



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 24 e 25 settembre 2020

Costantino Pugliese – Regione Basilicata

I poteri sostitutivi statali in materia elettorale regionale

I POTERI SOSTITUTIVI STATALI IN MATERIA ELETTORALE REGIONALE



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 24 e 25 settembre 2020
Costantino Pugliese – Regione Basilicata
I poteri sostitutivi statali in materia elettorale regionale

La presente relazione verte sulla necessità di dare attuazione alla legge numero 20 del 15 febbraio 2016 “Modifica all’articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n.165, recante disposizioni volte a garantire l’equilibrio di genere nella rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali”, che ha integrato la legge-quadro statale n. 165 del 02 luglio 2004 “Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione”, che detta i principi fondamentali nella materia elettorale regionale, costituendo la legge nazionale cornice, che individua i principi fondamentali a cui le Regioni devono attenersi nell’approvare la rispettiva legge elettorale regionale, trattandosi di materia soggetta alla potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni.

1. La vincolatività della legge n. 20/2016. In particolare, avendo partecipato il 15 gennaio 2020 ad un convegno nazionale di una associazione di genere, tenutosi a Roma, dove si sosteneva la vincolatività del principio della parità di genere nelle liste elettorali, che concorrono nelle elezioni regionali, anche in termini di elettorato passivo in quanto si deve garantire la presenza di almeno il 60% di rappresentanza di genere nelle liste concorrenti o meglio che ciascun genere non ecceda il 60% dei candidati nella rispettiva lista in questione.

La legge elettorale della Regione Toscana, a tal proposito, ha disposto che ogni genere non ecceda il 50% nelle candidature, ciò comporta che il 50% dei candidati sono uomini e il 50% donne, non a caso, a seguito dell’esito delle elezioni regionali della Toscana del 20 e 21 settembre 2020, le donne nel Consiglio regionale della Toscana, dalle 16 consigliere regionali uscenti, sono state elette 24 nuove consigliere.

2. Le elezioni regionali in Puglia. Il titolo della presente relazione “I poteri sostitutivi statali in materia elettorale regionale” è stata occasionato dalla vicenda particolarissima che è occorsa per la Regione Puglia, in quanto in tale convegno tenutosi a Roma si manifestavano da parte di organismi ed associazioni di genere le difficoltà frapposte all'introduzione della doppia preferenza di genere nella legge elettorale pugliese e, quindi nonostante le varie sollecitazioni governative che ci sono state a maggio e giugno dell'anno corrente in vista comunque delle elezioni regionali per scadenza naturale della legislatura.

A maggior ragione, questo slittamento della data delle elezioni a seguito della pandemia, nonostante la tempistica piuttosto ristretta c'erano comunque delle difficoltà politiche in ordine all'**introduzione della doppia preferenza di genere, che, a dire il vero, non è l'unico meccanismo elettorale, che consente questo riequilibrio di genere.**

3. Tre sistemi per il riequilibrio di genere. Infatti, l'art.4, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 165/2004, lettera come sostituita dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20/2016, prevede anche i **collegi uninominali** e quindi ogni lista di partito presentata ad esempio in dieci collegi uninominali deve assicurare che almeno il 40% siano candidati donne o uomini rispetto al limite massimo di candidature del 60% rispetto all'altro genere.

Invece, nel caso di **liste bloccate**, vale a dire le liste in cui non è esprimibile la preferenza ci deve essere l'alternanza uomo/donna, sempre in ragione del limite minimo di candidati e pari al 40% rispetto al limite massimo non eccedente il 60% rispetto all'altro genere.

E' notorio che la **doppia preferenza di genere** è diventata lo strumento più efficace, che dà la massima libertà possibile all'elettore di esprimere questa scelta sul candidato, che si intende eleggere, poiché ogni elettore può scegliere anche un solo candidato e, se sceglie



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 24 e 25 settembre 2020
Costantino Pugliese – Regione Basilicata
I poteri sostitutivi statali in materia elettorale regionale

il secondo candidato, quest'ultimo deve essere di genere diverso dal primo, pena annullamento della seconda preferenza, per cui se esprime la prima preferenza per un uomo e la seconda preferenza di nuovo per un altro uomo, la preferenza sul secondo candidato viene annullata e, lo stesso dicasi nel caso di due preferenze, espresse entrambe per due donne.

