetto di contenzioso elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M. C. GRISOLIA (a cura di) *La giustizia elettorale - Atti del Seminario svoltosi a Firenze 2012*, Napoli, 2013, 339 ss.

²¹ Sulla riforma dell’art. 51 Cost., v., in particolare, M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020, *passim*; M. AINIS, *La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell’ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 25; R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 13; e E. ROSSI, *L. cost. n. 1/2003*, in *Commentario alla costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, Bologna-Roma, 2006, 480 ss.

²² Riflette sulla scelta di chiamare in causa in primo luogo proprio le Regioni nella promozione di un riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, in particolare, S. LEONE, *La promozione delle pari opportunità negli statuti e nelle leggi elettorali delle regioni*, in M. D’AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., 66.

²³ Si vedano, inoltre, le preziose riflessioni di L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La*

Come noto, la legge costituzionale n. 1 del 2003²⁴ ha poi aggiunto all’art. 51 Cost. un inciso fondamentale attraverso cui la Repubblica ha assunto formalmente il compito di promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini²⁵.

La dottrina che più ha studiato tali tematiche non ha mancato di osservare che, nonostante questa importante modifica, il principio sancito dall’art. 51 Cost. “ha faticato a trovare forza nella legislazione nazionale”²⁶: anche perché, in talune circostanze, come quella della riforma del sistema elettorale per le Camere del 2005²⁷, il Parlamento ha deliberatamente ommesso di introdurre norme finalizzate a dare attuazione al principio di parità nell’accesso alle cariche elettive nazionali²⁸.

In questo contesto, allora, non deve sorprendere che nel 2012, dopo soli nove anni dalla legge n. 1 del 2003, il legislatore ha ritenuto di dover approvare ulteriori provvedimenti, con l’obiettivo di promuovere, anche in ambiti diversi da quello elettorale, un generalizzato riequilibrio di genere all’interno delle istituzioni²⁹.

Il primo intervento che merita di essere ricordato è rappresentato dalla legge n. 215 del 2012³⁰ che ha implementato il principio di parità, di cui all’art. 51 Cost. con riguardo proprio agli organi elettivi degli enti locali: con l’introduzione di una nuova lettera *c-bis*) all’art. 4 della legge n. 165 del 2004, recante i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione dei consigli regionali, è stato assegnato al legislatore regionale il compito di promuovere la parità tra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l’accesso del genere sottorappresentato³¹.

rappresentanza democratica delle leggi elettorali nelle scelte elettorali delle Regioni, Cedam, Padova, 2002, 6 ss.; M. CARTABIA, *Il principio di parità tra uomini e donne nell’art. 117, comma 7*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 129 ss.

²⁴ Cfr., in particolare, art. 1, della legge cost. 30 maggio 2003, n. 1.

²⁵ Osserva M. D’AMICO, *I diritti contesi. Problemi attuali del costituzionalismo*, cit., 196 che “la finalità dichiarata del legislatore costituzionale è proprio quella di superare il giudicato costituzionale [rappresentato dalla decisione n. 422 del 1995], per consentire, come affermato testualmente nella relazione introduttiva al Disegno di legge, di ‘mettere un cappello alle quote’”.

²⁶ Così testualmente M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, cit., 88.

²⁷ Di cui alla ben nota legge 21 dicembre 2005, n. 270.

²⁸ Va anche segnalato che con la legge 8 aprile 2004, n. 90, recante “Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell’anno 2004”, il legislatore aveva previsto la presenza di ambo i sessi nelle liste nella proporzione di almeno due terzi e un terzo, prevedendo sanzioni economiche per i partiti inadempienti e meccanismi economici premiali in relazione al numero di donne elette. In proposito, osserva M. D’AMICO, *I diritti contesi. Problemi attuali del costituzionalismo*, cit., 196, che “all’indomani di tale provvedimento era stato unanimemente sottolineato l’effetto positivo e diretto della riforma dell’art. 51 Cost., mentre, di converso, erano state messe da parte alcune delle critiche rivolte alla formulazione della norma, ritenuta troppo generica”.

²⁹ Per completezza va qui ricordato che, anche nell’ambito della disciplina delle elezioni per la Camera e per il Senato, il legislatore è intervenuto – prima con la legge 52 del 2015, cd. *Italicum*, e poi con la legge n. 165 del 2017, cd. *Rosatellum-bis* – prevedendo specifiche prescrizioni nella presentazione delle candidature volte a garantire l’equilibrio di genere nella rappresentanza politica; sul tema, v., ancora, M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle*, cit., 107 ss.

³⁰ Si tratta, nel dettaglio, della legge 23 novembre 2012, n. 215, recante “Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”.

³¹ È previsto, nello specifico, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, che nelle liste sia assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi, e non sono previsti meccanismi incidenti sull’espressione del voto;

Con il d.l. n. 149 del 2013, poi, in tema di finanziamento pubblico ai partiti³², il legislatore ha previsto una riduzione nelle risorse spettanti al partito nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati in ciascuna elezione della Camere dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40%. In seguito, con la legge n. 56 del 2014³³, la c.d. legge *Del Rio*, il legislatore ha inoltre stabilito, con riferimento all'elezione del Consiglio metropolitano e del Consiglio provinciale, che nelle corrispondenti liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato “in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati”, prevedendo, allo stesso tempo, misure molto incisive concernenti la composizione degli organi di governo.

Si arriva così al 2016, anno in cui – stante una perdurante ritrosia da parte delle Regioni ad introdurre misure realmente efficaci³⁴ – il Parlamento ha deciso di approvare la legge n. 20 del 2016, modificativa della citata legge n. 165 del 2004: è stato quindi stabilito, nello specifico, che i) 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; ii) 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; iii) 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.

L'entrata in vigore di questa legge ha indotto buona parte delle Regioni, la cui legislazione elettorale ancora non soddisfaceva – o soddisfaceva solo parzialmente – gli elementi richiesti, ad introdurre le modifiche necessarie per adeguarsi alla nuova normativa di principio³⁵.

mentre, per i comuni con numero di abitanti compresi tra 5.000 e 15.000 e per i comuni che superano i 15.000 abitanti, è previsto che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati ed è altresì prevista la regola della doppia preferenza di genere.

³² Poi convertito, con modificazioni, con la legge 21 febbraio 2014, n. 13; sul tema, per tutti, v. G.T. BARBIERI e F. BIONDI (a cura di) *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

³³ Si tratta, precisamente, della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

³⁴ La relazione che accompagna il disegno di legge presentato il 3 luglio 2014 (A.S., d.d.l. n. 1556), che è all'origine della legge n. 20 del 2016, è, da questo punto di vista, molto significativa: in essa si legge: “ad oggi, infatti, con la sola eccezione della Campania dove si registra una presenza percentuale di donne elette pari al 26,3 per cento, in nessun'altra regione si supera la soglia del 20 per cento. Inoltre, in alcune regioni si registrano dati addirittura inferiori, si pensi alla Basilicata dove nessuna donna siede all'interno del consiglio regionale o ancora, alla Calabria, Veneto, Puglia o Abruzzo dove si registrano presenze rispettivamente pari al 4 per cento, 5 per cento, 5,8 per cento e 7 per cento, ben al di sotto addirittura del 10 per cento”; v., ancora, T. GROPPI, “*La Costituzione si è mossa*”: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, 4.

³⁵ Sul tema in parola, v., anche, A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012; e 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.

Ora, gli interventi messi in campo dalle Regioni nel corso degli anni, a partire dalla riforma costituzionale dell’art. 51 Cost., hanno riguardato, in primo luogo, i limiti di tipo quantitativo nella composizione delle liste elettorali: la Regione Campania, per esempio³⁶, ha previsto che in ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; le Regioni Abruzzo, Umbria, Basilicata e Puglia hanno stabilito il limite nella misura massima del 60%; la Regione Marche lo ha invece previsto nella misura minima del 40%³⁷; le Regioni Lazio, Veneto ed Emilia Romagna hanno disposto che in ogni lista provinciale o circoscrizionale i rappresentanti di ciascun genere siano presenti in misura eguale, se il numero dei candidati è pari; prevedendo, invece, nel caso in cui il numero dei candidati sia dispari, che ciascun genere sia rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all’altro³⁸.

Nella maggioranza dei casi l’inosservanza del suddetto limite integra una causa di inammissibilità della lista; nelle Regioni Lazio e Puglia, invece, è causa “soltanto” di riduzione dei rimborsi elettorali e nella Regione Basilicata i candidati eccedenti vengono esclusi dalla lista, a partire da quelli collocati in coda.

Accanto alle regole sulla presentazione delle liste³⁹, molte Regioni hanno inoltre introdotto nel proprio sistema elettorale la doppia preferenza di genere⁴⁰, rafforzata dalla previsione dell’annullamento della seconda preferenza, qualora espressa in violazione della regola dell’alternanza di genere.

Da questa sintetica ricognizione emerge come non tutte le Regioni si siano adeguate alla legge n. 20 del 2016; quattro di queste, infatti, hanno mostrato – secondo

³⁶ Questa misura, per vero, era già prevista, prima della introduzione della legge n. 20 del 2016, dalla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4.

³⁷ La Regione Marche (con la legge regionale n. 27 del 2004, come mod. dalla legge n. 36 del 2019), infatti, stabilisce che nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40% dei candidati presentati, con arrotondamento all’unità superiore in caso di decimale. Meno cogente la prescrizione della Regione Calabria (legge regionale n. 1 del 2005, art. 1, co. 6) per la quale nelle liste elettorali (provinciali e regionali) devono essere presenti candidati di entrambi i sessi.

³⁸ Inoltre, nelle Regioni Lombardia (legge regionale n. 17 del 2012, art. 1, comma 11, come mod. da legge regionale n. 38 del 2017), Veneto (legge regionale n. 5 del 2012, art. 13, comma 6) e Toscana (legge regionale n. 51 del 2014, art. 8, comma 6) si prevede che le liste devono essere composte seguendo l’ordine dell’alternanza di genere.

³⁹ Alcune Regioni – come la Campania e il Molise – hanno inoltre introdotto disposizioni sulla rappresentanza di genere nella campagna elettorale, in base alle quali i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica e nei messaggi autogestiti.

