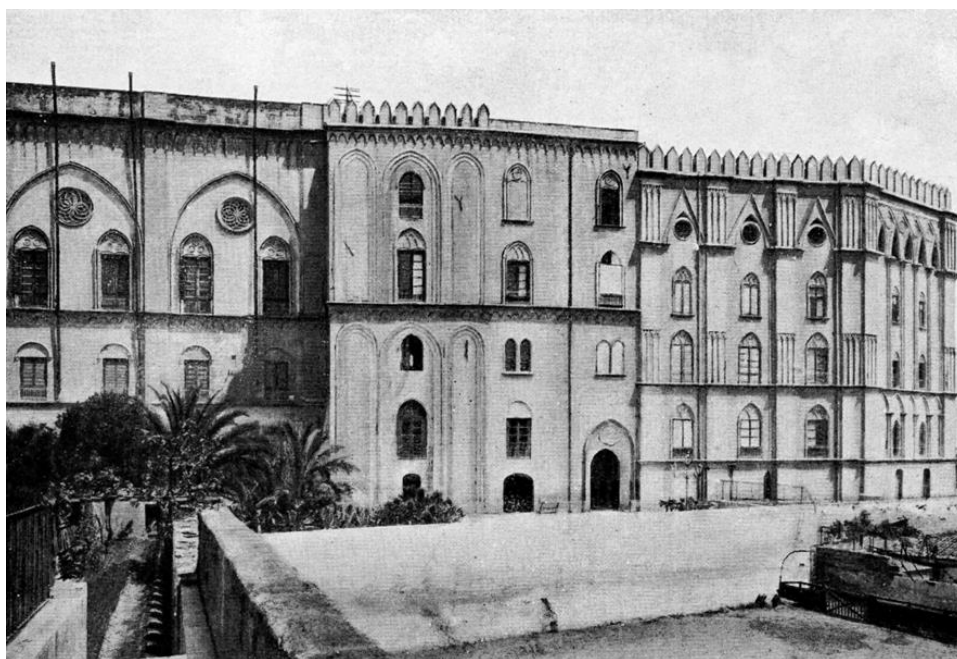




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 19 – 2021

*Nota di lettura in materia di rispetto del principio delle pari opportunità
per l'accesso alle cariche elettive nelle Regioni ordinarie e speciali*

XVII Legislatura – 29 giugno 2021



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

LE MISURE PER LE PARI OPPORTUNITÀ NELL'ACCESSO ALLE CARICHE ELETTIVE NEL SISTEMA COSTITUZIONALE E LE REGOLE DIVERSE PER LE REGIONI ORDINARIE E PER LE REGIONI SPECIALI.....	4
LA MATERIA DELLE PARI OPPORTUNITÀ NELLE LEGISLAZIONI ELETTORALI DELLE ALTRE REGIONI AUTONOME	5
LA MATERIA DELLE PARI OPPORTUNITÀ NELLE REGIONI ORDINARIE	6
L'INTERVENTO SOSTITUTIVO DEL GOVERNO NEL CASO PUGLIESE.....	7
AMMISSIBILITÀ DI UN INTERVENTO SOSTITUTIVO AI SENSI ART. 120 DELLA COSTITUZIONE NEI CONFRONTI DELLA REGIONE SICILIANA.....	8
APPENDICE.....	12

Le misure per le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive nel sistema costituzionale e le regole diverse per le Regioni ordinarie e per le Regioni speciali

Pari opportunità nella Regione siciliana

La presente nota intende fornire un approfondimento in tema di applicazione del principio delle pari opportunità nella legislazione nazionale e regionale, a seguito delle richieste della I Commissione emerse nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn. 548, 942, 952 e 999, all'ordine del giorno della Commissione medesima per decisione della Conferenza dei capigruppo del 29 aprile 2021 che ne ha individuato la trattazione come prioritaria.¹

A tal fine si ricorda preliminarmente che la Regione siciliana, così come le altre regioni ad autonomia differenziata, dispone di una competenza legislativa di tipo esclusivo nella materia elettorale, cioè, per quanto di interesse di questo documento, in tema di disciplina delle consultazioni volte al rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana. Tale potestà va esercitata pertanto col solo limite del rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché delle previsioni dello Statuto speciale.