Lo strumento della preferenza unica o duplice con alternanza di genere assicura la massima libertà per l'elettore, che ha così il potere di scegliere il proprio candidato e, conferisce, altresì, all'elettore il massimo della facoltatività nell'avvalersi del diritto di esprimere una o due o anche più preferenze, posto che in assenza di preferenze risulteranno eletti i primi posizionati nella lista dei candidati a concorrenza dei seggi attribuiti alla rispettiva lista all'esito della conclusione delle operazioni elettorali.

4. Decreto legge n. 86 del 31 luglio 2020 “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario”. Risulta particolarmente interessante questo decreto legge in quanto il Governo, con grande repentinità, è stato costretto ad emanare il 31 luglio 2020 e poi convertito dopo pochi giorni senza modifiche con la legge n. 98 del 7 agosto 2020. Tale decreto legge ben può essere individuato come un **“caso di scuola”** poiché è infrequente **l'intervento dello Stato in una materia così delicata, quale quella elettorale**, anche a tutela dell'autonomia regionale, in quanto la legge elettorale inerisce al tema della rappresentatività dei territori e alla rappresentanza di genere e quindi c'è tutta una modellistica, che si presta a numerose valutazioni territoriali e di genere. La circostanza che il Governo si sia indotto ad emanare questo decreto legge ha determinato di per sé anche l'impulso per altre Regioni, vedi la Regione Liguria che non disponeva addirittura della propria legge elettorale, avvalendosi così della normativa nazionale applicabile in materia, Regione, che si è dotata della propria legge elettorale solo a luglio scorso.

5. La tecnica legislativa del decreto legge n. 86/2020. Per sommi capi nel commentare tale decreto legge, si può ben rilevare che è stato sapientemente redatto con tecnica legislativa molto accorta, tenendo conto della equiparazione tra Stato e Regioni, per effetto dell'art. 114 della Costituzione come introdotto dalla riforma costituzionale del Titolo V°, parte seconda, della Costituzione. A tal proposito, **a fronte di tale equiparazione istituzionale tra Stato e Regioni prevale comunque, nell'ambito della gerarchia delle fonti il decreto legge**, che così esordisce citando gli articoli 77 e 87 della Costituzione regolativi del decreto legge, connotandosi quale strumento giuridico, che si adotta in casi eccezionali e di urgenza. Nel caso in esame a fronte dell'inerzia della Regione Puglia per la mancata introduzione della doppia preferenza di genere nell'ambito della propria legge elettorale, che prevedeva una sola preferenza e, pertanto non assicurando così il riequilibrio di genere nella esprimibilità della doppia preferenza di genere, non dando così attuazione agli articoli 51, comma 1 ultimo periodo, della Costituzione, dalle associazioni di genere denominato **“comma rosa”** perché espressamente ha previsto la promozione delle pari opportunità e lo stesso dicasi per l'articolo 117, comma 7, della Costituzione che dispone, nell'ambito del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni che spetta alle leggi regionali rimuovere gli ostacoli alla piena parità e promuovere la parità di accesso tra donne ed uomini alle cariche elettive. Inoltre, nel decreto legge in questione, l'articolo 122 comma 1, della Costituzione viene citato in quanto demanda alla rispettiva legge regionale elettorale l'attuazione dei principi



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 24 e 25 settembre 2020
Costantino Pugliese – Regione Basilicata
I poteri sostitutivi statali in materia elettorale regionale

fondamentali disposti in materia con legge dello Stato n. 165/2004, nell'ambito della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia elettorale regionale.

6. Il sistema delle elezioni regionali deve seguire i rispettivi principi fondamentali quali quelli delle stabili maggioranze, della contestualità delle elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto, anche se tale contestualità non è prevista nella Regione Valle d'Aosta. Ulteriore principio fondamentale è il divieto di mandato imperativo per cui il consigliere regionale, esercita il suo mandato senza vincoli di mandato, nel senso che è libero nel presentare proposte di legge e anche nei voti espressi.