⁴⁰ Così nelle Regioni Campania (legge regionale n. 4 del 2009, art. 4, comma 3), Toscana (legge regionale n. 51 del 2014, art. 14, comma 3), Emilia Romagna (legge regionale n. 21 del 2014, art. 10, comma 2), Umbria (legge regionale n. 4 del 2015, art. 13), Lazio (legge regionale n. 2 del 2005, art. 5-bis, comma 4, come mod. dalla legge regionale n. 10 del 2017), Lombardia (legge regionale n. 17 del 2012, art. 1, comma 11, come mod. dalla legge regionale n. 38 del 2017), Molise (legge regionale n. 20 del 2017, art. 10, comma 1, come mod. dalla legge regionale n. 1 del 2018), Marche (legge regionale n. 27 del 2004, art. 16, comma 6, come mod. dalla legge regionale n. 36 del 2019), Veneto (legge regionale n. 5 del 2012, art. 20, comma 5, come mod. dalla legge regionale n. 19 del 2018), Abruzzo (legge regionale n. 9 del 2013, art. 9, comma 1, come mod. dalla legge regionale n. 15 del 2018) e Basilicata (legge regionale n. 20 del 2018, art. 17, co. 2).

una efficace metafora proposta in dottrina – una “dura cervice”⁴¹: la Regione Piemonte continua ancora oggi ad applicare la legislazione statale del 1995, che non contiene norme sulla parità di genere⁴²; la Regione Liguria, che si trovava nella medesima situazione, ha soltanto di recente, come visto, introdotto la regola della doppia preferenza di genere, correggendo il proprio sistema elettorale *in extremis* e quindi scongiurando il ricorso, da parte del Governo, al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. anche nei suoi confronti; ed, infine, le Regioni Puglia e Calabria, che, pur avendo introdotto una autonoma legislazione elettorale, avevano ommesso di recepire – solo parzialmente nel primo caso e integralmente nel secondo – quanto previsto dalla legge n. 20 del 2016.

Un quadro molto problematico se si considera, peraltro, che proprio le Regioni Piemonte e Calabria hanno rinnovato i propri consigli regionali, con le elezioni del 26 maggio 2019 e 26 gennaio 2020, dando applicazione ad una normativa elettorale difforme dalle norme di principio poste dal legislatore statale.

E non è un caso – a conferma di quanto le misure previste dalla legge n. 20 del 2016 possano garantire risultati concreti – che le quattro Regioni inadempienti appena richiamate si trovavano, alla vigilia dell’ultima tornata elettorale, in coda nella graduatoria relativa alla presenza femminile nei rispettivi Consigli regionali⁴³.

3. Il potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.: natura, presupposti e limiti di uno strumento “straordinario”, e decisamente “controverso”

Assente nel disegno originario del 1948⁴⁴, il potere sostitutivo del Governo ha trovato una espressa regolamentazione, a livello costituzionale, in occasione della revisione del Titolo V, Parte II, del 2001; fino a quel momento, l’eventualità che lo

⁴¹ Così precisamente T. GROPPÌ, “La Costituzione si è mossa”: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, cit., 5.

⁴² Come sottolinea, da ultimo, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1205. Si segnala, inoltre, che nel Dossier della Camera dei deputati, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, 5 marzo 2020, è precisato, in proposito, che “nelle regioni che non hanno adottato una propria legge elettorale – è questo il caso delle regioni Liguria e Piemonte – il sistema elettorale è disciplinato dalla normativa nazionale, costituita da un complesso di norme il cui nucleo fondamentale è rappresentato dalle disposizioni della legge n. 108 del 1968; della legge n. 43 del 1995, dell’articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 ed infine della legge n. 165/2004, che stabilisce i principi cui sottostà la potestà legislativa della regione in materia elettorale”.

⁴³ Nella Regione Puglia solo 5 donne su un totale di 51 componenti; nella Regione Liguria 5 su 31; nella Regione Calabria 3 su 31 e nella Regione Piemonte 7 su 51.

⁴⁴ Per un approfondimento relativo alla stagione che ha preceduto la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, v. G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, in *Foro amministrativo*, 1989, 3, 888 ss., G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991; C. BARBATI, *Inerzia e pluralismo amministrativo*, Milano, 1992; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; e, dello stesso A., *Art. 120*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2381, il quale precisa che “nella storia del regionalismo italiano, l’ipotesi di poteri sostitutivi statali a tutela di esigenze unitarie si sia manifestata, sotto la vigenza del vecchio Titolo V della parte seconda della Costituzione, con prevalente (per non dire esclusivo) riguardo all’autonomia amministrativa delle Regioni”.

Stato si sostituisse alle Regioni era stata prevista, nel silenzio della Costituzione⁴⁵, soltanto dalla legislazione statale, e limitata, originariamente, alle ipotesi di mancata attuazione degli obblighi comunitari e di esercizio di funzioni amministrative delegate⁴⁶.

Un importante contributo all'elaborazione del paradigma posto a fondamento del vigente art. 120, secondo comma, Cost. è stato fornito anche dalla Corte costituzionale, la quale, già prima delle riforme di fine secolo, aveva ammesso la possibilità di riconoscere formale cittadinanza al potere sostitutivo: potere che, nelle parole della Corte, doveva operare in chiave "strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, [...] basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale"⁴⁷.

A ben osservare, l'approvazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. è stata poi accompagnata da un dibattito parlamentare piuttosto scarno⁴⁸, cui però ha fatto seguito, tra gli studiosi della materia⁴⁹, un confronto molto vivace che ha interessato la

⁴⁵ Come osserva F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON e A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 100, solo con il decentramento amministrativo operato con le riforme Bassanini del 1997, è stata introdotta una disciplina generale delle cd. "sostituzioni statali" a fronte di inadempimenti delle Regioni e degli enti locali. V., l'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 e l'art. 137 del t.u. n. 267 del 2000.

⁴⁶ A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5/2008, 623 ss., ricorda come, già a partire dagli anni '70, il legislatore ordinario avesse introdotto numerose disposizioni che consentivano allo Stato di sostituirsi nell'esercizio delle funzioni ad esse attribuite. I casi in cui tali poteri erano previsti riguardavano, in principio, il mancato adempimento da parte delle Regioni degli obblighi comunitari (cfr. art. 1, comma 3, n. 5, della legge n. 382 del 22 luglio 1975, attuato dall'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 22 luglio 1977, successivamente modificato dall'art. 11 della l. n. 86 del 9 marzo 1989), poi l'esercizio di funzioni amministrative delegate ex art. 118, comma 2, Cost. (vecchio testo) (cfr. art. 2 della legge del 22 luglio 1975, n. 382, in combinato disposto con l'art. 4, comma 3, del d.P.R. n. 616 del 22 luglio 1977, poi implicitamente abrogato dall'art. 2, comma 3, lett. f), della legge n. 400 del 23 agosto 1988. A queste disposizioni di carattere generale si aggiungevano poi altre disposizioni particolari previste in singole leggi di settore), ed infine l'esercizio di funzioni amministrative proprie ex art. 118, comma 1, Cost. (vecchio testo) (in relazione a queste ultime non vi erano disposizioni di carattere generale, ma disposizioni contenute in singole norme di legge). Successivamente, con la legge n. 59 del 15 marzo 1997 e con il d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, si è dato corpo al cd. terzo decentramento amministrativo ed è stata introdotta una disciplina generale del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli altri Enti locali in relazione alle funzioni amministrative ad essi conferite. Queste novità hanno segnato per F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 100, "il passaggio da un regionalismo ispirato al principio della separazione ad un regionalismo 'collaborativo' o 'coordinato'".

⁴⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 177 del 1988, *Considerato in diritto n. 5.2*; in questa occasione, invero, la Corte aveva anche osservato che "l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali)" - cfr., in particolare, *Considerato in diritto n. 2.4.1*.

⁴⁸ Di un certo interesse il parere critico espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel quale si evidenziavano la formulazione indeterminata della disposizione e una definizione non esaustiva dei presupposti di intervento (e ciò sin dalla bozza di proposta del parere elaborato in Commissione il 23 giugno 1999, e rimasto poi sostanzialmente invariato nel Parere reso dalla stessa Commissione il 10 novembre 1999); per questi profili legati al dibattito parlamentare, v., in particolare, C. MAINARDIS, *Art. 120*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di) A. CELOTTO, cit., *passim*.

⁴⁹ Si vedano, in proposito, le riflessioni proposte, all'indomani della riforma costituzionale, da N. ZANON, *Decreti legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2002; e A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e Konkurrierende Gesetzgebung*, in *Rivista AIC*, 2002.

definizione del perimetro operativo dello strumento e, ancora più in radice, la natura dello stesso potere sostitutivo⁵⁰.

Il testo dell’art. 120, secondo comma, Cost., in effetti, non fornisce indicazioni univoche in questo senso: esso si “limita” a prevedere che il Governo possa sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in presenza di una delle clausole di cd. “emergenza istituzionale”, ovverosia nei casi di: i) di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ii) ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali⁵¹.

Il ricorso al potere sostitutivo è quindi ammesso in presenza di diversi ed eterogenei presupposti⁵²: alcuni di questi attengono al verificarsi di fatti concreti – come il caso di mancato rispetto della normativa sovranazionale ovvero quando lo richieda l’esigenza di preservare l’incolumità e sicurezza pubblica contro gravi rischi – altri, come visto, pongono al Governo degli specifici vincoli di scopo, consentendogli l’intervento soltanto per la tutela dell’unità giuridica od economica (e in particolare per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

All’art. 120, secondo comma, Cost. è stata poi data attuazione, da parte del legislatore statale, attraverso la legge n. 131 del 2003, cd. legge *La loggia*: l’art. 8, per la parte che qui più interessa, prevede che, nei casi e per le finalità previsti dal citato articolo, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, eventualmente su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all’ente interessato un termine – definito “congruo” – per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; è espressamente stabilito, inoltre, nel caso di inutile decorso del suddetto termine, che il Consiglio dei Ministri, sentito l’organo interessato, si sostituisca all’ente interessato, adottando i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nominando un apposito commissario⁵³. Il comma 5 dell’articolo in parola prevede, in

⁵⁰ In questo contesto, la dottrina si è anche interrogata in ordine alla possibilità di considerare tassative le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo previste nella Costituzione e, in particolare, all’art. 120, secondo comma, Cost.: v. *ex multis*, F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit.; P. CAVALERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e le Province*, in *Le Regioni*, 2003, 846 ss., C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Foro Italiano*, 2001, V.