Nell'ambito della materia elettorale rientrano le norme attuative del **principio della pari opportunità di accesso alle cariche elettive**, che, come vedremo, hanno rivestito una sempre maggiore importanza nella legislazione degli ultimi decenni, sia in campo nazionale che in campo regionale. Il principio costituzionale delle pari opportunità in questione è, in sintesi, ormai esplicitato:

- a **livello generale** dall'art. 51, primo comma, della Costituzione, il quale dispone che “[T]utti 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” e che “spetta alla Repubblica la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini”;²
- per **tutte le regioni**, dall'art.117, settimo comma, della Costituzione, il quale prescrive che le leggi regionali “*promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*”;³
- per **le regioni a statuto speciale**, dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale ha modificato gli statuti delle regioni e delle province autonome, prevedendo (con disposizioni sostanzialmente analoghe) che le relative leggi elettorali promuovano le condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.⁴

In particolare l'articolo 3 dello Statuto speciale della Regione siciliana sancisce che “*l'Assemblea regionale è costituita di settanta deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto,*

¹ Sono attualmente in esame i seguenti disegni di legge, contenenti ulteriori proposte ispirate alla promozione dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi e di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali:

- n. 548, “Disposizioni per il riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi elettivi ed amministrativi degli enti territoriali della Regione siciliana e negli enti e società soggetti al controllo pubblico”;
- n. 942, “Modifiche alla legge regionale del 20 marzo 1951, n. 29, inserimento della doppia preferenza di genere per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana”;
- n. 952, “Introduzione della preferenza di genere per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana”;
- n. 999, “Modifiche alla legge regionale n. 29/1951 in materia di preferenza di genere per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana”;

² Periodo aggiunto dall'art.1, della legge costituzionale n. 1 del 2003.

³ Disposizione introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

⁴ Presentano contenuto analogo l'art. 3 dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 16 dello statuto della Sardegna, l'art. 15 dello statuto della Valle d'Aosta, l'art. 47 del Trentino Alto Adige, l'art. 12 del Friuli Venezia Giulia.

secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto”.

Il medesimo articolo 3 prevede che tale legge regionale debba inoltre mirare “*al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi e di promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*”. In questo senso il legislatore siciliano si è mosso con la legge regionale del 3 giugno 2005, n. 7, che novella la legge regionale del 20 marzo 1951, n. 29, recante disposizioni per la “elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana”.

Essa individua due misure volte ad attuare il principio dell'equilibrio della rappresentanza fra i sessi:

a) tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne (art. 1 bis, comma 8, e art. 14, comma 1);

b) una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 2. L'arrotondamento si fa all'unità superiore in caso di cifra decimale pari o superiore a 0,5, ed all'unità inferiore in caso di cifra decimale inferiore a 0,5 (e art. 14, comma 1).

La materia delle pari opportunità nelle legislazioni elettorali delle altre regioni autonome

La verifica effettuata sulla legislazione delle regioni a statuto speciale restituisce un quadro eterogeneo, dal quale si desume l'intenzione di perseguire l'obiettivo della pari opportunità tramite modalità diverse.

Il **Friuli Venezia Giulia** prevede la regola per cui ciascuna lista circoscrizionale non può contenere, a pena di esclusione, più del 60%, arrotondato all'unità superiore, di candidati dello stesso genere. Si segnala in proposito la previsione della sanzione dell'esclusione del candidato, che rafforza il contenuto dispositivo della norma. I candidati sono alternati per genere, fino all'esaurimento del genere meno rappresentato. Non è prevista una doppia preferenza di genere.

Le elezioni per il rinnovo degli organi della regione Friuli Venezia Giulia si sono svolte, utilizzando le predette regole contenute nella l.r. n. 28 del 2017, il 29 aprile 2018.

In **Sardegna** la legge regionale statutaria, l.r. Stat. n. 1 del 2013, ha previsto, con riferimento alla composizione delle liste elettorali, la regola della rappresentanza paritaria tra i sessi, per cui a pena di esclusione ogni genere è rappresentato in misura eguale. Anche in questo caso si segnala la previsione sanzionatoria, pena l'esclusione del candidato, che rafforza il contenuto dispositivo della norma.

Inoltre nel 2018 è stata approvata dal Consiglio regionale della Sardegna una modifica alla legge elettorale volta ad introdurre la doppia preferenza di genere. Le elezioni regionali si sono svolte, applicando le suddette regole, il 24 febbraio 2019.

