

“La Costituzione si è mossa”: la
precettività dei principi costituzionali
sulla parità di genere e l’utilizzo del
potere sostitutivo del governo nei
confronti della Regione Puglia

di Tania Groppi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Siena



“La Costituzione si è mossa”: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia *

di Tania Groppi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Siena

1. Rights from Wrongs

La storia dei diritti umani è tutt’altro che un lungo fiume tranquillo. L’esperienza ci mostra che la consapevolezza di avere diritti deriva spesso dalla sensazione di ingiustizia che scaturisce da una violazione (“*Rights from Wrongs*”, recita il titolo di un noto volume americano): nella maggior parte dei casi, le conquiste non sono il risultato di una progettualità ben meditata, ma procedono a scatti, come reazione innescata da una violazione che mette in moto un attivismo. Per questo, a livello procedurale, esse sono il portato degli strumenti più vari, quasi sempre ‘anomali’ rispetto alle ordinarie vie di innovazione normativa: di solito si tratta di decisioni giurisdizionali, a volte di interventi dell’amministrazione o dell’esecutivo, anche con l’uso di poteri straordinari o d’urgenza. Le ‘grandi riforme’ arrivano in un secondo momento, a sistematizzare e razionalizzare un quadro che spesso si presenta come una scacchiera fatta di luci e ombre. La storia dei diritti delle donne, che altro non è che la storia della più diffusa e persistente violazione dei diritti umani dagli albori dell’umanità, ben rispecchia questo tipo di processi, ma tanti altri esempi potremmo fare, riguardo ai diritti delle minoranze etniche o sessuali, al diritto alla salute, al fine vita, fino ad arrivare alla tortura, alla pena di morte, alla schiavitù.

Questo mi pare il punto di partenza per leggere la vicenda ‘nostrana’ e alquanto più circoscritta dell’utilizzo del potere sostitutivo da parte del governo nei confronti della Regione Puglia, attraverso il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario” (tempestivamente convertito nella legge 7 agosto

* Paper richiesto dalla Direzione. Questo articolo sviluppa alcune considerazioni che avevo già avanzato in un breve commento (T. Groppi, *La democrazia paritaria alla prova dell’inerzia della Regione Puglia*, Corriere della Sera, la 27^a ora, 26 luglio 2020 : https://27esimaora.corriere.it/20_luglio_26/democrazia-paritaria-prova-dell-inerzia-regione-puglia-788b891a-cefc-11ea-ad37-c8c15ec5de19.shtml), del quale mantiene la forma, sprovvista di citazioni di dottrina. Non posso però non menzionare e ringraziare Marilisa D’Amico, per l’ispirazione che ho tratto dai suoi scritti.



2020, n. 98): ovvero del primo caso di attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, della Costituzione, a seguito di una omissione legislativa regionale.

Un provvedimento che può apparire sorprendente, specie se si tiene conto delle innumerevoli ed impellenti problematiche di ogni tipo generate nel 2020 dalla pandemia da Covid-19, che sembrerebbe mettere in primo piano ben altre questioni rispetto a quella della presenza femminile nei consigli regionali. Ma che, a guardare meglio, sorprendente non è affatto: esso ha infatti radici antiche, che proprio in epoca di pandemia sono venute più chiaramente allo scoperto, come cercherò di mostrare, sinteticamente, nelle pagine che seguono.

2. Una storia italiana

La vicenda che ha condotto, nel cuore dell'estate del 2020, al decreto-legge n. 86/2020 parte da lontano e vede intrecciarsi due tematiche che hanno connotato gli sviluppi del diritto costituzionale italiano degli ultimi venti, o persino venticinque anni: l'autonomia legislativa regionale e la garanzia delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

È soltanto dal 1999 che le regioni a statuto ordinario dispongono della potestà legislativa, concorrente, riguardo al "sistema di elezione" dei propri consiglieri: infatti, nell'ambito del processo di ampliamento delle competenze regionali innescatosi nella seconda metà degli anni Novanta, la legge costituzionale n. 1/1999 ha modificato in questo senso l'art. 122, comma 1, della Costituzione.

Il legislatore statale ha dettato le disposizioni di principio, in attuazione dell'art.122, comma 1, qualche anno più tardi, con la legge n. 165/2004: in particolare, l'art. 4 contiene i principi, assai stringati, in materia di "sistema di elezione" dei consigli regionali, senza prevedere, nel suo testo originario, alcun principio specifico quanto alla parità di genere.

Questo benché, medio tempore, l'ampia riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione recata dalla legge costituzionale n. 3/2001 avesse inserito nel nuovo testo dell'art. 117 un comma, il settimo, specificamente dedicato alle pari opportunità in ambito regionale. Non solo: tale comma esplicitamente prevedeva (e prevede) che le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Principio questo ripreso negli anni successivi da molti statuti regionali.

Ancor di più: un anno prima dell'adozione della legge n. 165/2004, nel 2003, l'art. 51, comma 1, della Costituzione era stato modificato dalla legge costituzionale n. 1/2003, che aveva aggiunto al testo originario ("Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge") una ulteriore proposizione, secondo la quale "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Una modifica divenuta necessaria, come è noto, a seguito della assai criticata sentenza



della Corte costituzionale n. 422/1995, che aveva ritenuto il testo originario dell'art. 51 non sufficiente a dare copertura costituzionale alle azioni positive in materia elettorale.

Ci sono voluti però molti anni (e molta inerzia da parte dei legislatori regionali, dovremmo aggiungere!) perché il legislatore nazionale si decidesse a introdurre nella legge n. 165/2004 un principio apposito. Ciò che è avvenuto con la legge n. 215/2012, il cui articolo 3 ha inserito nell'articolo 4 della legge n. 165/2004 una lettera *c-bis*), chiamando i legislatori regionali al rispetto della “promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive”.

Ma neppure tale nuovo principio è riuscito a spingere i legislatori regionali a modificare la normativa elettorale, al punto che, nella XVII legislatura, è stato necessario un ulteriore intervento legislativo statale. 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. 20/2016, è 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”.