⁵¹ La previsione in parola si conclude con una riserva di legge, che assegna alla fonte primaria il compito di definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione: per un’analisi generale, v., in particolare, M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell’autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012.

⁵² Su cui, ancora, F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 107 ss.; e G. M. SALERNO, *La disciplina dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *Federalismi.it*, 2002.

⁵³ Anche in questo caso, il legislatore ha previsto che l’iniziativa del Consiglio dei ministri segua la proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, precisando, infine, che “alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento”.

termini generali, che tutti i provvedimenti sostitutivi adottati dal Governo siano proporzionati alle finalità perseguite.

L'obiettivo che ha spinto il legislatore costituzionale ad introdurre questo strumento è stato ben messo in luce dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 43 del 2004: in quest'occasione, la Consulta ha evidenziato come l'art. 120, secondo comma, Cost. risponda all'esigenza di assicurare, in un sistema di più largo decentramento di funzioni⁵⁴, "la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali [...] che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato".

La stessa Corte costituzionale ha anche chiarito che si tratta di uno strumento avente natura "straordinaria"⁵⁵, esercitabile solo in presenza dei presupposti e per la tutela degli interessi esplicitati nell'art. 120, secondo comma, Cost.; la sua configurazione, in altre parole, lascia impregiudicata l'ammissibilità degli altri interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali⁵⁶.

Ferme queste premesse di carattere generale, occorre ricordare che, all'indomani della revisione del titolo V, in molti hanno messo in luce talune ambiguità lessicali dell'art. 120, secondo comma, Cost., giungendo ad etichettare la previsione *de qua* come "poco perspicua", in ragione dei suoi "difetti di formulazione testuale" e dalla sua "approssimazione concettuale"⁵⁷; anche in tempi più recenti, e pur in presenza di alcuni importanti interventi da parte della Corte costituzionale⁵⁸, c'è chi ha ragionato dello

⁵⁴ Per R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 626, il potere sostitutivo straordinario è un istituto fondamentale negli ordinamenti in cui gli enti territoriali acquistano una forte autonomia; osservava l'A., con una certa lungimiranza pensando al contesto attuale (cfr. *supra* § 1), "non possiamo permettere che intere Regioni, perché affette da secessionismo politico o perché piombate in una crisi endemica, non siano in grado di assicurare alle loro popolazioni servizi e diritti fondamentali, sicurezza igienica e ambientale e così via. Un regionalismo che funzioni deve avere un corpo asimmetrico: che le Regioni più forti e efficienti facciano pure quello che vogliono, ma ci deve essere un sistema sostitutivo per le Regioni che si bloccano e per quelle che deviano".

⁵⁵ A tal riguardo, osserva R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., 5, "i poteri sostitutivi si esercitano solo in presenza di una inadempienza normativa (o del concreto ed attuale pericolo di una simile inadempienza) nel caso del quinto comma dell'art. 117 Cost. o di uno dei casi tassativamente indicati al secondo comma dell'art. 120 Cost., che pertanto, configurando poteri straordinari governativi che non alterano l'ordine delle competenze degli enti locali e delle attribuzioni dei relativi organi, devono intendersi recare norme eccezionali, quindi di stretta interpretazione". Lo sottolinea, da ultimo, anche F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 39, per cui "il potere del Governo è straordinario e volto a tutelare, all'interno di un sistema 'di più largo decentramento di funzioni', taluni 'interessi essenziali', consentendo in 'ipotesi patologiche un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari'".

⁵⁶ A commento della sentenza n. 43 del 2004, v., in particolare, R. DICKMAN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *Federalismi.it*, 19 febbraio 2004; e T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 maggio 2004.

⁵⁷ Così G. FONTANA, *Art. 120*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 383; per L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l'equilibrio di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, 9, per esempio, "dal punto di vista dogmatico, la lettera dell'art. 120, secondo comma, Cost. è indecisa".

⁵⁸ Interventi che, ad avviso di una parte della dottrina, hanno consentito di chiarire taluni profili controversi: per F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 104, "pur rimanendo aperti ancora diversi problemi

strumento previsto dall’art. 120, secondo comma, Cost. come di “istituto ambivalente nella dogmatica giuspubblicistica”⁵⁹.

È, in particolare, sulla possibilità che tramite esso il Governo possa dar vita ad una sostituzione di tipo legislativo che si è animato il dibattito più acceso, nel cui ambito, a ben vedere, sono andati delineandosi nel tempo due opposti orientamenti: l’art. 120, secondo comma, Cost., del resto, non si occupa *expressis verbis* di questa possibilità e l’art. 8 della legge n. 131 del 2003 contiene un generico riferimento all’eventualità che i provvedimenti necessari adottabili dal Governo abbiano, per l’appunto, anche natura normativa.

A fronte di questo incerto dato positivo, il ricorso allo strumento legislativo è da alcuni autori radicalmente escluso⁶⁰: si osserva, anzitutto, che ad esso si riferisce soltanto la legge che ha dato attuazione all’art. 120, secondo comma, Cost., ma in modo comunque poco chiaro e quindi non decisivo; nella stessa prospettiva, è valorizzato anche l’argomento per cui l’art. 77 – nell’affermare che “il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria” – enuncia un principio di carattere generale, dotato di uno statuto di assoluta inderogabilità; e sarebbe pertanto contraria a tale principio qualsiasi ricostruzione che configurasse in capo al Governo, per il tramite proprio dell’art. 120, secondo comma, il potere di adottare atti con forza di legge ulteriori rispetto a quelli espressamente contemplati dalla Costituzione.

Valorizzando la circostanza che la previsione in parola riserva l’attivazione dell’istituto al solo Governo è stato inoltre sottolineato che se il riformatore costituzionale avesse voluto prevedere un potere sostitutivo anche legislativo, lo avrebbe più propriamente affidato in modo generico allo Stato, non precludendo così

interpretativi, grazie ai chiarimenti contenuti in alcune recenti decisioni della Corte costituzionale è [...] ora possibile iniziare a definire i profili essenziali dell’istituto”; sul tema v., anche, M.G. PUTATURO DONATI, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12 novembre 2014.

⁵⁹ Così L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l’equilibrio di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018; di recente, R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., 7, ha evidenziato come “sulla base delle indicazioni della Corte costituzionale e delle riflessioni della dottrina si parla pertanto di potere sostitutivo non già quale istituto unitario ma come categoria giuridica, in cui possono essere raccolti una varietà di poteri esercitati ‘in sostituzione’, coordinabili in sistema sul piano causale, alla luce della comune funzione di garantire l’effettività dell’unità della Repubblica per quanto previsto dagli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., che la Carta intende assicurare nella realizzazione degli obiettivi e dei compiti da essa affidati non solo allo Stato ed alle sue istituzioni ma anche alle regioni e alle altre autonomie locali”.

⁶⁰ Per esempio, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 337, ragionando del possibile impiego dello strumento legislativo, ha rilevato che: “mentre è certamente ammissibile alla stregua dell’art. 117, quinto comma, è, altrettanto certamente, escluso da quella dell’art. 120, secondo comma. Tale disposizione, infatti, a differenza dell’altra, indicando nel Governo il titolare del potere da essa contemplato, lascia chiaramente intendere che il potere stesso non possa essere esercitato mediante atti rientranti nella competenza di un organo diverso, quale è il Parlamento”; anche F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 123, afferma che la sostituzione di tipo legislativo “mal si adatta a quella che ormai sembra l’interpretazione più plausibile dell’art. 120, comma 2, Cost., ossia che esso introduca un istituto a garanzia dell’adempimento delle sole funzioni amministrative”.

all’organo parlamentare di sostituirsi alle Regioni nell’esercizio della funzione legislativa⁶¹.

Un ulteriormente argomento è tratto, da parte di questo orientamento dottrinale, anche dalla topografia normativa⁶²: l’art. 117, quinto comma, Cost.⁶³ – si sottolinea – già contempla l’ipotesi di una sostituzione legislativa da parte dello Stato a fronte di inadempienze regionali e, pertanto, se l’art. 120, secondo comma, Cost. autorizzasse una analoga sostituzione di tipo legislativo creerebbe un inutile doppione, privo di una razionale giustificazione⁶⁴.

Su un fronte opposto si sono mossi tutti quegli autori che hanno viceversa teorizzato la possibilità che il Governo si sostituisca alla Regione anche con strumenti di tipo legislativo. In questa diversa prospettiva, è stato valorizzato anzitutto il dato letterale della previsione in commento: l’inciso iniziale – il Governo “può” sostituirsi – sarebbe indice del fatto che la scelta del Governo è caratterizzata da ampia discrezionalità e, come tale, più affine ai moduli decisori tipici dell’attività politica⁶⁵.

Nello stesso senso, è stato poi rilevato: da una parte, come l’insieme di principi che reggono, nel disegno del riformato titolo V, il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni – in particolare, il principio di sussidiarietà – suggerisca una sostituzione di tipo anche legislativo; e, dall’altra, come le finalità evocate dall’art. 120, secondo comma, Cost. siano meglio perseguibili proprio attraverso una sostituzione in via legislativa⁶⁶.

⁶¹ Così testualmente D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., 6.

⁶² La collocazione del potere sostitutivo all’interno dell’art. 120, secondo comma, Cost. è, per altri versi, valorizzata anche per sottolineare come questo stesso potere sia volto a tutelare interessi sovra-regionali, in ragione del fatto che l’art. 120, al comma 1, vieta la creazione di barriere che possano ostacolare il commercio, la circolazione e il lavoro tra una Regione e l’altra – cfr. F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 105.

⁶³ Questo, per esteso, il contenuto della previsione costituzionale richiamata nel testo: “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

⁶⁴ Per L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l’equilibrio di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, 10, “la *sedes materiae* è l’art. 120 e non l’art. 117, che sarebbe stato il luogo naturale per la positivizzazione di una sostituzione legislativa, senza considerare che, ove si ammettesse la sostituzione legislativa già in base all’art. 120, l’art. 117, c. 5, si trasformerebbe, quanto agli inadempimenti comunitari, in un inutile doppione”; sottolinea questo elemento, da ultimo, anche D. Casanova, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., 8.