Con riferimento al consiglio regionale del **Trentino Alto Adige**, esso è composto dai candidati eletti nei due Consigli provinciali. Pertanto l'esito delle elezioni dei consigli provinciali determina, automaticamente, la composizione del Consiglio regionale. Occorre, pertanto, avere riguardo alle leggi provinciali in materia elettorale.

Per la provincia autonoma di **Bolzano**, la legge provinciale in materia elettorale (l. p. n. 14 del 2017) prevede la regola dei quattro voti di preferenza, senza alcuna prescrizione in merito a limiti numerici collegati al sesso dei candidati.

Inoltre vi è la regola per cui in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi.

La legge elettorale della provincia autonoma di **Trento** (l. p. n. 2 del 2003) contempla la regola della doppia preferenza di genere. Inoltre esiste, come in Sardegna, il principio della rappresentanza paritaria dei sessi nelle liste elettorali.

Le ultime elezioni con queste regole si sono tenute sia nella provincia di Bolzano che in quella di Trento, il 21 ottobre 2018.

La **Valle d'Aosta**, con norma modificata nel giugno 2019 (legge regionale n. 7 del 2019) e pertanto successiva alla novella della legge n. 165/2004 operata nel 2016 (che, come vedremo appresso, ha introdotto la doppia preferenza di genere quale regola per le Regioni ordinarie) prevede la possibilità di un solo voto di preferenza (in precedenza i voti di preferenza ammessi erano tre) senza alcun riferimento al genere dei candidati da votare. Le liste dei candidati devono essere /composte in modo che nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura inferiore al 35 per cento. Con tali regole si è andati alle elezioni regionali il 20 settembre 2020.

Riassumendo, con riferimento alla composizione delle liste, l'obbligo del rispetto della **soglia massima del 60 per cento per un sesso** (che, come si vedrà, è lo *standard* normativo per le regioni ordinarie) è assicurato dalla legislazione elettorale della sola Regione Friuli-Venezia Giulia. La Sardegna e la Provincia autonoma di Trento presentano una normativa ancora più rigorosa, obbligando alla rappresentanza paritaria dei sessi nelle liste.

Le normative elettorali vigenti in Sicilia, Val d'Aosta e provincia autonoma di Bolzano hanno comunque previsto soglie massime per la presenza di candidati dello stesso sesso pari ai due terzi. In particolare, con riguardo alle liste provinciali, è stata prevista la necessità che non vi siano più di 2/3 dei candidati dello stesso sesso, sia in Sicilia che nella Provincia Autonoma di Bolzano. Di contro, la soglia minima del 35 per cento è stata prevista dalla legislazione della Valle d'Aosta.

Con riferimento alla **doppia preferenza di genere**, questa è prevista solamente in Sardegna e nella provincia autonoma di Trento.

La materia delle pari opportunità nelle regioni ordinarie

Come anticipato, per le regioni ordinarie vale in primo luogo la disposizione generale dell'art. 117 Cost. per cui le leggi regionali *"promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive"*.

A ciò si aggiunge che alle sole regioni di autonomia ordinaria si applica il disposto dell'art. 122 Cost., per cui *"il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"*.

Pertanto, per quest'ultima tipologia di enti la competenza legislativa in materia elettorale è di tipo concorrente, nell'ambito dei principi definiti con legge statale.

Inizialmente l'apposita legge quadro in materia elettorale, la legge n. 165 del 2004, non conteneva specifiche disposizioni sotto il profilo delle pari opportunità, con la conseguenza che l'attuazione del principio rimaneva lasciata alla discrezionalità delle singole regioni.

Più di recente, la lett. c-bis dell'art. 4, comma 3, della legge n. 165 del 2004, introdotta dalla legge n. 20 del 2016, ha previsto che il principio generale della promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive venga realizzato con specifiche modalità.

1. Liste con preferenze: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere:

a) **quota di lista del 40 per cento** (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale);

b) **doppia preferenza di genere** (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).

2. Liste 'bloccate': nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista **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. Collegi uninominali: nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un **sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale**.

Come chiarito dalla medesima rubrica della legge n. 165 del 2004 (*"Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione"*), quelle appena descritte sono disposizioni destinate all'attuazione di una disposizione della Costituzione destinata alle regioni ordinarie.