La legge n. 20/2016 (recante “Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire la parità della rappresentanza di genere nei consigli regionali”) ha sostituito la lettera *c-bis*) con un nuovo testo, che è quello oggi vigente, che declina in maniera assai puntuale il principio già introdotto nel 2012, dettagliando direttamente le misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, a seconda del sistema di elezione scelto dalla regione. Si prevede infatti 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”.

Ecco servito un ventaglio di possibilità per i legislatori regionali, ai quali non restava che recepire la soluzione corrispondente al sistema elettorale prescelto. Poteva il legislatore statale fare di più? E che cosa? Introdurre direttamente, con normativa autoapplicativa cedevole, in ciascuna legge regionale non



adeguata le norme mancanti, appoggiandosi su una delle competenze statali dell'art. 117, comma 2? E quale? Probabilmente la lettera *m*), che si riferisce alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: ma l'accesso alle cariche elettive di cui all'articolo 51, comma 1, che si colloca nel titolo della Costituzione sui “rapporti politici”, può essere fatto rientrare in tale previsione? Mi sento di dire che un intervento di questo tipo da parte del legislatore statale, realizzato inevitabilmente senza la partecipazione al relativo procedimento delle regioni interessate (in quanto non prevista dalla Costituzione), avrebbe presentato assai maggiori problemi di costituzionalità, anche in termini di leale collaborazione, dell'odierno esercizio del potere sostitutivo, che perlomeno si configura come la tappa estrema di una vicenda che ha offerto alle regioni molteplici occasioni per riallineare la propria legislazione alla legge statale e, tramite essa, al dettato costituzionale.

3. Quattro regioni ‘dalla dura cervice’

Ebbene, nonostante la precisa indicazione della legge n. 20/2016 e malgrado le proteste dei movimenti delle donne, all'inizio del luglio 2020 la legislazione di quattro regioni a statuto ordinario (non esamino qui la situazione delle regioni a statuto speciale, benché non mi pare che per esse si pongano problematiche molto diverse)¹ risultava non ancora adeguata. Dai dossier elaborati dai servizi studi di Camera e Senato² e dallo studio realizzato dal gruppo delle costituzionaliste³ è emerso che Piemonte e Liguria non avevano adottato una propria legge elettorale, continuando ad applicare la legislazione statale

¹ A seguito della legge cost. n. 2/2001, in ciascuna regione speciale la legge statutaria disciplina le modalità di elezione del consiglio regionale, nel rispetto dello statuto regionale e "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica". È poi stabilito, con una disposizione identica per tutti e cinque gli statuti delle regioni speciali, che “Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”. Una formulazione, come si vede, ancor più puntuale di quella dell'art. 117, comma 7, della Costituzione, la cui precettività è stata valorizzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 49/2003 già prima della revisione costituzionale dell'art. 51, comma 1. Quanto alla legislazione elettorale regionale, mi limito a richiamare la situazione della Regione Valle d'Aosta, che va al voto il 20 e 21 settembre 2020: nella sua legislazione è prevista l'espressione di un solo voto di preferenza, mentre nelle liste elettorali nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 35 per cento: così, rispettivamente, artt. 34-35 e art 3-bis della legge regionale n. 3 del 1993, come modificata dalla n. 7 del 2019.

² Le Camere hanno prodotto negli ultimi anni un'importante mole di documentazione sulla parità di genere. Si vedano ad esempio, Camera dei deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n° 104 - Schede di lettura, 5 marzo 2020: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0340.pdf?_1590678920314; Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Le leggi elettorali regionali: quadro di sintesi*, 3 agosto 2020: <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-13699/le-leggi-elettorali-regionali-quadro-sintesi.html>; Senato della Repubblica, Servizio Studi- Camera dei deputati, Dipartimento istituzioni, XVIII legislatura, *Dossier su Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, 4 agosto 2020: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/1162003/index.html>.

³ Lecostituzionaliste, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 103 ss.: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Le_Costituzionaliste_-_Il_mancato_adeguamento_delle_leggi_elettorali_regionali.pdf.



del 1995 sprovvisoria (tra l'altro proprio a seguito della sentenza n. 422/1995) di norme sulla parità di genere, mentre Calabria e Puglia, pur dotate di proprie leggi elettorali, non avevano recepito, in toto (Calabria) o in parte (Puglia, limitatamente alla doppia preferenza di genere), il dettato della legge n. 20/2016.

Una situazione tanto più grave in quanto Piemonte e Calabria hanno rinnovato i propri organi elettivi di recente, rispettivamente il 26 maggio 2019 e il 26 gennaio 2020, sulla base della disciplina non adeguata, mentre Liguria e Puglia sono, chiamate al voto il 20 e 21 settembre 2020.

Le conseguenze sono evidenti a livello fattuale. La presenza femminile nelle assemblee regionali italiane si attestava nel 2018 in media intorno al 17,7%, una cifra che, se proiettata sul piano nazionale (dove invece dal 2013 si è assistito a un netto incremento, arrivando con le elezioni del 2018 al record di presenza femminile in parlamento: 35,7% alla Camera dei deputati e 34,7% al Senato)⁴ vedrebbe l'Italia assai mal posizionata quanto a *gender gap* a livello europeo e mondiale. Le quattro regioni menzionate si collocano agli ultimi posti. Ad oggi, i numeri sono questi: Puglia, 5 donne su 51 componenti del consiglio regionale; Liguria, 5 su 31; Calabria, 3 su 31; Piemonte, 7 su 51.

La ragione per cui il potere sostitutivo è stato esercitato unicamente nei confronti della Regione Puglia - benché il titolo del decreto-legge non vi faccia riferimento espresso, ponendo in termini generali la questione della "parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario"- risulta facilmente comprensibile.

Da un lato, infatti, la Regione Liguria ha adottato *in extremis* una nuova legge (legge reg. 21 luglio 2020, n. 18), adeguandosi ai principi introdotti dalla legge n. 20/2016. In essa si prevede che le liste provinciali debbano essere formate, a pena di inammissibilità, "in modo che i candidati del medesimo sesso non eccedano il sessanta per cento del totale" (art. 6, comma 2) e viene introdotta la doppia preferenza di genere (art. 7, commi 1 e 5).

Dall'altro lato, come abbiamo detto, le Regioni Piemonte e Calabria hanno rinnovato i propri organi anteriormente, per cui è evidente che nel luglio 2020 non sussisteva nei loro confronti l'urgenza di intervenire.