⁶⁵ E meno affine quindi ai moduli tipici dell’attività “amministrativa (tipicamente concretizzantesi in un intervento dovuto, *ex lege*, da parte dell’amministrazione statale)”; cfr., ancora, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., 168.

⁶⁶ Cfr. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, V, 2001, 194 ss.; A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 139 ss.; e M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* (suppl.), 1/2002, 139 ss.; e F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. legge “La Loggia”)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003; da ultimo, F. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit. 1211, osserva

La collocazione dello strumento in una norma costituzionale *ad hoc* – diversa sia dall’art. 117 Cost. che, come già detto, concerne il riparto della funzione normativa, sia dall’art. 118, che riguarda invece l’attribuzione della funzione amministrativa – andrebbe poi giustificata con l’essere, il potere sostitutivo straordinario, “istituto di chiusura”, potenzialmente riferibile sia alle une, sia alle altre⁶⁷.

Anche l’argomento del possibile stravolgimento sul piano delle fonti del diritto – che è specificamente riferito all’ipotesi di una sostituzione per decreto legge – viene da alcuni autori ribaltato sulla base del contro-argomento che si tratterebbe “soltanto” di affiancare ai presupposti previsti dall’art. 77 Cost., anche quelli, diversi ed ulteriori, indicati nell’art. 120, secondo comma, Cost.⁶⁸.

A conferma della possibilità che la previsione costituzionale in commento autorizzi il Governo a sostituirsi per via legislativa è spesso portato anche un dato di ordine positivo: l’art. 8 della già citata legge n. 131 del 2003, come visto, stabilisce che il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotti i provvedimenti “necessari, anche normativi”⁶⁹.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale si rintracciano alcune importanti affermazioni che non sembrano però sufficientemente chiare da accreditare in modo definitivo l’una o l’altra delle posizioni espresse in dottrina⁷⁰: la Corte, peraltro, non è mai stata chiamata a pronunciarsi in modo diretto su questa possibilità e ci si può

che “il caso in discussione offre un concreto riscontro all’impostazione di quanti fondano la tesi della sostituzione legislativa proprio sulla considerazione che limitarne il raggio d’azione alla sola funzione amministrativa, o, al più, regolamentare, finirebbe per non offrire adeguata protezione a quegli stessi interessi”.

⁶⁷ Così, da ultimo, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1198.

⁶⁸ Ancora, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1199.

⁶⁹ Cfr. R. DICKMAN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3/2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 503 ss.; e F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 124, per cui, in particolare, “se il potere sostitutivo riguarda solo funzioni amministrative, il riferimento agli ‘atti normativi’ o è incostituzionale o deve essere limitato ai regolamenti”; l’A. esprime poi la propria preferenza per questa seconda opzione che “appare la più plausibile, né sembra ostacolata dal fatto che, in tal modo, l’art. 120, comma 2, Cost. consentirebbe una alterazione dell’ordine delle competenze regolamentari in contrasto con quanto disposto dall’art. 117, comma, 6, Cost.”, ricordando, inoltre, come “durante i lavori preparatori della legge vi era stato chi aveva rilevato l’incostituzionalità di tale previsione o, comunque, la necessità di sostituirla con un riferimento ai regolamenti”; su posizioni diverse si attesta invece A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione del modello originario nel nuovo assetto costituzionale*, Torino, 258 ss.

⁷⁰ Con meno cautele, si esprime F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 39, per cui “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 politica”; in termini differenti, si esprimeva, nel 2005, F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 106, per la quale: “è possibile affermare con relativa certezza che la Corte costituzionale ne ha ormai sancito la natura amministrativa, non solo per i continui riferimenti e connessioni tra l’istituto in oggetto e il riparto delle competenze amministrative operato con la riforma costituzionale, ma, soprattutto, per aver sottolineato il nesso esistente tra i presupposti per l’esercizio del potere sostitutivo straordinario e le materie riservate alla competenza legislativa statale”.

confrontare, da questo punto di vista, unicamente con alcuni *obiter dicta*, che non paiono comunque del tutto risolutivi⁷¹.

Senza poter qui approfondire le tappe dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha interessato la materia, è utile segnalare che in taluni casi la Corte è sembrata tenere aperta la possibilità che il Governo dia corso ad una sostituzione di tipo legislativo: con la sentenza n. 236 del 2004⁷², per esempio, la Consulta ha ribadito come l’art. 120, secondo comma, Cost. sia posto “a presidio di fondamentali esigenze di uguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite, negli artt. 117 e 118 Cost., agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicate gravemente”⁷³; l’esplicito richiamo all’art. 117 – che definisce, come noto, il riparto delle funzioni di tipo legislativo – lascerebbe per alcuni commentatori aperta proprio la possibilità che il Governo si sostituisca al legislatore regionale per via legislativa⁷⁴.

In modo forse più diretto, con la sentenza n. 361 del 2010⁷⁵, la Corte costituzionale ha rilevato che, anche a voler interpretare l’art. 120, secondo comma, Cost., come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l’esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all’art. 77 Cost., “resta evidente il divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione”⁷⁶. Quell’inciso iniziale – “anche a voler interpretare” – starebbe a testimoniare

⁷¹ Per T. GROPPi, *La Costituzione si è mossa: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, cit., 15, “la giurisprudenza costituzionale non esclude né la possibilità di configurare una sostituzione legislativa, né di utilizzare in tal caso il decreto-legge”; sulla stessa linea anche M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1200, per cui “trattandosi di *obiter dicta*, simili formulazioni non assumono un peso decisivo ai fini della risoluzione del problema che qui si pone, come comprovato dal fatto che esse hanno potuto costituire oggetto di letture diversificate, ora valorizzanti, ora svalutative”.

⁷² Su cui, per tutti, C. MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, il quale rimarca, in premessa, le caratteristiche del potere previsto dall’art. 120, secondo comma, Cost.: “straordinario, poiché rivolto a tutelare le esigenze unitarie menzionate nella disposizione costituzionale: interessi ritenuti ‘essenziali’ per la Repubblica nel suo complesso, e la cui compromissione potrebbe causare delle vere e proprie ‘emergenze istituzionali’”. Aggiuntivo, poiché appunto si affianca alle ipotesi ordinarie di sostituzione, che rappresentano peraltro un tassello importante nella ricostruzione complessiva del sistema delle competenze statali e delle autonomie territoriali: la possibilità di prevedere interventi sostitutivi di un livello di governo nei confronti di un altro costituisce infatti lo strumento con cui assicurare le esigenze unitarie che vengono in gioco di volta in volta, senza rinunciare ad allocare una determinata funzione al livello territoriale più basso”.

⁷³ Cfr. Corte cost., sent. n. 236 del 2004, *Considerato in diritto* n. 4.1.

⁷⁴ Così T. GROPPi, *La Costituzione si è mossa: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, cit., 15.

⁷⁵ Cfr., anche, Corte cost., sent. n. 247 del 2018.

⁷⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 361 del 2010, *Considerato in diritto* n. 5; a commento della quale v., in particolare, A. RUGGERI, *Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti. (nota a Corte cost. n. 361 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, e S. CATALANO, *Quando ‘inidoneità dell’atto lesivo’ significa inammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010.

per alcuni che l’art. 120, secondo comma, Cost. autorizza, per l’appunto, una sostituzione governativa da realizzarsi per il tramite di un decreto legge.

Anche l’esame della prassi, per la verità, non sembra fornire indicazioni in grado di sciogliere definitivamente il nodo relativo alla possibilità che il Governo eserciti il potere che la Costituzione gli riconosce, ai sensi dell’art. 120, secondo comma, Cost., con strumenti di tipo legislativo: alcuni autori richiamano un precedente rappresentato dai d.l. 16 agosto 2006, n. 251 e 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, quest’ultimo, con legge 23 febbraio 2007⁷⁷, n. 15, con cui il Governo aveva disposto la sospensione dell’applicazione delle legge regionali in caso di mancato adeguamento alle norme comunitarie⁷⁸. Si tratta, però, di un caso particolare⁷⁹, in cui non si fa neppure riferimento al paradigma dell’art. 120, secondo comma, Cost., che non consente comunque di ricavare elementi o spunti con una valenza di carattere generale⁸⁰.

Questa sintetica disamina del contesto dottrinale e giurisprudenziale, in definitiva, restituisce un quadro assai complesso, nel cui perimetro, all’evidenza, anche l’esame del recente ricorso al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. nei confronti della Regione Puglia sconta alcune difficoltà interpretative.

4. L’adozione del decreto legge 31 luglio 2020, n. 86 da parte del Governo

Già si è detto che, con il d.l. 31 luglio 2020, n. 86, in vista delle imminenti elezioni regionali, poi regolarmente tenutesi in data 20 e 21 settembre 2020, il Governo ha deciso di sostituirsi alla Regione Puglia per adeguare la relativa disciplina elettorale al principio di parità tra i sessi nell’accesso alle cariche pubbliche.

Passato forse sotto traccia nel dibattito politico, il ricorso a questo strumento ha invece immediatamente richiamato l’attenzione degli studiosi, riproponendo, con alcuni

⁷⁷ A commento di questa particolare vicenda normativa, v., in particolare, G. ARCONZO, *Sospensione con decreto legge di leggi regionali: quando i casi di scuola diventano realtà*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2007, 618 ss.

⁷⁸ Così L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l’equilibrio di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, il quale sottolinea un passaggio della sentenza n. 49 del 2018, in cui la Corte ha affermato come “in presenza di reiterati e gravi ritardi nell’espletamento di funzioni primarie da parte dell’ente territoriale, l’ordinamento consent[a] anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall’art. 120, secondo comma, Cost.”.