Non si tratta, pertanto, ad avviso di chi scrive, di principi vincolanti per la legislazione elettorale delle regioni a statuto speciale, le quali sono sottoposte solamente al limite dell'armonia con la Costituzione e della conformità ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

L'intervento sostitutivo del governo nel caso pugliese

Proprio l'assenza della regola della doppia preferenza di genere, prevista dalla **lett. c-bis dell'art. 4, comma 3, della legge n. 165 del 2004** è stata occasione dell'intervento governativo sostitutivo ex art. 120 Cost. sulla legislazione elettorale pugliese.

L'art. 120, secondo comma, della Costituzione disciplina l'esercizio da parte dello Stato di poteri sostitutivi rispetto agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni.

A livello di presupposti sostanziali, l'art. 120 prevede tale intervento del Governo:

- nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;
- nel caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- ovvero quando lo richieda 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.

La legge c.d. La Loggia, legge 5 giugno 2003, n. 131, ha quindi previsto nel dettaglio il meccanismo di sostituzione, anche prevedendo un congruo preavviso per l'ente e l'audizione dell'organo interessato.

Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del ministro competente o del Presidente del Consiglio, esercita il potere sostitutivo, che può esprimersi adottando direttamente i *“provvedimenti necessari, anche normativi”*, ovvero nominando un apposito commissario straordinario.

Alcune disposizioni della legge La Loggia sono state impugnate dalle Regioni a statuto speciale, ma delle stesse, per il profilo che ci riguarda, non è stata dichiarata l'incostituzionalità. Nella sentenza in questione, la n. 236/2004, è stato peraltro affermato, come vedremo, che l'articolo 120 è applicabile anche alle regioni ad autonomia differenziata, con le precisazioni che saranno di seguito riportate.

Con l'intervento di cui al Decreto Legge n. 86/2020, il Governo ha esercitato il proprio potere sostitutivo nei confronti della Regione Puglia, con le finalità dichiarate di *“assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica”*.

Il Governo nazionale, alla luce del mancato recepimento nella legislazione regionale pugliese dei principi fondamentali in materia di parità di genere, con il D.L. 86/2020 (convertito, senza modifiche, dalla l. 98/2020) ha adottato delle disposizioni che integrano la legislazione elettorale della Regione Puglia con norme che consentono di esprimere la doppia preferenza di genere, in occasione delle elezioni del Consiglio del 20-21 settembre 2020.

Più nel dettaglio, l'oggetto dell'intervento governativo è **l'inserimento nella legislazione elettorale regionale del principio di doppia preferenza di genere**, laddove la legislazione pugliese, diversamente da quanto disposto dalla legge 165/2004, contemplava la preferenza singola. La legge pugliese individuava, tuttavia, in armonia con la citata legge quadro statale, la regola del limite massimo del 60 per cento di candidati del medesimo sesso nelle liste elettorali.

Il Governo nazionale ha, quindi, ritenuto che nel caso in specie sussistessero i presupposti per l'intervento sostitutivo, pur in presenza di un parziale mancato adeguamento ai principi della legislazione statale e pertanto con riferimento a un precetto normativo e non ad un inadempimento di carattere amministrativo che normalmente legittima questo tipo di intervento.

Ammissibilità di un intervento sostitutivo ai sensi art. 120 della Costituzione nei confronti della Regione siciliana

In ordine al quesito se sia ammissibile nei confronti della Regione siciliana un intervento sostitutivo del tipo di quello adottato nei confronti della Puglia, si fa preliminarmente presente che il titolo competenziale in materia elettorale è per la Sicilia ben più ampio di quello pugliese, trattandosi non di potestà legislativa di tipo concorrente, ma di potestà legislativa di tipo esclusivo, come peraltro più volte sottolineato dalla stessa Corte costituzionale.

In particolare, come è stato ricordato, l'art. 3 dello Statuto della Regione Siciliana prevede che l'Assemblea è eletta secondo una legge regionale che sia *“in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”*. Inoltre la legge costituzionale 2/2001 ha modificato gli statuti speciali prevedendo che *“al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”*. La Regione ha dato attuazione a queste disposizioni prevedendo, come abbiamo in

precedenza ricordato, norme elettorali volte al rispetto del principio delle pari opportunità, sebbene senza introdurre la doppia preferenza di genere.

La questione preliminare che si pone è quella, in astratto, dell'applicabilità della procedura sostitutiva prefigurata dall'art. 120 Cost. anche alle regioni ad autonomia speciale.