Cionondimeno, la vicenda di queste due regioni merita qualche attenzione. Non tanto per il mancato esercizio, prima dell'elezione dei rispettivi consigli regionali, del potere sostitutivo: trattasi infatti di un potere che, come stabilisce lo stesso art. 120, comma 2, "*può*" essere esercitato dal governo, essendo pertanto riconducibile a una scelta politica. Una scelta politica che, evidentemente, non si volle compiere

⁴ Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Ufficio Valutazione Impatto, *Parità vo' cercando. 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni. Documento di analisi n. 13*, luglio 2018: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083349.pdf>.



allora. Possiamo stigmatizzare, sul piano politico, il comportamento del governo (per la Regione Piemonte si trattava del Conte I, sostenuto da una diversa maggioranza politica, per la Calabria del Conte II, ovvero dello stesso governo che ha seguito un diverso comportamento con la Puglia), oppure possiamo cercare di comprendere che cosa sia cambiato oggi, interrogandoci se si tratti di un nuovo indirizzo politico o di una nuova situazione di fatto: ciò non toglie che, sul piano giuridico, il mancato utilizzo del potere sostitutivo *allora* avverso Piemonte e Calabria sia del tutto irrilevante per quel che ci interessa *ora*, riguardo alla Regione Puglia.

Quel che invece rileva, a mio avviso, è la vicenda calabrese. Infatti, in Calabria è stata tentata la via giudiziaria per far dichiarare incostituzionale la legge regionale non adeguata (legge reg. n. 1/2005). Prima delle elezioni del gennaio 2020, l'associazione W.W.W. What Women Want e una cittadina elettrice avevano impugnato di fronte al TAR Calabria il decreto di indizione delle elezioni, chiedendo al contempo la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge regionale, in quanto in violazione degli artt. 3, 48, 51, 117, 122 e 123 della Costituzione, nonché dell'art. 2 dello Statuto della Regione Calabria (che impegna la Regione a perseguire la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena parità sociale, economica e culturale degli uomini e delle donne). Tuttavia, il TAR ha ritenuto il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, in quanto “oggetto del sindacato sollecitato al giudice non è l'esercizio del potere amministrativo, ma la violazione di un diritto politico in ragione dell'uso (in tesi scorretto) del potere legislativo da parte della Regione Calabria, che non ha adeguato la legge che disciplina il procedimento elettorale ai principi fondamentali dettati dalla legge ai sensi dell'art. 122 Cost.”. Né ha ritenuto rilevante l'argomento, avanzato dalle ricorrenti, per cui potrebbe configurarsi una carenza di interesse a un'azione di mero accertamento promossa di fronte al giudice civile, dato che, a differenza di quanto accade con le elezioni politiche, per le elezioni regionali è possibile impugnare gli atti della procedura elettorale dinanzi a un giudice, nella specie il giudice amministrativo (si richiamava anche la sentenza della Corte costituzionale n. 110/2015, sulle elezioni europee)⁵. Svoltosi le elezioni sulla base della normativa non adeguata, è stata tentata, a quanto risulta da fonti giornalistiche, un'altra via: sono stati impugnati, sempre di fronte al TAR, i risultati elettorali, eccependo in tale sede l'illegittimità costituzionale della legge elettorale regionale⁶. L'udienza per la discussione del ricorso sarebbe stata fissata, secondo le stesse fonti, per il 23 settembre del 2020.

Dalla vicenda calabrese, peraltro tuttora in corso, possiamo trarre due considerazioni.

⁵ T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, Sent., (ud. 18/12/2019) 27-12-2019, n. 2158.

⁶ Per le quali è possibile consultare i seguenti indirizzi web <https://www.catanzaroinforma.it/politica/2020/06/17/il-tar-decidera-sulla-validita-delle-elezioni-regionali-di-gennaio/155237/> e https://www.lacnews24.it/politica/elezioni-regionali-rischio-ricorso-tar_119774 https://www.lacnews24.it/politica/elezioni-regionali-rischio-ricorso-tar_119774



In primo luogo, essa ci mostra che è arduo sottoporre alla Corte costituzionale una questione di costituzionalità relativa ad una legge elettorale regionale vigente non adeguata. Non solo non esiste tale possibilità in via principale⁷, ma anche la via incidentale è assai complicata. Niente di nuovo sotto il sole, lo sappiamo, è il sistema italiano di giustizia costituzionale, con le sue strettoie che, nonostante le generose aperture della Corte con le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, implica grandi sforzi e molta creatività, senza assicurare però alcun risultato, anzi con il rischio che, in ogni caso, la dichiarazione di incostituzionalità arrivi troppo tardi, a giochi fatti, e non riesca ad esplicitare appieno la propria retroattività.

In secondo luogo, ne emerge che sottoporre in via incidentale questo tipo di questioni alla Corte è sì assai arduo, ma non impossibile. E che, pertanto, di fronte a un movimento ‘dal basso’ determinato e giuridicamente attrezzato, non è da escludere che, alla fine, tenta e ritenta, una legge elettorale regionale non adeguata sia rinviata alla Corte e da questa dichiarata incostituzionale, con eventuali effetti retroattivi, e quindi assicurando sì la tutela delle posizioni soggettive, ma al prezzo di un serio rischio per la certezza del diritto e la stabilità delle istituzioni regionali.

In altre parole, il caso della Calabria contribuisce a mettere in luce sia la difficoltà di riuscire, in via giudiziaria, a garantire i diritti negati dal mancato adeguamento, sia i rischi potenzialmente insiti in tale prospettiva, in quanto capace di portare all’annullamento delle elezioni regionali.

Benché, ovviamente, la vicenda calabrese non sia menzionata nel preambolo del decreto-legge, non mi pare da escludere che essa possa aver sollecitato il governo a un intervento audace e innovativo come il ricorso all’art. 120, comma 2. Tanto più che i movimenti femminili nell’ambito della società civile pugliese hanno da tempo esplicitamente prospettato la via giudiziaria, nel caso di mancato adeguamento da parte della Regione.