⁷⁹ Osserva, a tal riguardo, la stessa L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l’equilibrio di bilancio*, cit., 8, che “qui, la sostituzione, anche a voler tacere i dubbi sollevati in ordine all’esercizio con decreto-legge, si è tradotta in una misura caducatorio-repressiva qual è la sospensione dell’efficacia, che è la misura preordinata ad assicurare interinalmente gli effetti degli atti di annullamento. Né è possibile superare l’obiezione configurando la misura sospensiva della legge regionale quale misura sostitutiva dell’inadempimento regionale all’obbligo di *facere* imposto dal diritto comunitario e consistente, per l’appunto, nell’adottare gli atti necessari a sospendere l’applicazione della legge regionale. E ciò per la ragione che così qualsiasi misura caducatoria potrebbe ricostruirsi artatamente come sostituzione indiretta dell’inadempimento del soggetto sostituito all’obbligo di conformarsi al paradigma normativo che di volta in volta viene in considerazione”.

⁸⁰ Per F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., 611, “a prescindere dalla assoluta anomalia della vicenda, quel caso non pare comunque significativo, giacché in relazione agli obblighi europei, il potere di sostituzione normativa è previsto dall’art. 117, quinto comma, Cost., attuato dall’art. 41 della legge n. 234 del 2012”.

elementi di novità, gran parte dei dubbi interpretativi di cui si è dato conto nel precedente paragrafo.

In sede di primo commento, peraltro, non è mandato chi ha ritenuto, più che illegittimo o inopportuno⁸¹, del tutto inutile il ricorso allo strumento previsto dall’art. 120, secondo comma, Cost. nei confronti della Regione Puglia⁸²: si è rilevato, in quest’ottica, che l’art. 10 della legge n. 62 del 1953 – secondo il quale “le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali [...] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse – avrebbe reso superflua l’attivazione del potere sostitutivo, dal momento che il principio fondamentale di cui all’art. 4, comma 1, lett. c-bis), n. 1) della legge n. 165 del 2004 si sarebbe potuto imporre all’ordinamento regionale, senza che fosse necessaria, appunto, alcuna intermediazione legislativa⁸³.

Le anomalie che hanno caratterizzato la scelta del Governo, peraltro, sono numerose e coprono ulteriori profili⁸⁴: un elemento di assoluta peculiarità riguarda, per esempio, l’atteggiamento mostrato dal Presidente della Giunta “sostituito”, il quale,

⁸¹ Per F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 40, “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”.

⁸² A tal riguardo, peraltro, L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, cit., 608, osserva che alle disposizioni contenute nella legge n. 165 del 2004, come modificata dalla legge n. 20 del 2016, “che hanno in realtà finito per porre norme vincolanti di diretta applicabilità nella disciplina regolativa delle preferenze e delle candidature” si potrebbe pensare di attribuire una peculiare efficacia, nella direzione dell’obbligo di risultato, ciò che renderebbe per il futuro non necessario ricorrere a misure normative di tipo sostitutivo, potendo qualsiasi “plesso amministrativo e giudiziario procedere alla diretta applicazione delle norme legislative quadro maggiormente dettagliate”; sulla stessa linea, anche, F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., 612, per cui i precetti di cui alla legge n. 165 del 2004, come modificata dalla legge n. 20 del 2016, “già in partenza, apparivano oggettivamente più simili a norme di dettaglio suppletive che non a principi fondamentali, essendo una specifica traduzione del principio della promozione della parità di accesso alle cariche elettive nelle lingue dei diversi sistemi elettorali adottati dalle regioni”.

⁸³ E ciò in ragione dell’intervenuta abrogazione delle disposizioni regionali contrastanti con le norme poste dalla legge statale: così per P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., 14. Altri commentatori hanno invece sostenuto che sarebbe stato preferibile definire in termini di legislazione di dettaglio, “cedevolmente ma non immediatamente applicabile”, la menzionata previsione dell’art. 4, comma 1, lett. c-bis), n. 1, legge n. 165 del 2004 introdotta nel 2016, piuttosto che ricorrere, per di più nell’imminenza delle elezioni regionali, al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.: questa la tesi proposta da P. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi*, cit.

⁸⁴ Lo sottolineano, tra i molti, anche F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 36, e L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, cit., 608, per la quale, in particolare, sarebbe “tutt’altro che astratta l’ipotesi di innesco, in sede di contestazione dei risultati delle operazioni elettorali, di un contenzioso davanti al giudice amministrativo per violazione, per l’appunto, delle stesse norme-quadro [di cui alla legge n. 165 del 2004, come modificata dalla legge n. 20 del 2016] da parte della disciplina sostitutiva, con un esito che potrebbe verosimilmente portare anche all’annullamento dell’elezione ed al ripristino dello *status quo ante*”; e per la quale, ancora, “nemmeno troppa remota potrebbe essere l’eventualità della sollevazione di una questione di una questione di legittimità costituzionale per la via incidentale, con la possibile levata di scudi da parte della Corte nei confronti dell’atto sostitutivo e, più radicalmente, dell’intero impianto procedimentale”.

come è stato osservato⁸⁵, si è schierato apertamente sulla linea governativa, in qualche modo suggerendo allo stesso Governo di ricorrere allo strumento di cui all’art. 120, secondo comma, Cost.⁸⁶, per garantire un risultato programmatico che la situazione politica interna alla Regione non aveva consentito di raggiungere con mezzi ordinari⁸⁷. Ora, se è vero che la leale collaborazione è principio di carattere generale che deve sempre informare l’*agere* di tutti gli attori istituzionali (a maggior ragione, quando la Costituzione, come nella previsione in esame, lo richiama in via espressa⁸⁸), è vero anche che, in una situazione di ordinarità, è legittimo aspettarsi che, pur nel contesto di una “leale e dialettica collaborazione”⁸⁹ con il Governo, il Presidente “sostituito” difenda (o, quantomeno, provi a difendere) le prerogative della propria Regione, sulle quali il potere sostitutivo è destinato – fatalmente – ad incidere⁹⁰.

In merito alla garanzia della leale collaborazione⁹¹, si potrebbe anche ricordare che l’atto di diffida del Governo, del 23 luglio 2020, concedeva alla Regione un termine

⁸⁵ Evidenza, in questo senso, S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 7, che “quello in esame è il primo caso nel quale lo Stato è intervenuto per far fronte ad una inerzia, quindi ad una omissione, del legislatore regionale, sostituendolo”.

⁸⁶ Per completezza, va anche rilevato – come osserva precisamente ancora S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 3 – che la Giunta regionale della Puglia e il suo Presidente avevano cercato, anche prima dell’atto formale di diffida ricevuto, di favorire l’approvazione di una modifica legislativa nella direzione richiesta dal Governo: lo dimostrano sia un comunicato stampa del 9 luglio 2020 della Giunta che segnala l’approvazione di una proposta di legge volta ad introdurre la doppia preferenza di genere, sia una lettera del Presidente Emiliano al Presidente del Consiglio nella quale si dà atto delle “ripetute sollecitazioni e richieste” al Consiglio nella direzione della modifica della legge elettorale.

⁸⁷ Mezzi “che, lo si ribadisce, non prevedono l’esercizio della funzione legislativa da parte della Giunta, né tantomeno la sostituzione da parte di quest’ultima dell’Assemblea regionale”; così S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 4; nello stesso senso si esprime anche T. GROPPI, *La Costituzione si è mossa: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, cit., 4.

⁸⁸ Come già segnalato, l’art. 120, secondo comma, Cost. si conclude con la precisazione per cui “la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

⁸⁹ Questa è la formula che la Corte costituzionale ha proposto nella recente vicenda Cappato, di cui all’ord. n. 207 del 2018 e sent. n. 242 del 2019: a commento della quale, v., per tutti, M. D’AMICO, *Il “Caso Cappato” e le logiche del processo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 giugno 2019, oltre che M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un’ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione giustizia*, 2018; e F. BIONDI, *L’ordinanza n. 207 del 2018: una nuova soluzione processuale per mediare tra effetti inter partes ed effetti ordinamentali della pronuncia di incostituzionalità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 giugno 2019.

⁹⁰ Questi rilievi non sembrano porsi in contrasto con quanto di recente affermato dalla Corte costituzionale, per cui “sebbene l’art. 120, secondo comma, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale («la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»), è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci” – cfr. Corte cost., n. 217 del 2020, *Considerato in diritto n. 2.2.*

⁹¹ Rileva F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 40, che “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

di soli 5 giorni per correggere la propria legislazione elettorale: un termine senz’altro breve, giustificato dall’esigenza di adeguare la normativa regionale in tempo utile per lo svolgimento delle elezioni⁹², ma difficilmente compatibile con le fisiologiche tempistiche di un procedimento legislativo complesso, come è all’evidenza quello che porta alla modifica delle regole elettorali⁹³.

Richiamati tutti questi elementi, che concorrono a definire l’eccezionalità della vicenda, può essere utile interrogarsi sulla sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti legittimanti il ricorso al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. da parte del Governo: la necessità di un previo inadempimento da parte della Regione, da una parte, e l’emersione di una delle già segnalate clausole di cd. “emergenza istituzionale”, dall’altra.

In ordine al primo profilo, non vi è molto da aggiungere rispetto a quanto già detto in precedenza⁹⁴: l’inerzia del legislatore pugliese, che ha omesso di introdurre, nel proprio sistema elettorale, gli strumenti riequilibratori previsti dalla l. 165 del 2014, come modificata dalla l. 20 del 2016, non è altrimenti spiegabile se non, appunto, con un inadempimento da parte della Regione⁹⁵.

Rifacendosi alle categorie civilistiche, si potrebbe invero rilevare come il ritardo nell’esecuzione della prestazione dovuta rappresenta, già di per sé, una ipotesi di inadempimento, idonea ad attivare i meccanismi di responsabilità previsti dal codice civile; e tutto ciò, a maggior ragione, se si considera che la prestazione dovuta – in questo caso, l’introduzione delle regole previste dalla l. 20 del 2016 per la garanzia della

fattispecie assunta dalla Corte per legittimare detto intervento”; cfr., in proposito, Corte cost., sent. n. 49 del 2018.

⁹² Per M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1204, che ricorda “le molteplici occasioni di interlocuzione tra il Governo e la regione interessata registratesi antecedentemente alla formale diffida e da quest’ultima puntualmente richiamate, dando conto di un’attività di sollecitazione posta in essere dall’esecutivo statale già dal 5 giugno 2020”. A questo fine, peraltro, l’A. richiama alcune decisioni della Corte costituzionale che hanno ammesso forme – a suo dire – “irrituali di realizzazione del principio collaborativo”: cfr., in particolare, Corte cost., sent. n. 33 del 2011, con nota di A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1246 ss.