A tale proposito si legga la sentenza n. 236 del 2004 della Corte costituzionale, (riguardante principalmente le funzioni amministrative acquisite dalle Regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione), secondo la quale il potere sostitutivo, di cui sopra potrà trovare applicazione, con i limiti che di seguito saranno illustrati, anche nei confronti delle autonomie speciali. Questo un estratto della pronuncia: “È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate”. (In questo senso anche Corte cost., sent. n. 371 del 2008).

Dalla pronuncia appena richiamata si desume «l'estensione del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni a statuto speciale “limitatamente alle materie da queste attratte in virtù della clausola di favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001”» (R. Di Maria, *Rapporti con le Amministrazioni statali, con particolare riguardo ai poteri sostitutivi*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Torino, 2021, 248). Pertanto, dalla giurisprudenza costituzionale pare desumersi che «l'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle c.d. autonomie speciali si biforca: da un lato, per le materie di competenza “statutaria” regionale, esso è subordinato ad una specifica indicazione (vuoi statutaria vuoi legislativa) dell'ambito oggettivo della sostituzione e dell'organo che debba provvedervi; dall'altro, per le materie di competenza “costituzionalmente” regionale (ex art. 10, l. cost., n. 3 del 2001) esso è subordinato, invece, al concreto trasferimento delle relative funzioni – attuato con l'intermediazione della Commissione paritetica – e sarà applicato secondo il regime già stabilito per le Regioni ordinarie» ((R. Di Maria, op. cit., 251).

C'è da chiedersi, quindi, se il potere sostitutivo di cui all'art. 120 possa o meno essere utilizzato nei confronti della Regione Siciliana e se pertanto sia ammissibile ipotizzare casi di supplenza statale nel ruolo normativo dell'Ars.

Alla luce della giurisprudenza e della dottrina citate, alla predetta domanda può risponderci favorevolmente **con esclusivo riferimento alle ulteriori funzioni legislative e amministrative attribuite alla Regione siciliana dopo la riforma del Titolo V e soltanto “nel momento in cui ha avuto luogo il trasferimento delle ulteriori funzioni ai sensi dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003” (Corte Costituzionale, sentenza n. 236 del 2004).**

Occorre ragionare diversamente, invece, con riferimento all'esercizio di competenze che lo Statuto e le relative norme di attuazione assegnano alla Sicilia, rispetto alle quali occorre avere riguardo, quanto all'esercizio di poteri sostitutivi, alle previsioni statutarie o delle norme di attuazione.

Nel caso di specie, ossia in materia di legislazione elettorale e di promozione delle pari opportunità, l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost. non sembra ammissibile, trattandosi di una competenza espressamente attribuita dall'art. 3 dello Statuto, e non di una competenza acquisita attraverso il Titolo V riformato nel 2001. Pertanto, il ruolo di supplenza già attivato in via eccezionale anche in campo amministrativo, diventa ancor più residuale per il settore

normativo in questione, anche in considerazione dell'ampiezza della potestà legislativa regionale in materia, risalente addirittura alla previsione originaria dello Statuto speciale del 1946.

In definitiva, **semprechè si ravvisi una violazione dei principi statutari (e non sembra che questo accada nella fattispecie in questione), nel caso che qui ci interessa potrebbero trovare applicazione solo le apposite norme dello Statuto in materia sanzionatoria.** In particolare, in ultima analisi, semprechè si ritengano sussistere i relativi presupposti, dovrebbe applicarsi l'art. 8 dello Statuto in materia di scioglimento dell'Assemblea regionale per "persistente violazione" dello Statuto, con la particolare procedura ivi prevista che appare particolarmente garantista dell'Autonomia dell'Assemblea regionale siciliana e della sua peculiare posizione costituzionale all'interno dell'ordinamento della Repubblica italiana.

In particolare, ammissibilità di un intervento sostitutivo nei confronti della Regione siciliana in campo elettorale

Con riguardo al caso in ispecie è **necessario rammentare che le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive costituiscono senza dubbio un principio generale dell'ordinamento e della Costituzione, mentre il medesimo status di principio non è a nostro avviso configurabile anche per le modalità attuative delle pari opportunità, come la doppia preferenza di genere, o la citata regola del massimo del 60 per cento dei componenti di un genere nelle liste.**

Peraltro, come detto, **la legge n. 165/2004 si auto-qualifica come attuativa dell'art. 122 della Costituzione**, e quindi interviene allo scopo dichiarato di individuare i principi generali nella materia elettorale con riferimento alle regioni ordinarie, le quali in materia sono fornite di potestà legislativa concorrente. E analogamente **il decreto legge 31 luglio 2020, n. 86** che opera la sostituzione delle norme elettorali pugliesi si intitola testualmente **"Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario"**.