In definitiva, in vista delle elezioni regionali in Liguria e Puglia del settembre 2020, di fronte all’inerzia dei legislatori regionali, è tornato a prospettarsi ancora una volta, l’ennesima, l’interrogativo del “che fare”: come garantire cioè l’effettività del principio costituzionale di parità di genere nell’accesso alle

⁷ Soltanto per le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e per quelle della Regione Trentino- Alto Adige l’art. 2 del decreto legislativo n. 266/1992 prevede eccezionalmente un particolare sistema di adeguamento ai principi e alle norme statali costituenti limiti alla legislazione provinciale e regionale di tipo esclusivo o concorrente. Come ha rilevato la Corte costituzionale, “questo sistema comporta, non già l’immediata applicabilità delle norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l’insorgere in capo a queste ultime, all’entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell’ordinamento nazionale. Tale obbligo dev’essere soddisfatto, ai sensi dell’art. 2, primo comma, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’atto legislativo recante i nuovi principi ovvero, nel caso che tale atto disponga diversamente, nel termine più ampio eventualmente fissato dal medesimo atto. Nel frattempo, precisa lo stesso articolo, continuano ad essere applicate le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti. Nel caso che il termine di sei mesi concesso per l’adeguamento trascorra inutilmente, entro i successivi novanta giorni dalla scadenza del medesimo termine le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti non adeguate possono essere impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri in via diretta davanti alla Corte costituzionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2, secondo e terzo comma)” (sentenza n. 172/1994).



cariche elettive regionali, già mediato dal legislatore statale, in un primo momento con una vera e propria legislazione di principio, poi con una normativa assai dettagliata.

A differenza di quanto accaduto per Piemonte e Calabria, abbandonate a un certo punto al loro destino, la pressione del governo è stata stavolta più decisa: se ciò ha avuto successo con la Liguria, le condizioni politiche non hanno consentito lo stesso esito in Puglia. Da qui l'*extrema ratio*, il “sorprendente” primo utilizzo dell’art. 120, comma 2, Cost.

4. Il “sorprendente” primo utilizzo dell’art. 120, comma 2, di fronte a una omissione legislativa

Ed eccoci a noi. Il decreto-legge n. 86/2020 ha riportato in auge una disposizione un po' dimenticata, l’art. 120, comma 2 della Costituzione, riaprendo il dibattito che era sorto negli anni immediatamente successivi alla legge costituzionale n. 3/2001, sulla possibilità di radicarvi un potere sostitutivo statale nei confronti dei legislatori regionali.

Il decreto-legge, infatti, fin dal preambolo, che richiama l’art. 120 e l’art. 8 della legge n. 131/2003, si pone come intervento sostitutivo. In questa direzione va poi, chiaramente, l’art. 1, che reca “Intervento sostitutivo in materia di consultazioni elettorali regionali per l’anno 2020”. Il primo comma dell’articolo medesimo stabilisce che: “Il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale, nonché dei consigli regionali dei principi fondamentali posti dall’articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all’articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l’assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate”.

Quanto alla motivazione che ha indotto all’utilizzo del potere sostitutivo, il preambolo del decreto-legge si riferisce alla necessità, “a tutela dell’unità giuridica della Repubblica”, di “garantire l’effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell’articolo 51, primo comma, della Costituzione”. Nel testo del decreto, all’articolo 1, comma 2, si afferma che le misure sono adottate “al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l’unità giuridica della Repubblica”. Pertanto, il perno dell’intervento sembra da rinvenire (tra le cause che giustificano l’utilizzo del potere sostitutivo elencate nell’art. 120, comma 2) nella unità giuridica della Repubblica, con una sorta di “aggiustamento del tiro” rispetto alla previa diffida, sulla quale ritornerò tra un momento, che si riferiva, invece, nel preambolo, al fatto che le disposizioni di principio in materia di pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive “rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti, ai sensi dell’art. 120, comma 2, della Costituzione, sull’intero territorio nazionale”. Unità giuridica, peraltro, rispetto alla quale i livelli essenziali si pongono come una specificazione, fin dal



testo dell'art. 120, comma 2 (che si riferisce alla “tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e *in particolare* la tutela dei livelli essenziali”: corsivo nostro). La stessa Corte costituzionale ha enfatizzato il legame tra tutela dell'unità giuridica e garanzia dei diritti, nella sentenza n. 121/2012⁸.

Il decreto-legge è stato preceduto (il 23 luglio 2020), così come previsto dall'art. 8 della legge n. 131/2003, da un atto formale di diffida, da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Ministra per le pari opportunità e la famiglia, nei confronti della Regione Puglia, ad adeguare, entro il 28 luglio 2020, le disposizioni della propria legge elettorale ai principi dell'art. 4, comma 1, della lettera *c) bis* della legge n. 165/2004, come modificati dalla legge n. 20/2016. La diffida a sua volta riferisce nel preambolo - anche al fine di giustificare come “congruo”, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003, il termine di soli 5 giorni assegnato alla Regione - di una precedente serie di atti governativi, dei quali si trova notizia anche sulla stampa (congiuntamente a varie esternazioni di componenti del governo): una lettera inviata il 5 giugno dal Ministro degli affari regionali, “per il tramite del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome”, rivolta, parrebbe, a tutte le regioni inadempienti (come si legge nell'atto di diffida), per sollecitarle ad adeguarsi; l'informativa del Ministro medesimo al Consiglio dei ministri nella seduta del 25 giugno; la nota del Presidente del Consiglio, in data 3 luglio, con la quale si invitano ulteriormente le regioni ad adeguarsi. A seguito della diffida, fallito il tentativo del Consiglio regionale della Puglia di modificare, nella seduta del 28 luglio, la legge reg. n. 2/2005, il 31 luglio il Consiglio dei ministri, appositamente convocato, con la partecipazione del Presidente della Regione Puglia (secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 131/2003), ha deliberato, “su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, di concerto con il Ministro dell'interno”, il testo del decreto-legge n. 68/2020.

Il contenuto precettivo del decreto-legge è assai semplice, risolvendosi nella introduzione della doppia preferenza di genere. Esso stabilisce che nella Regione Puglia, per le elezioni del consiglio regionale, si

⁸ 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 dell'Italia, 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.” (sentenza n. 121/2012).