⁹³ In ordine alla congruità del termine, si ricorda quanto segnalato da A. DE MICHELE, *L’art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., 651, ovvero sia che “la necessità di aspettare il decorso del termine assegnato all’ente inadempiente sembra assolutamente in contrasto con la necessità e l’urgenza di provvedere che caratterizzano il decreto legge”.

⁹⁴ Per F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., 611, invece, la situazione di inadempimento sarebbe “difficilmente [...] riconducibile ai presupposti contemplati dalla disposizione costituzionale per l’esercizio del potere sostitutivo, e in particolare alle esigenze della unità giuridica”.

⁹⁵ Osserva, in proposito, F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 115, come sia “preferibile escludere l’intervento sostitutivo in via preventiva, a meno di non snaturare il concetto stesso di sostituzione e concepire il 120, comma 2, Cost. come un mezzo per realizzare [...] l’applicazione uniforme di un indirizzo ritenuto di interesse nazionale”, precisando, ulteriormente, che “l’unico caso in cui si potrebbe ammettere l’intervento sostitutivo in via preventiva è quello che si fonda su ragioni di urgenza... tuttavia è bene precisare che l’art. 120, comma 2, Cost. non annovera tra i suoi presupposti l’urgenza, ma solo un’ipotesi esemplificativa della stessa, ossia la possibilità di agire qualora vi sia un ‘pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica’”; ricorda sempre F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 118, che “la legge n. 130/2003 avvalorata la possibilità che il Governo possa esercitare il potere sostitutivo anche in caso di cattivo esercizio della funzione”, salvo poi sottolineare che “una sostituzione che si sovrapponesse ad una competenza già esercitata potrebbe essere considerata la riesumazione di controlli che il legislatore costituente ha ormai eliminato con riferimento sia all’attività legislativa, sia a quella amministrativa”.

parità di genere – doveva essere eseguita entro un “termine essenziale”⁹⁶, rappresentato, nel nostro caso, dalla data di svolgimento delle elezioni regionali.

Riferimenti civilistici a parte, dall’art. 51 Cost. discende un preciso obbligo che il legislatore pugliese non ha assolto⁹⁷, essendosi limitato a prevedere – peraltro, senza introdurre una sanzione realmente dissuasiva⁹⁸ – che nelle liste fosse inserito un numero di candidati non superiore alla soglia del 60 per cento.

Quanto al secondo profilo relativo alla sussistenza di una delle clausole di cd. “emergenza istituzionale” è necessario fare una precisazione⁹⁹: rispetto all’originario atto di diffida rivolto alla Regione, il Governo, all’atto di licenziare il d.l. n. 86 del 2020, ha rivisto la precedente formulazione, “aggiustando il tiro”¹⁰⁰; in un primo momento, infatti, il Governo aveva qualificato le disposizioni di principio in materia di

⁹⁶ Questa categoria, come noto, è contemplata dal codice civile all’art. 1457, a tenore del quale “se il termine fissato per la prestazione di una delle parti deve considerarsi essenziale nell’interesse dell’altra, questa, salvo patto o uso contrario, se vuole esigerne l’esecuzione nonostante la scadenza del termine, deve darne notizia all’altra parte entro tre giorni. In mancanza, il contratto si intende risolto di diritto anche se non è stata espressamente pattuita la risoluzione”.

⁹⁷ La necessità dell’intervento governativo sembrerebbe quindi fondarsi su un dato “oggettivo”, essendo incontestabile l’omissione da parte della Regione Puglia; sulla necessità del carattere oggettivo delle circostanze che giustificano, in questi casi, l’azione del Governo, v., in particolare, N. ZANON, *Decreti legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, cit.; a questo stesso riguardo, di recente, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1193, rileva che, in seguito alle leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 e n. 1 del 2003, è venuto strutturandosi un innovativo assetto in forza del quale l’adozione di misure finalizzate a promuovere la parità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive si configura come doverosa, formando oggetto di obblighi e non di mere facoltà.

⁹⁸ Come ricorda ancora F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 37, “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)”. Va detto, peraltro, come già osservato, che l’inosservanza della norma era punita unicamente con una sanzione di tipo pecuniario (rappresentata dalla riduzione dei contributi ai gruppi consiliari); sul tema, v., anche L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, cit., 605, per la quale “la legislazione pugliese non risultava del tutto sguarnita di norme al riguardo”.

⁹⁹ Per R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., 7, “tuttavia né in sede di preambolo né all’interno dell’articolato si precisa di quali “norme” in particolare si eccipisca il mancato rispetto. Anzi, proprio sul punto specifico si rileva una indicazione contraddittoria, atteso che l’art. 120, secondo comma, Cost. espressamente parla di “norme” solo con riferimento al caso di violazione “delle norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria” mentre solo dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione e dal preambolo del decreto-legge si comprende come alla base dell’esercizio del potere sostitutivo debba porsi la violazione degli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost., mediata dal mancato recepimento della citata legislazione statale in tema di parità di accesso alle cariche elettive statali e locali”.

¹⁰⁰ Su questi profili, v., ancora, T. GROPPi, *La Costituzione si è mossa”: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, cit., 9; e S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 8; da ultimo v., anche, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1201, per il quale “questo mutamento di prospettiva – forse spiegabile in ragione delle perplessità che l’associazione delle misure promozionali della parità tra i sessi nelle competizioni elettorali ai livelli essenziali delle prestazioni potrebbe sollevare – non comporta particolari problemi in punto di costituzionalità”.

pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive come rientranti tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali¹⁰¹; nel testo finale del d.l. n. 86, invece, è indicato chiaramente che l’intervento sostitutivo del Governo è volto ad assicurare “il pieno esercizio dei diritti politici e l’unità giuridica della Repubblica”¹⁰².

L’art. 120, secondo comma, Cost., come si è detto, evoca i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ponendoli in rapporto di *genus a species* con la più generale categoria dell’“unità giuridica ed economica della Repubblica”. Sul rapporto tra le due nozioni la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi in una importante occasione: nello scrutinare una questione di costituzionalità relativa ad una norma che aveva disposto, in caso di mancata o inesatta conformazione alle decisioni della Corte costituzionale, l’esercizio, da parte del Governo, proprio del potere sostitutivo di cui all’art. 120 comma 2 Cost., con la procedura di cui all’art. 8 della L. n. 131/2003, il Giudice delle leggi ha evidenziato come l’inerzia di una Regione nell’applicare una sentenza costituzionale sia idonea a ledere l’unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica; precisando poi che “gli eventuali squilibri in sede applicativa discendenti proprio dalla mancata conformazione ad una sentenza della Corte assumerebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost.”¹⁰³.

¹⁰¹ Prima dell’adozione del decreto-legge alcuni autori osservano che “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” – così in *LE COSTITUZIONALISTE, Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, cit.; da ultimo, su questo stesso tema, v. D. MONE, *La promozione dell’autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell’uguaglianza e dell’unità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020.

¹⁰² Cfr. art. 1, comma 2, d.l. n. 86 del 2020; “quanto all’“unità giuridica” e all’“unità economica”, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione. La Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali” - Cfr. Corte cost., sent. n. 43 del 2004.

¹⁰³ Si tratta di una sentenza assai interessante ai nostri fini, in quanto riguarda la norma con la quale lo Stato, nell’ambito di un intervento normativo espressamente rivolto ad assicurare la stabilità finanziaria, aveva disposto “in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni” della Corte costituzionale, “l’esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo di cui all’art. 120 comma 2 Cost., con la procedura di cui all’art. 8 della L. n. 131/2003”. La Corte costituzionale ha respinto le censure, affermando che “il Governo potrebbe ritenere che l’inerzia di una Regione nell’applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l’unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost.” (cfr. Corte cost., sent. n. 121 del 2012; su cui C. MAINARDIS, *Sull’esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere*

Nel caso di specie, il richiamo all’unità giuridica è stato da alcuni commentatori valutato in modo critico in ragione del fatto che l’intervento del Governo ha interessato unicamente la Regione Puglia e non le ulteriori Regioni inadempienti rispetto al necessario adeguamento della legislazione elettorale regionale ai vincoli posti dalla legge n. 165 del 2004¹⁰⁴. Sarebbe difficile, in altre parole, richiamare il concetto di “unità giuridica” alla luce del carattere parziale e territorialmente circoscritto dell’intervento governativo.

A ben vedere, però, la Regione Puglia era l’unica, tra quelle a Statuto ordinario, che rinnovava il proprio Consiglio in occasione delle elezioni del 20 e 21 settembre. Questa circostanza potrebbe, dunque, suggerire l’idea che per le altre Regioni non fosse attuale il rischio di uno svolgimento elettorale in violazione delle regole sulla parità di genere¹⁰⁵ e che non fosse quindi necessario un esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo anche nei confronti di queste ulteriori Regioni¹⁰⁶.

Ciò precisato, chi scrive ritiene condivisibile la tesi avanzata da quanti hanno ritenuto che l’esigenza di garantire un principio fondamentale, come quello sancito all’art. 51 Cost. – il cui rispetto, peraltro, da parte della legislazione elettorale della Regione, è imposto da una legge dello Stato –, possa integrare (uno de)i presupposti costituzionali delineati nell’art. 120, secondo comma, Cost.¹⁰⁷: nel dettaglio, il concetto di unità giuridica andrebbe declinato, nel caso di specie, tenendo a mente che il Governo ha agito “non tanto per far in modo che vi sia un’unica normativa vigente in ogni Regione, ma consentire che tutte le elezioni si svolgano con l’applicazione della disciplina imposta a livello nazionale”¹⁰⁸.

Tanto premesso, può essere utile ora confrontarsi con un ulteriore nodo interpretativo posto dalla scelta del Governo di sostituirsi, nei termini più volte

sostitutivo), in *Le Regioni*, 2012; e, ancora, T. GROPPI, *La Costituzione si è mossa”: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, cit., 10.

¹⁰⁴ Cfr. *supra* § 2; per S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 8, “potrebbe apparire stonato che si sia considerata solo la Puglia e non tutte le Regioni che non si sono adeguate ai vincoli posti dalla legge 165 del 2004 per la tutela di genere. Ciò pur essendo problematico, non si traduce necessariamente in una palese violazione dell’art. 120 Cost.”.