A conferma di quanto detto, il Governo nazionale non è intervenuto in via sostitutiva rispetto alla Regione Val d'Aosta, dove si è votato - come in Puglia - il 20 e 21 settembre 2020, seppure la relativa legislazione non contemplasse (con norma modificata appena l'anno prima) la doppia preferenza di genere.

Né, ancora prima, vi è stato alcun intervento nei confronti della legislazione elettorale della Regione Friuli Venezia-Giulia, dove le elezioni si sono tenute il 29 aprile 2018, del Consiglio provinciale di Bolzano (al voto nel 2018) o della stessa Regione siciliana, in cui le consultazioni elettorali si sono svolte nel dicembre 2017. Si ricorda che la norma sulla doppia preferenza di genere di cui alla legge 165/2004 è stata introdotta con la novella del 2016.

Tuttavia, per completezza, si ritiene utile riportare quanto sancito nella sentenza n. 143 del 2010 della Corte costituzionale (proprio sulla legislazione elettorale siciliana) dove la giurisprudenza costituzionale tende ad ampliare la vincolatività della citata legge quadro in materia elettorale. In tale sede si è affermato che i principi generali di cui legge 165/2004 vincolino anche le autonomie speciali laddove risultino espressivi di esigenze di uniformità valide per tutto il territorio nazionale (anche se nel caso di specie si trattava dei principi relativi alle incompatibilità tra cariche).

Affermano i giudici della Consulta che *"(...) la Regione siciliana non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione). Nel contempo, sulla base della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la suddetta Regione*

non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost». In tale caso, secondo i giudici costituzionali, la legge n. 165 del 2004 viene intesa come disposizione ricognitiva di principi costituzionali, nei confronti dei quali si verificherebbe il contrasto da parte della disposizione regionale.

Eppure, come si è detto, non si ritiene che il principio della doppia preferenza di genere possa essere considerato implicito nel dettato costituzionale. Questo orientamento trova il conforto di quella dottrina che, proprio con riferimento alla disciplina elettorale della Regione Val' D'Aosta e al mancato recepimento della doppia preferenza di genere da parte di quest'ultima, ha sottolineato come “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” (S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla “doppia preferenza di genere”*, in *Studium Iuris* 2/2021, p. 169).

Questioni procedurali relative all'intervento della legge regionale in materia di composizione della Giunta

Da ultimo, in relazione al tema in discussione presso la I Commissione, teso ad applicare il principio della parità di genere agli organi regionali e a quelli degli enti di area vasta e ai comuni occorre fare qualche notazione di carattere procedurale. L'equilibrio di genere in seno alla Giunta di Governo è stato disciplinato, unitamente alla composizione del medesimo organo, dalla legge statutaria regionale, la legge n. 26 del 2020 che, all'art. 3, comma 1 ha così previsto: *“dopo la proclamazione il Presidente nomina gli Assessori, tra cui un Vicepresidente, preponendoli ai singoli rami dell'amministrazione, assicurando che ogni genere sia rappresentato in misura non inferiore ad un terzo”*. Tale disposizione troverà applicazione a partire dalla prossima legislatura regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della medesima legge statutaria.

Considerato che il testo del ddl n. 548 prevede una diversa disciplina della fattispecie di cui trattasi (almeno il 40% della rappresentanza di genere nella giunta regionale) occorre coordinare la nuova proposta con la disciplina recata dalla legge statutaria attraverso una modifica dell'articolo 3 della citata legge regionale n. 26/2020.

Trattandosi di una disciplina contenuta in una “legge rinforzata” e a “contenuto tipizzato” la suddetta modifica delle norme sulla composizione della Giunta sotto il profilo dell'equilibrio di genere dovrà in ogni caso essere approvata con le procedure aggravate previste dall'art. 9, comma 3, e dall'art. 17-bis dello Statuto speciale, ossia rispettivamente, mediante l'approvazione con la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea e con l'eventuale sottoposizione a referendum confermativo entro tre mesi dalla pubblicazione qualora vi sia tale richiesta da parte dei soggetti indicati dal medesimo art. 17-bis dello Statuto.