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” (art. 1, comma 2). Va rilevato che la Puglia rispettava già l'altro principio contenuto nella legge n. 20/2016, ovvero che in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale (art. 8 della legge reg. n. 2/2005, come modificata dalla legge reg. n. 7/2015), benché l'inosservanza sia punita con una sola sanzione pecuniaria (ma la legge n. 20/ 2016 non individua la sanzione, anche se la maggior parte delle regioni prevede l'inammissibilità della lista). È altresì nominato un commissario straordinario con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti (ivi compresa la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con il comma 2), nella persona del prefetto di Bari (art. 1, comma 3).

5. Le reazioni: veri e falsi problemi

L'accoglienza riservata al provvedimento da parte dei diversi soggetti dell'ordinamento meriterebbe un discorso a sé, che qui posso soltanto accennare, in quanto ci porterebbe all'interno di dinamiche assai complesse e non sempre chiaramente intelleggibili da chi non sia direttamente coinvolto. A livello politico, nonostante i 'malumori' dell'opposizione, locale e nazionale, l'intervento governativo non ha incontrato evidenti contrapposizioni, come testimonia l'ampia maggioranza raggiunta nelle due Camere (solo 2 voti contrari) e il fatto che abbiano votato a favore della conversione persino i rappresentanti dei gruppi delle autonomie⁹. Per non dire della reazione del Presidente della Regione sostituita, che, uscendo dal Consiglio dei ministri che ha approvato il provvedimento, si è mostrato “soddisfatto di essere stato sostituito”. Sono poi immaginabili le reazioni di soddisfazione da parte dei movimenti della società civile, in particolare del mondo associativo femminile pugliese o delle costituzionaliste (io stessa sono intervenuta al riguardo) che si erano attivati proprio in tale direzione.

Vorrei invece soffermarmi su alcuni dei rilievi critici immediatamente avanzati dalla dottrina.

Una prima obiezione è quella alla quale ho già fatto cenno, che potremmo sintetizzare come “due pesi, due misure”, in riferimento al fatto che non si sia utilizzato in passato il potere sostitutivo nei confronti di Piemonte e Calabria, che hanno svolto recentemente le elezioni regionali sulla base della normativa non adeguata. Si tratta di una obiezione di opportunità, ovviamente, dato che, come ho già detto, siamo

⁹ Si vedano i resoconti delle sedute: A.C., seduta del 4 agosto 2020 (il disegno di legge di conversione ha ricevuto 267 voti a favore e 2 voti contrari; ci sono stati 182 astenuti); A.S., seduta del 6 agosto 2020 (149 favorevoli e 98 astenuti, nessun voto contrario).



di fronte ad un potere che è affidato al governo in quanto organo politico. Esso pertanto ha un vasto margine di scelta nel valutare le diverse situazioni, esattamente come avviene per l'impugnativa delle leggi regionali ai sensi dell'art. 127 Cost., che sovente segue logiche distinte rispetto a regioni diverse e in momenti diversi, senza che in tale comportamento siano ravvisabili profili di illegittimità, benché ci spinga a interrogarci sulle ragioni sottostanti a un atteggiamento così disomogeneo.

Ci sono poi i rilievi critici di coloro che ritengono trattarsi di un intervento in materia elettorale realizzato nell'imminenza delle elezioni, in contrasto con i principi dettati dal Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia, per cui la legislazione elettorale deve godere di una certa stabilità e in particolare non dovrebbe essere cambiata nell'anno precedente alle elezioni¹⁰.

Altro aspetto che è stato ritenuto problematico è l'utilizzo del decreto-legge, anche alla luce dell'art. 15, comma 2, lett. b), della legge n. 400/1988, secondo il quale il governo non può con tale fonte provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, tra le quali quella elettorale.

Entrambe le critiche mi paiono infondate, se partiamo dalla corretta individuazione della materia alla quale il decreto-legge n. 86/2020 deve essere ricondotto: siamo proprio sicuri che si tratti della "materia elettorale"? Tutt'altro. Applicando la metodologia messa a punto dalla Corte costituzionale ai fini del riparto di competenze tra Stato e regioni, e in particolare il criterio della *prevalenza* determinato attraverso un approccio teleologico (criterio introdotto almeno dalla sentenza n. 50/2005), è evidente che l'intervento sostitutivo incide "in prevalenza" non sulla materia elettorale (e men che meno sul "sistema elettorale" in senso stretto), bensì sulla parità di genere, alla cui realizzazione è indirizzato.

Ciò comporta specifiche conseguenze.

Una volta che riconosciamo la prevalenza della materia "parità di genere", il riferimento al Codice di buona condotta in materia elettorale (mai valorizzato tanto quanto in questo momento dai commentatori!) non risulta conferente e ben altri dovrebbero essere, volendo, i testi internazionali da richiamare¹¹. Anche senza considerare la sua natura di fonte di *soft law*, volendo agganciarlo all'articolo 3

¹⁰ Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Guidelines and Explanatory Report Adopted by the Venice Commission at its 52nd Session (Venice, 18-19 October 2002), CDL-D(2002)023rev2-cor (paragrafo 65).

¹¹ A partire dall'art. 7 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna- CEDAW, che è stato poi ripreso dal Comitato incaricato di vigilare sull'applicazione della Convenzione, nella Raccomandazione generale n. 23 (16a sessione, 1997) <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>. Nell'ambito del Consiglio d'Europa si potrebbero richiamare innumerevoli raccomandazioni del Comitato dei ministri, tra le quali spicca la Raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici adottata il 12 marzo 2003, con la quale si "raccomanda ai governi degli Stati membri: I. di impegnarsi a promuovere una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini riconoscendo pubblicamente che una equa ripartizione del potere decisionale tra donne ed uomini di diversa cultura ed età rafforza ed arricchisce la democrazia; II. di proteggere e di promuovere la parità dei diritti politici delle donne e degli uomini, compreso il diritto di eleggibilità e la libertà di associazione; [...] IV. di rivedere la propria legislazione e le proprie prassi al fine di assicurarsi che le strategie e le misure descritte nella presente raccomandazione siano applicate e