¹⁰⁵ Osserva ancora S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 9, che “un simile ragionamento, eventualmente, potrebbe portare a criticare non l’attivismo del Governo del 2020, ma il ‘mancato attivismo’ del medesimo organo nell’imminenza della tornata elettorale del 2019”; ricorda, infatti, l’A. che “in quella circostanza [...] in Calabria ed in Piemonte il rinnovo dei Consigli regionali è avvenuto senza l’implicazione delle regole che la legge n. 165 del 2004 (come modificata nel 2016) prevede a tutela della parità di genere”.

¹⁰⁶ Questa circostanza porta alcuni – così M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1205 – ad escludere profili di incostituzionalità nella scelta del Governo, dal momento che rispetto alle altre Regioni inadempienti che non erano impegnate nella tornata elettorale del settembre 2020, “rispetto alle quali [...] ben difficilmente si sarebbe potuto argomentare nel senso della sussistenza dei requisiti costituzionalmente imposti al decreto legge”.

¹⁰⁷ Come da ultimo M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1202, per il quale, in particolare, “è dal nesso con un principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale [il principio di eguaglianza sostanziale] che potrebbe ricavarsi la riconducibilità delle disposizioni quadro dettate dal legislatore statale a interessi essenziali della Repubblica”.

¹⁰⁸ Così testualmente per S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 8.

ricordati, alla Regione Puglia: il ricorso allo strumento del decreto-legge non in una materia qualsiasi, bensì in quella elettorale, nel cui ambito valgono, ai sensi dell’art. 72, quarto comma, della Costituzione e dell’art. 15, comma 2, lett. b), della legge n. 400 del 1988, regole particolari¹⁰⁹.

Suggestiva, in proposito, la tesi proposta da chi ha escluso che l’intervento del Governo incontrasse, *ratione materiae*, l’ostacolo rappresentato dal combinato disposto di cui alle previsioni appena richiamate: è stato infatti sostenuto che, in applicazione del criterio della *prevalenza* (elaborato dalla Corte costituzionale per sciogliere i nodi del riparto di competenze tra Stato e Regioni), sarebbe possibile ritenere il caso di specie estraneo all’ambito di operatività delle previsioni appena richiamate; il d.l. n. 86 del 2020 inciderebbe con prevalenza “non sulla materia elettorale (e men che meno sul ‘sistema elettorale’ in senso stretto¹¹⁰), bensì sulla parità di genere, alla cui realizzazione è indirizzato”¹¹¹.

Questa interpretazione, incentrata sul criterio teleologico¹¹², ha senz’altro il merito di valorizzare la *ratio* sottesa alla scelta di ricorrere al potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost., per dare piena attuazione del principio di cui all’art. 51 Cost. in occasione delle imminenti elezioni regionali; tale lettura, nondimeno, sembra ridimensionare, fino a ritenerlo, appunto, subvalente, un dato obiettivo che appare invece difficilmente superabile: che le previsioni contenute nel d.l. n. 86 del 2020, attraverso l’introduzione della regola della doppia preferenza di genere, hanno inciso direttamente proprio sul sistema elettorale della Regione Puglia; e non pare quindi così agevole sostenere che questo non sia il principale ambito interessato dal provvedimento governativo.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹¹³, peraltro, sembra ricavarsi una traccia che suggerisce una interpretazione piuttosto ampia dell’espressione “sistema di

¹⁰⁹ Sulla natura del limite posto dalle norme richiamate nel testo v., per tutti, N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 48 ss.

¹¹⁰ Opposto il punto di vista di M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi*, cit., 3, per il quale “può senza alcuna difficoltà constatarsi *ictu oculi* che il d.l. n. 86 del 2020 interviene in materia elettorale”; e “il d.l. 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”. Da cui la conclusione che “se si accedesse all’interpretazione restrittiva di materia elettorale [...], il d.l. 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”.

¹¹¹ Così, in particolare, per T. GROPPI, “*La Costituzione si è mossa*”: *la percektività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, cit., 12.

¹¹² Cfr., in proposito, Corte cost. 137 del 2018, per cui “(...) l’autoqualificazione compiuta dal legislatore «[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», sicché «[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all’oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l’interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)”.

¹¹³ Il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 151 del 2012, con cui la Corte ha precisato che “l’espressione «sistema di elezione» utilizzata nell’art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi

elezione”, di cui all’art. 122, primo comma, Cost.¹¹⁴, comprensiva delle regole – come quella introdotta con il d.l. n. 86 – che disciplinano l’espressione delle preferenze da parte degli elettori.

In ogni caso, a parere di chi scrive, l’argomento principale che induce a guardare con un certo sospetto all’utilizzo del decreto-legge in un simile contesto è però un altro e chiama in causa la natura necessariamente provvisoria dello strumento previsto dell’art. 77 Cost.¹¹⁵.

In premessa si è dato conto della tempestiva conversione, da parte delle Camere, del d.l. n. 86 del 2020, avvenuta in data 7 agosto, con l’approvazione della legge n. 98 del 2020; alcuni commentatori, richiamando questa circostanza, hanno posto all’attenzione del dibattito i seguenti interrogativi¹¹⁶: se il provvedimento governativo non fosse stato convertito in tempo utile per lo svolgimento delle elezioni? ed, ancora, in questa eventualità, se le Camere non avessero adottato una legge di sanatoria, ai sensi dell’art. 77, quarto comma, Cost. per far salvi gli effetti delle stesse elezioni intervenute *medio tempore*?¹¹⁷

Sono interrogativi tutt’altro che inverosimili: proprio in materia elettorale, qualche anno fa, si è assistito ad un caso di mancata conversione: il d.l. 5 marzo 2010, n. 29, cd. *salva liste* – adottato nell’imminenza delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale della Lombardia e del Lazio, per “salvare” alcune liste che non erano state presentate nei termini e con le modalità previsti dalla legge – non è stato convertito in legge nei sessanta giorni¹¹⁸.

comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all’interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)” – cfr. Corte cost., sent. n. 151 del 2012, *Considerato in diritto* n. 6.1.2.

¹¹⁴ Sul punto, v., ancora, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1195.

¹¹⁵ Per F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., 612-613, proprio la scelta del decreto-legge “determina il rischio che la nuova pagina nella storia dei diritti politici – come l’ha definita il Presidente del Consiglio e che in realtà è una pagina che la Regione Campania aveva scritto, più di un decennio prima, con la legge regionale n. 4 del 2009, all’epoca impugnata dal governo Berlusconi IV e salvata in quanto norma promozionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 2010 – diventi una pessima lettura per l’autonomia regionale”.

¹¹⁶ Così M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi*, cit., 5, per cui: “la provvidenza (o la volontà politica) ha voluto che il d.l. 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, terzo comma, 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”.

¹¹⁷ E, ancora, se il Parlamento avesse modificato il contenuto del decreto-legge in sede di conversione? Ragiona in modo approfondito di questi profili, da ultimo, D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., 13-14.

¹¹⁸ Su cui, in particolare, G. AZZARITI, *Forma e sostanza nel diritto. A proposito del decreto legge n. 29 del 2010*, in *Costituzionalismo.it.*; in quel caso, il Parlamento ha poi adottato una legge di sanatoria, “Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione

E non deve quindi sorprendere che diversi autori, commentando il d.l. n. 86 del 2020, abbiano richiamato anche il Codice di buona condotta, adottato in seno al Consiglio d’Europa dalla Commissione di Venezia, che in diversi passaggi valorizza proprio l’esigenza di stabilità della normativa elettorale¹¹⁹: è stato evidenziato, a tal proposito, nel solco di un tracciato della giurisprudenza della Corte EDU, che la modifica delle regole elettorali “alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza”¹²⁰, con una possibile violazione dell’art. 3 del Protocollo 1 CEDU¹²¹.

A questo punto, alla luce di quanto esposto fin qui e provando a formulare qualche considerazione di sintesi, può dirsi, in termini generali, che la scelta del Governo di attivare il potere sostitutivo nei confronti della Regione Puglia conferma, in tutta la loro estensione e complessità, le problematiche correlate ad una sostituzione ex art. 120, secondo comma, Cost. tramite decreto legge¹²².

Se è vero, da una parte, che la natura straordinaria e provvisoria di questo atto potrebbe, in linea di principio, apparire consonante con un potere, quello sostitutivo, appunto, che la stessa Corte costituzionale considera “straordinario”¹²³, esercitabile dal Governo solo in casi eccezionali; dall’altra parte, però, è vero anche che rimangono difficilmente superabili i problemi connessi ad una eventuale mancata conversione, ad opera della Camere, del decreto legge adottato ai sensi dell’art. 120, secondo comma, Cost.

L’esame della vicenda pugliese, in sintesi, spinge ancora una volta a sottolineare l’urgenza di un intervento chiarificatore della Corte costituzionale, che sappia offrire elementi utili per sciogliere definitivamente il nodo relativo alla possibilità, per il Governo, di dare seguito al potere riconosciuto dall’art. 120, secondo comma, Cost. con un atto di tipo legislativo¹²⁴.

autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge”, per congelarne gli effetti.

¹¹⁹ Sottolinea questo aspetto, da ultimo, anche M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1206.

¹²⁰ Cfr. Corte EDU, sez. IV, *Cegolea v. Romania*, 24 marzo 2020, req. n. 25560/13, § 43.

¹²¹ A tenore del quale: “le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”.

¹²² Sulla diversa possibilità di esercitare il potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. con un decreto legislativo si interroga, da ultimo, D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., 12; sullo stesso tema, v., anche, A. DE MICHELE, *L’art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., 649.

¹²³ Di recente ha ricordato R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., 7, che “l’esercizio del potere sostitutivo deve essere caratterizzato da una ragionevole temporaneità” – cfr., in proposito, Corte cost., sent. n. 199 del 2018, *Considerato in diritto n. 6*.

¹²⁴ Intervento, quest’ultimo, che avrebbe potuto essere occasionato proprio dalla scelta governativa, concretizzatasi nel del d.l. 86 del 2020, di sostituirsi alla Regione Puglia: per F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 40, “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

5. Riflessioni conclusive

In disparte le considerazioni proposte nei paragrafi precedenti¹²⁵, la vicenda in commento offre l’occasione per riflettere conclusivamente, con una prospettiva più generale, sulla tenuta delle regole che il nostro ordinamento pone in tema di accesso alle cariche pubbliche dal punto di vista del genere¹²⁶.