Giova, peraltro, rammentare, altresì, che le modifiche alla legge regionale n. 29/1951 recante norme sull'elezione dell'Ars sono state sempre adottate con la citata procedura.

APPENDICE

D.L. 31 luglio 2020, n. 86, convertito (senza modifiche) dalla legge 7 agosto 2020, n. 98

Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario.

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 31 luglio 2020, n. 191.

(2) Convertito in legge dall'[art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2020, n. 98](#).

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli [articoli 77](#) e [87 della Costituzione](#);

Visti gli [articoli 51](#), primo comma, [117](#), settimo comma, e [122, primo comma, della Costituzione](#);

Visto l'[articolo 1, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165](#), che, in attuazione dell'[articolo 122, primo comma, della Costituzione](#), stabilisce in via esclusiva i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei Consigli regionali;

Atteso che tra i principi fondamentali vincolanti per la funzione legislativa regionale in materia di sistemi elettorali è stabilito il principio di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive;

Visto l'[articolo 4, comma 1, lettera c-bis\), della legge 2 luglio 2004, n. 165](#), come modificato dall'[articolo 1, comma 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20](#), che declina i criteri di attuazione del principio di promozione di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive, prescrivendo meccanismi formali di garanzia di tale principio nella disciplina regolativa delle preferenze e delle candidature;

Ritenuto necessario a tutela dell'unità giuridica della Repubblica 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](#);

Visto l'[articolo 120 della Costituzione](#);

Visto l'[articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#);

Visto l'atto di formale diffida da parte del Presidente del Consiglio dei ministri alla Regione Puglia in data 23 luglio 2020, per adeguare, entro il 28 luglio 2020, le disposizioni della propria legge elettorale ai principi di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, di cui all'[articolo 4, comma 1, lettera c-bis\), della legge 2 luglio 2004, n. 165](#), come modificato dall'[articolo 1, comma 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20](#);

Considerato che la Regione interessata non ha provveduto ad adottare, nel termine indicato, le necessarie disposizioni di adeguamento della propria legislazione elettorale;

Ritenuto di dover intervenire con urgenza, in considerazione delle imminenti scadenze elettorali a tutela dell'unità giuridica della Repubblica;

Visto l'invito al Presidente della Giunta regionale della Regione Puglia, a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'[articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131](#);

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 31 luglio 2020;

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;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Art. 1. Intervento sostitutivo in materia di consultazioni elettorali regionali per l'anno 2020

In vigore dal 1 agosto 2020

1. 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.

2. 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 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.

3. Il Prefetto di Bari è nominato commissario straordinario con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del presente decreto, ivi compresa la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con il comma 2, fermo restando il rispetto del principio della concentrazione delle consultazioni elettorali di cui al comma 3 dell'[articolo 1-bis del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 19 giugno 2020, n. 59](#).

Art. 2. Clausola di invarianza finanziaria

In vigore dal 1 agosto 2020

1. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 3. Entrata in vigore

In vigore dal 1 agosto 2020

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Costituzione art. 122, comma 1

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità [\[Cost. 84, 104, 135\]](#) del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi

Legge 2 luglio 2004, n. 165 [\(1\)](#)

Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, art. 4

4. Disposizioni di principio, in attuazione [dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione](#), in materia di sistema di elezione.

1. Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

(...)

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

1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;

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

3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale [\(2\)](#).

Statuto della Regione siciliana, articolo 3

L'Assemblea regionale è costituita di settanta deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

Legge Regionale Sic. 29/1951

Art. 1- Bis (Articolo aggiunto dall'art. 6, comma 1, L.R. 3 giugno 2005, n. 7.)

(...)

8. Tutti i candidati di ogni lista regionale, dopo il capolista, devono essere inseriti nell'ordine di lista secondo un criterio di alternanza fra uomini e donne.

(...)

Art. 14 (Articolo sostituito dall'art. 16, L.R. 3 giugno 2005, n. 7)

1. Al fine di perseguire l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi, si osservano le seguenti disposizioni:

a) tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne;

b) una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 2. L'arrotondamento si fa all'unità superiore in caso di cifra decimale pari o superiore a 0,5, ed all'unità inferiore in caso di cifra decimale inferiore a 0,5.