del Protocollo 1, come fa in alcune sentenze la Corte EDU¹², non si vede come la doppia preferenza di genere introdotta con intervento sostitutivo dello Stato in attuazione di un obbligo costituzionale nella legge di una singola regione, sia pure alla vigilia delle elezioni, possa essere inquadrata tra quegli interventi che, minando la stabilità della legislazione elettorale, mettono in pericolo “il rispetto dei diritti garantiti dall’articolo 3 del Protocollo n. 1”. Basti considerare che si tratta di giurisprudenza resa in riferimento a casi (penso soprattutto a quelli relativi alla Romania, alla Bulgaria, alla Moldova, alla Georgia) nei quali estensive modifiche della legislazione elettorale introdotte poco prima delle elezioni erano evidentemente orientate ad escludere le minoranze etniche o altri candidati. Qui, al contrario, l’intervento normativo, limitato e circoscritto, trova il fondamento nell’esigenza di attuare principi che, oltre ad essere presenti nella Costituzione italiana, trovano pieno riconoscimento e tutela a livello internazionale e sono volti non a escludere, ma al contrario a includere alcuni dei più rilevanti soggetti del pluralismo, ovvero la componente femminile della società.

Quanto al decreto-legge in materia elettorale, al di là della ben nota possibilità per il governo di intervenire con decreto-legge sulla legislazione elettorale di contorno (che potrebbe di per sé non essere dirimente, in quanto l’articolo 4 della legge n. 165 /2004, nel quale è contenuta la lettera *c) bis*, è rubricato “Disposizioni di principio, in attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di sistema di elezione”), viene in rilievo il fatto che il decreto-legge è utilizzato in quanto strumento per l’attuazione dell’art. 120, comma 2, Cost., ovvero per rendere effettivo un preciso obbligo costituzionale in materia di parità di genere. Il problema pertanto si sposta: non ci dobbiamo interrogare sulla legittimità di un intervento con decreto-legge in materia elettorale, quanto sulla possibilità di ricondurre l’intervento medesimo nell’ambito dell’art. 120, comma 2, e, a seguire, questa volta sì, sulla idoneità del decreto-legge a farsi strumento del potere sostitutivo statale.

messe in opera”. Tra le misure legislative e amministrative indicate nell’Annesso si fa espresso riferimento al fatto che gli Stati membri dovrebbero “1. prevedere una eventuale modificazione della costituzione e/o delle disposizioni legislative, nonché azioni positive, per favorire una partecipazione più equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici. [...] 5. quando i sistemi elettorali hanno un impatto manifestamente negativo sulla rappresentanza politica delle donne nelle assemblee elettive, modificare o riformare questi sistemi al fine di promuovere una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini;”. Si veda il testo al link https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680948b27. Innumerevoli sarebbero poi gli atti da richiamare a livello di Unione europea: si veda ad es. la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sulla partecipazione delle donne al processo decisionale politico – qualità e parità (2011/2295(INI)): <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0070&language=IT&ring=A7-2012-0029>.

¹² La Corte europea dei diritti dell’uomo ha affermato che, se uno Stato modifica le 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”, agganciando pertanto il Codice di buona condotta all’art. 3 del Protocollo 1 (così ad es. Corte EDU, sez. IV, *Cegolea v. Romania*, 24 marzo 2020, req. n. 25560/13, paragrafo 43).

Eccoci così arrivati al vero nodo problematico dell'intera vicenda: possiamo considerare che la mancata attuazione regionale dei principi costituzionali sulla parità di genere, per come mediati dal legislatore statale, realizza una delle ipotesi dell'art. 120, comma 2? In particolare, possiamo ritenere che, come affermato dal decreto-legge n. 86/2020, l'inattuazione da parte della Regione Puglia metta in pericolo "l'unità giuridica" della Repubblica? E possiamo considerare il decreto-legge uno strumento adeguato per un intervento di questo tipo?

Ci si inoltra qui su un terreno denso di incertezze, nel quale è inevitabile scontrarsi col carattere irrisolto e ambiguo del regionalismo italiano, per come configurato a seguito della riforma del Titolo V. Grandi competenze regionali, sulla carta, un sistema quasi-federale, ma sprovvisto di strumenti chiari a tutela delle esigenze unitarie, nel quale, come dire, occorre arrangiarsi in via interpretativa per impedire la paralisi oppure lo sfaldamento dell'intero sistema: quel che negli anni ha cercato di fare, faticosamente, la Corte costituzionale, nella rilettura della riforma del 2001.

Grande incertezza circonda, fin dall'inizio, anche la lettura dell'art. 120, comma 2. Una volta riconosciuto (*in primis* dalla Corte costituzionale con i due *leading cases* in materia: n. 43/2004, n. 236/2004) che la previsione dell'art. 120, comma 2, fa da contraltare all'ampliamento delle competenze regionali, "assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari", le concordanze si fermano.

In particolare, la dottrina si è divisa sulla interpretazione da dare alla previsione secondo la quale "il governo può sostituirsi agli *organi* delle regioni". Si riferisce essa anche ai consigli regionali per mancato esercizio della potestà legislativa? E in tal caso, con quale atto il governo potrà intervenire? È possibile utilizzare un decreto-legge? Cosa si intende, in particolare, per "tutela dell'unità giuridica ed economica"? È l'art. 120, comma 2, la norma di chiusura del sistema? È l'equivalente della *konkurrierende Gesetzgebung*? È una nuova incarnazione del soppresso interesse nazionale? E in che rapporto si pone con il principio di sussidiarietà "ascensionale", come elaborato dalla Corte a partire dalla sentenza n. 303/2003? E con il comma 5 dell'art. 117, che sembra invece prefigurare in modo netto e chiaro un potere sostitutivo legislativo, sia pure limitatamente all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea?

Benché l'art. 8 della legge n.131/2003, che ha disciplinato il procedimento per attivare l'art. 120, comma 2, si riferisca alla possibilità per il governo di adottare "i provvedimenti necessari, anche normativi", la maggior parte degli autori hanno letto la previsione come finalizzata a costituzionalizzare il tradizionale potere sostitutivo di natura amministrativa.