Proprio commentando la vicenda *de qua*, alcuni autori hanno ragionato di una “bella pagina della storia dei diritti delle donne e della nostra Costituzione”¹²⁷: e, in effetti, è difficile non condividere l’idea che, con il d.l. n. 86 del 2020, sia stata segnata una importante tappa di quel percorso – contrassegnato da lunghe stagioni di immobilismo e da alcuni importanti momenti di svolta – che sta faticosamente accompagnando il nostro Paese verso l’affermazione di una vera *democrazia paritaria*¹²⁸.

attribuzione di fronte alla Consulta, al fine di verificare se si sia fatto un uso distorto dell’art. 120, secondo comma, Cost.”; anche per S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, cit., 7, “l’atto di sostituzione della Regione ‘non chiude la partita, ma la apre’, in chiave di difesa delle competenze regionali, ponendo proprio le basi per un pronunciamento della Corte costituzionale”. Rispetto ad un possibile intervento della Corte costituzionale, peraltro, non va dimenticato quanto già anticipato in precedenza (cfr. *supra* nota 84) ovverosia che la legge elettorale pugliese avrebbe potuto comunque essere portata all’attenzione del Giudice costituzionale, nell’ambito di un giudizio promosso attraverso l’impugnazione dei risultati elettorali (cfr., in proposito, Corte cost., sent. n. 193 del 2015).

¹²⁵ A quanto già evidenziato nel testo può essere aggiunto che per F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 47, “l’esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo presenta delle “storture” le quali potevano essere appianate con una tempistica più diluita e una maggiore programmazione degli interventi di ricognizione della normativa elettorale regionale da parte dell’esecutivo”; e che per M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi*, cit., 7: “la vicenda pugliese [...] potrebbe rappresentare una buona occasione per tornare a 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 (...)”.

¹²⁶ Per M. D’AMICO, *La vittoria della Costituzione*, in *La27esimoora.corriere.it*, 7 agosto 2020, “finalmente in modo deciso il Presidente del consiglio ci dimostra che la parità costituzionale è un vincolo che supera gli spazi discrezionali della politica e giustifica azioni sostitutive forti, ai massimi livelli”; osserva anche L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, cit., 605, che “il recente intervento sostitutivo da parte del Governo [...] rende di attualità il tema dell’efficacia delle tecniche adottate nel perseguimento dell’obiettivo della rappresentanza di genere e, più in generale, della promozione dei diritti fondamentali di natura politica”.

¹²⁷ Così per M. D’AMICO, *La vittoria della Costituzione*, cit., secondo cui “ci sono volute sempre forzature, a partire dalla famosa sent. n. 33 del 1960, con la quale Rosanna Oliva, coraggiosamente riusciva a far dichiarare incostituzionale la legge che impediva ancora, alla faccia degli artt. 3 e 51 Cost., alle donne di accedere a molti uffici pubblici, fra i quali anche la magistratura”.

¹²⁸ Per F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 48-49, l’intervento governativo è finalizzato al rispetto del principio della doppia preferenza di genere, il quale “arricchisce e valorizza il principio rappresentativo, soprattutto in una fase congiunturale di emergenza socio-sanitaria in cui “le donne sembrano scomparse”, osservando, poi, come

Il tema della presenza femminile nelle istituzioni – per lungo tempo relegato ai margini del dibattito scientifico – è da alcuni anni oggetto di una rinnovata attenzione¹²⁹; si tratta, del resto, di un tema che presenta una obiettiva “dignità costituzionale”¹³⁰: poiché in gioco c’è una grande questione di giustizia; perché – molto più freddamente – un organo squilibrato nel genere risulta potenzialmente carente sul versante della funzionalità, in quanto sprovvisto dell’apporto collaborativo del genere sottorappresentato; e perché, ancora, “la discriminazione verso il genere femminile [...] rappresenta una diseconomia, [...] comporta[ndo] la rinuncia a metà delle risorse disponibili”¹³¹. Come è stato autorevolmente sostenuto, infatti, l’assenza femminile impoverisce il Parlamento, al pari del Consiglio regionale o di qualsiasi altra assemblea elettiva, “come luogo in cui ha sede lo scambio dialettico e in cui si esprime la cultura di tutta la società, composta, appunto, di donne e di uomini”¹³².

Le modifiche normative intervenute negli anni hanno senz’altro contribuito a rendere, in questa prospettiva, il contesto politico – nazionale, regionale e locale – più coerente con l’impegno assunto dalla Repubblica agli artt. 3, secondo comma, e 51

“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”.

¹²⁹ Lo dimostra, di recente, anche il dibattito sulla rappresentanza di genere nell’organo di autogoverno della magistratura ordinaria: sul tema v., per tutti, i contributi pubblicati in M. D’AMICO, C. M. LENDARO e C. SICCARDI, *Eguaglianza di genere in Magistratura. Quando ancora dobbiamo aspettare?*, Milano, 2017; e, più di recente, M. D’AMICO, *Magistratura e questione di genere: alcune riflessioni sulla (necessaria) presenza femminile nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in corso di pubblicazione per *Quaderni costituzionali*; e B. PEZZINI, *Questione di genere nella magistratura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020.

¹³⁰ Come più volte ricordato da M. D’AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in *Giudicedonne.it*, 2017; e *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Scritti in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova, 2015. Non va dimenticato, peraltro, che il principio di pari opportunità è stato qualificato dalla Corte costituzionale come cornice di legalità, nella sent. n. 81 del 2012; occasione in cui la Consulta ha anche ribadito che “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo” – cfr. Corte cost., sent. n. 81 del 2012, *Considerato in diritto n. 4.2*, con nota di M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella giunta della regione Campania*, in *Federalismi.it*, 2012.

¹³¹ Cfr. il parere del Consiglio di Stato n. 1801 del 4 giugno 2014, sull’applicazione dell’art. 3 della l. 12 luglio 2011, n. 120 e dell’art. 1 del d.P.R. 30 novembre 2012, n. 251 in materia di quote di genere alle società in cui nessuna pubblica amministrazione ha da sola il controllo e alle c.d. società miste. A commento di questo parere, v., da ultimo, e M. D’AMICO, *Magistratura e questione di genere: alcune riflessioni sulla (necessaria) presenza femminile nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione.

¹³² Così precisamente M. CARTABIA, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle Istituzioni*, in M. D’AMICO e S. LEONE (a cura di), *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, 2017, la quale, in conclusione del suo contributo, richiama anche le parole del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all’atto della sua nomina come Giudice costituzionale, il quale sottolineava la necessità che l’organo di custodia della legalità costituzionale potesse esprimere “pluralità di culture, un pluralismo in cui fosse inclusa anche la componente del genere”; la stessa A., riporta anche le parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella: “mi auguro che negli uffici pubblici e nelle Istituzioni possano riflettersi, con fiducia, i volti degli italiani. [...] Storie di donne e di uomini, di piccoli e di anziani, con differenti convinzioni politiche, culturali e religiose”.

Cost.¹³³; tali modifiche, però, pur necessarie, non sono da sole sufficienti¹³⁴ e lo conferma – plasticamente – proprio l’esito delle elezioni regionali del settembre 2020¹³⁵.

Rispetto alla precedente tornata elettorale, il numero di donne è considerevolmente incrementato nel Consiglio regionale del Veneto, con un aumento da 11 a 17 consigliere, nella Regione Toscana, da 9 a 16, e proprio nella Regione Puglia, da 4 a 8; un leggero incremento si è avuto anche nella Regione Marche, in cui il numero di donne rappresentate in Consiglio è passato da 6 a 7. Negativo, invece, è stato il responso delle elezioni nella Regione Campania e nella Regione Liguria, nella quale, come anticipato in apertura, è stata introdotta soltanto *in extremis* la regola della doppia preferenza di genere: in queste due Regioni il numero di donne è sceso, rispettivamente, da 11 a 9 e da 6 a 3.

Tale risultato, complessivamente inteso, lungi dal rappresentare un argomento a favore dei detrattori delle misure antidiscriminatorie, conferma, in senso opposto, che i congegni normativi finiscono in molti casi per essere un’arma spuntata se le forze politiche – chiamate a comporre le liste e ad orientare, di riflesso, le preferenze elettorali – non si fanno portatrici di una cultura autenticamente ispirata alla parità di genere¹³⁶.

¹³³ Anche se non sono mancati, negli ultimi anni, alcuni episodi che confermano l’urgenza di un ulteriore “cambio di rotta”: in proposito, si può ricordare la lettera che il Gruppo “Lecostituzionaliste” aveva rivolto, nel 2018, ai presidenti delle due Camere, censurando la scelta esclusivamente maschile nella elezione, contestuale, di 21 componenti dei massimi organi istituzionali (un giudice costituzionale e i membri laici del C.S.M. e degli organi di autogoverno delle magistrature speciali).

¹³⁴ Osserva puntualmente M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, cit., 104, che “in alcune Regioni, tuttavia, la doppia preferenza di genere alla sua prima applicazione non ha prodotto, forse a causa di resistenze culturali da parte degli elettori, i risultati sperati. Ad esempio, in Basilicata l’approvazione della nuova legge elettorale, contenente quote di lista e la doppia preferenza di genere, ha consentito l’ingresso in consiglio regionale di una sola donna”.

¹³⁵ In generale, a commento delle ultime elezioni regionali, v. M. RUBECCHI, A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, 2020, i quali, peraltro, con specifico riferimento alla scelta del Governo di servirsi del potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. nei confronti della Regione Puglia, hanno rilevato come “un principio fondamentale in materia elettorale sia stato imposto tramite lo strumento più forte che lo Stato ha a disposizione a Costituzione vigente, per sanzionare l’inazione regionale”.

¹³⁶ Sottolinea, da ultimo, l’importanza di una “sensibilità su questo punto delle diverse forze politiche senza la quale i congegni istituzionali risultano certo rilevanti ma inevitabilmente insufficienti” G. TARLI BARBIERI, *Editoriale*, in *Le regioni*, 4/2020, 736.