La Corte costituzionale non ha mai affrontato nel merito la questione. In realtà, essa era stata chiamata a farlo, proprio in riferimento all'art. 8 della legge n. 131/2003, a seguito del ricorso di alcune regioni

speciali che tra l'altro lo avevano censurato in quanto "se avesse previsto un potere sostitutivo di natura normativa, con legge formale ordinaria si sarebbe configurato un decreto-legge atipico, discosto dal modello definito dall'art. 77 Cost.". Tuttavia, nella sentenza n. 236/2004 la Corte ha dichiarato inammissibile la questione, ritenendo che l'art. 8, nel momento del ricorso, non esplicasse efficacia nei confronti delle regioni speciali. Si può comunque ritenere che la sentenza, laddove afferma, in riferimento all'art. 120, comma 2, Cost., che "la disposizione è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente", lasci le porte aperte, attraverso il richiamo dell'art. 117, alla sostituzione del legislatore regionale.

L'affermazione più rilevante si trova nella sentenza n. 361/2010, nella quale si nega la possibilità per un commissario *ad acta* di sostituirsi al legislatore regionale, lasciando però impregiudicata la questione generale: "anche volendosi interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale 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" ciò sarebbe possibile attraverso "l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.", fermo restando il divieto "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".

In sostanza, mi pare che la giurisprudenza costituzionale non escluda né la possibilità di configurare una sostituzione legislativa, né di utilizzare in tal caso il decreto-legge. Ciò detto, non resta che rilevare, ancora una volta, l'inadeguatezza e le lacune del Titolo V, in particolare la mancanza di idonei strumenti a tutela degli interessi unitari e di idonei meccanismi collaborativi: inadeguatezza e lacune che, in assenza di una revisione costituzionale, quanto mai necessaria, debbono essere colmate in via interpretativa, non potendosi accettare che, in uno Stato costituzionale, diritti e principi fondamentali vengano violati o svuotati a causa della farraginosità dei rapporti Stato-regioni.

6. Per una rinnovata precettività del principio di parità di genere

Nonostante gli elementi di difficoltà accennati (ai quali dovremmo aggiungere gli interrogativi sul perché non hanno funzionato le vie 'ordinarie' di adeguamento), non si può nascondere l'importanza del fatto che il primo utilizzo dell'art. 120, comma 2, per omissione legislativa riguardi il principio della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Infatti, il decreto-legge n. 86/2020 (e, già prima, l'atto di diffida del Presidente del Consiglio) sancisce in maniera oserei dire 'definitiva', accompagnandola con un



intervento concreto, la precettività dell'art. 51, comma 1, e dell'art. 117, comma 7, della Costituzione¹³. L'intervento sostitutivo, insomma, ribadisce che la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive non è un puro optional, una norma programmatica che *può* essere implementata dai legislatori regionali¹⁴, ma una norma precettiva che, ancor più in quanto tradotta dalla legge statale in un principio, deve essere attuata dai legislatori regionali, venendo a costituire uno degli elementi imprescindibili che connotano la Repubblica come Stato unitario. E proprio a questo titolo il governo può farsene garante, utilizzando i poteri che gli riconosce l'art. 120, comma 2, a tutela dell'unità giuridica.

Come sembra lontana l'epoca (era solo il 2010!) in cui il governo impugnò di fronte alla Corte costituzionale, per violazione del principio di eguaglianza, la legge della Regione Campania che, in anticipo sul legislatore statale, aveva introdotto la doppia preferenza di genere! Allora, ci volle la Corte per respingere questa censura (davvero di retroguardia, considerando che, come abbiamo detto, nel 2003 era stata modificato l'art. 51 della Costituzione proprio inserendovi il principio di pari opportunità per l'accesso alle cariche elettive) e difendere invece l'operato del legislatore regionale, in nome di un quadro normativo, costituzionale e statutario, che richiede "misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale" (è la sentenza n. 4/2010). Oggi siamo di fronte a una situazione opposta: il governo si sostituisce a una regione che non sta attuando la Costituzione.

Tuttavia, anche in questo caso, come sempre accade di fronte all'utilizzo di "poteri straordinari", sia pure previsti dall'ordinamento, non può non sorgere qualche inquietudine. Il timore che si apra un varco per ingerenze dello Stato (peggio ancora, del governo, che rappresenta soltanto la maggioranza politica, col rischio di strumentalizzazioni che ciò implica) nell'autonomia regionale è dietro l'angolo. Riconoscere che l'art. 120, comma 2, consente al governo, sia pure con decreto-legge (atto che non taglia fuori né il presidente della Repubblica, che l'unità nazionale rappresenta, né il parlamento, con tutta la sua carica

¹³ Precettività, peraltro, già affermata chiaramente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 81/2012, relativa all'equilibrio di genere nella Giunta regionale della Campania. In tale sentenza la Corte, dichiarando inammissibile il conflitto promosso dalla Regione medesima avverso la decisione del Consiglio di Stato che ne aveva annullato l'atto di nomina, in quanto la composizione risultava squilibrata in termini di genere, affermò la sindacabilità dell'atto di nomina rispetto ai principi sull'equilibrio di genere contenuti nello statuto regionale e negli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, della Costituzione, stabilendo tra l'altro 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; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto" (sentenza n. 81/2012, punto 4.2 in diritto).

¹⁴ Ricordiamo che il carattere di norma programmatica era stato espressamente sostenuto dal governo in riferimento alla previsione, alla quale abbiamo fatto riferimento sopra, nota 1, che è stata inserita negli statuti delle regioni speciali dalla legge cost. n. 2/2001: nel ricorso deciso, nel senso dell'infondatezza, con la sentenza n. 49/2003, il governo aveva affermato trattarsi "di una 'enunciazione programmatica', onde la norma di legge regionale, secondo cui ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi, potrebbe ritenersi legittima e conforme allo spirito della disposizione statutaria solo se intesa come 'norma meramente propositiva, quasi un auspicio'".



rappresentativa, sia pure azzoppata dalla mancanza di una camera delle regioni), di sostituirsi all'organo rappresentativo di una regione non rischia di svuotare l'autonomia regionale, di metterla alla mercé dell'arbitrio del governo di turno? Non siamo di fronte a una forzatura, sia pure nel nome di un principio costituzionale?

A me sembra di dover rispondere di no. Infatti, l'atto sostitutivo non chiude la partita, ma, al contrario, la apre, rendendo eventualmente possibile il superamento di una vera e propria "zona d'ombra" rispetto alla supremazia della Costituzione. Infatti, se lo ritiene, la regione colpita può sia sollevare un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale contro l'atto di diffida, sia impugnare il decreto-legge sostitutivo nell'ambito del giudizio in via principale: entrambe le vie possono consentire alla Corte di verificare se si sia fatto un uso distorto dell'art. 120, comma 2¹⁵.

In sostanza, al governo spetta il compito di *avviare* il procedimento per ripristinare la costituzionalità violata: così come l'art. 127 gli riconosce la possibilità di impugnare entro 60 giorni dalla pubblicazione le nuove leggi regionali adottate, così l'art. 120, comma 2, in tale interpretazione, gli dà il potere di intervenire a colpire le omissioni legislative delle regioni, comprese le leggi non adeguate, ovviando alla difficoltà di sottoporle alla Corte a causa dell'assenza di un rimedio in via principale e delle ristrettezze dell'accesso incidentale, e nella consapevolezza che in ogni caso l'ultima parola spetterà alla Corte costituzionale.

Naturalmente, la "leale collaborazione" implica che si faccia un uso massimamente oculato di questo potere che, di per sé, rappresenta un campanello d'allarme sul funzionamento dei rapporti Stato-regioni. Uso "massimamente oculato" non significa soltanto il rispetto del procedimento, con la diffida e tutto il resto. Implica anche un estremo *self-restraint* del governo che, nell'ambito dei casi previsti dall'art.120, comma 2, deve limitarsi a sanzionare le omissioni che consideri di particolare gravità. E non si colloca forse tra esse l'adeguamento a norme statali attuative di principi costituzionali quali quelli dell'art. 51, comma 1, e 117, comma 7, sulla parità nell'accesso alle cariche elettive? Principi che rispondono a esigenze strutturali dello Stato democratico-pluralista e che sono stati inseriti in Costituzione con revisioni costituzionali recenti, finalizzate a caratterizzare l'eguaglianza di genere come "eguaglianza

¹⁵ Che a fronte dell'intervento governativo la regione sostituita possa sempre ricorrere alla Corte costituzionale era già stato fatto rilevare dalla Corte stessa, nella sentenza n. 121/2012, a cui abbiamo fatto cenno nella nota 8. In tale decisione essa aveva affermato che, di fronte all'esercizio del potere sostitutivo del governo finalizzato a fronteggiare l'inerzia regionale (nel caso, si trattava dell'applicazione di una sentenza della Corte costituzionale incidente sugli equilibri di bilancio), "ove la singola Regione destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo ritenesse errata l'interpretazione data da quest'ultimo di una o più decisioni di questa Corte poste a base dell'iniziativa statale, potrebbe, a tutela della propria autonomia, attivare i rimedi giurisdizionali ritenuti adeguati, ivi compreso il conflitto di attribuzione. L'ordinamento prevede, cioè, strumenti idonei ad evitare che l'interpretazione governativa delle decisioni di questa Corte possa essere unilateralmente imposta alle Regioni" (in tal senso anche Corte costituzionale, sentenza n. 50/2015).



costituzionalmente qualificata”, andando ben oltre la previsione iniziale voluta dai costituenti nell’art. 3, comma 1 Cost.¹⁶ e giungendo a configurare quella che possiamo definire come “democrazia paritaria”.

In definitiva, mi pare di poter dire che, sia pure tra mille resistenze e difficoltà, “la Costituzione si è mossa”, per riprendere il titolo dell’articolo di Piero Calamandrei a commento della sentenza n. 1/1956. Parole quanto mai adeguate, considerando che siamo di fronte a un problema non così dissimile da quello che allora si poneva rispetto alle norme costituzionali di principio, strette nella morsa delle “norme programmatiche”: ovvero, come assicurare la precettività di tanti, luminosi principi costituzionali, in assenza di una volontà dei soggetti politici (in questo caso regionali) di darvi attuazione? Ora come allora, la risposta passa in primo luogo attraverso un attivismo da parte di chi in tali principi crede, nel senso che vi ripone le sue aspettative, i suoi desideri. Un attivismo (quello che Maurizio Fioravanti - parlando di Enzo Catani e Sergio Masi, due operai pratesi che avevano “deliberatamente e scopertamente violato la norma del 1931 sull’autorizzazione a tenere manifestazioni pubbliche, in clamoroso contrasto con il principio contenuto nell’articolo 21 della Costituzione”, al fine di provocare l’intervento della Corte con la sentenza n.1/1956 - ha definito “sentimento popolare per la Costituzione”) che metta in moto procedimenti che, anche con qualche sforzo interpretativo, possano condurre a dare a tali principi *effettività*, ovvero a renderli capaci di incidere sulla realtà della vita delle persone.

Ed eccoci così all’oggi. Un oggi nel quale sembra finalmente riaprirsi, nell’epoca drammatica e sfidante del Covid-19, il dibattito sulla questione di genere. Non solo per le fatiche della vita quotidiana, accresciute dalla pandemia, che ricadono sempre più sulle spalle delle donne. Ma anche per la persistente emarginazione di esse dai luoghi in cui si formano le decisioni. Cresce il disagio, ma cresce anche la consapevolezza, e con essa l’attivismo e la determinazione, come abbiamo visto nei mesi scorsi, in seno alla società civile della Regione Puglia e non solo. *Rights from Wrongs?* Chissà che, alla fine, dopo tanto parlare, non siamo stavolta di fronte a un frutto “buono” della pandemia?

¹⁶ Il *quid pluris* del nuovo art. 51, comma 1, rispetto all’art. 3, comma 1, Cost., era già stato segnalato dalla Corte costituzionale in una breve ordinanza di manifesta inammissibilità (ord. n. 39/2005), ove aveva affermato che “nel nuovo testo la norma non si limita più a disporre che «la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa» (v. sentenza n. 33 del 1960) e, quindi, a costituire una sorta di specificazione del principio di uguaglianza enunciato, a livello di principio fondamentale, dall’art. 3, primo comma, Cost. (v. sentenze n. 188 del 1994 e n. 422 del 1995), ma assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini”. Il legame tra il nuovo art. 51, comma 1, e l’art. 3, comma 2, della Costituzione è esplicitato invece, come è noto, nella sentenza n. 4/2010, laddove si afferma che “Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell’effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell’art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all’organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale”.