7. La novità e la necessità di questo decreto legge è sorta proprio per effetto di questa modifica dei principi fondamentali per cui è stato introdotto questa lettera c-bis al comma 1 dell' articolo 4 della legge 165 del 2004 che detta i principi fondamentali in materia di sistema elettorale regionale ed espressamente si prevede la promozione delle pari opportunità alle cariche elettive tra uomini e donne, per cui ogni genere non può eccedere il 60% dei candidati in lista e la particolarità della Puglia, che aveva già introdotto anni addietro il limite massimo per lo stesso genere del 60% dei candidati e quindi non potevano essere candidati uomini oltre il 60% e quindi, così tutelando le donne almeno per il 40% delle candidature, fermo restando che ben può valere la regola opposta, con il 60% di candidate donne e del 40% dei candidati uomini.

8. La tempistica accelerata per l'emanazione del decreto legge. Il Governo nella ristrettezza dei tempi ha reputato che trattandosi di materia legislativa concorrente, dopo la diffida alla Regione Puglia del 23 luglio con l'intimazione ad adeguarsi ai principi di promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, nell'ambito della gerarchia delle fonti sussistendo l'inerzia della Regione Puglia ha ritenuto di poter intervenire con un decreto legge, che è uno strumento normativo di grande impatto e nel redigere il decreto legge, tale decreto contiene sia disposizioni legislative che amministrative, comportando d'imperio la modifica della legge elettorale regionale della Puglia.

L'utilizzazione dell'espressione poteri sostitutivi riguarda:

a) l'esercizio di poteri sostitutivi statali in materia legislativa elettorale regionale, segnatamente per la Regione Puglia, espressamente citata all'interno del decreto legge, nel senso che è riferita direttamente alla legge elettorale della Puglia introducendo la doppia preferenza di genere e per ciò stesso disponendo l'incompatibilità della normativa precedente, che prevedeva una sola preferenza, così reputando di introdurre una induzione positiva per esercitare appieno il proprio diritto nell'esercizio del voto posto che la doppia preferenza non è un obbligo ma una facoltà che se indotta può assicurare questo principio fondamentale che dell'equilibrio di genere;

b) l'esercizio di poteri sostitutivi statali di tipo amministrativo nel disporre che il Prefetto di Bari, nominato commissario straordinario con il compito di provvedere gli adempimenti conseguenti ivi compresa la ricognizione delle disposizioni legislative regionali incompatibili con il comma 2, dell'art. 2, del D.L. in questione, fermo restando il principio che non può costituire il decreto legge motivo per un ulteriore rinvio dello svolgimento delle consultazioni regionali.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 24 e 25 settembre 2020

Costantino Pugliese – Regione Basilicata

I poteri sostitutivi statali in materia elettorale regionale

9. Il provvedimento del Prefetto. Il Prefetto in attuazione del decreto legge ha emanato una propria disposizione, **(il provvedimento che si allega)** che ha per destinatario il Presidente della Giunta regionale, con oggetto l'attuazione del decreto legge n. 86/2020.

Trattasi di provvedimento sostitutivo con disposizioni sia legislative che amministrative, che nella parte dispositiva, in modo efficace ed innovativo, ha disposto in virtù della ricognizione effettuata da esso stesso in merito alle norme elettorali regionali, che sono incompatibili i commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8 della legge elettorale della regione Puglia n. 2 del 2005 e che, pertanto, deve ritenersi inapplicabile, nelle parti in cui non prevede la possibilità di esprimere due voti di preferenza, di cui uno riservato a un candidato di sesso diverso.

Tale provvedimento dispone anche per il modello della scheda elettorale da adottarsi e per quanto disposto tale provvedimento è inviato al Presidente regionale della Puglia per l'attuazione ed i conseguenti adempimenti.

10. Conclusioni. Il decreto legge, che è la massima espressione del potere normativo del Governo è stato esercitato con una tale efficacia e rapidità per cui si è assicurato il corretto svolgimento delle elezioni della Regione Puglia e, dal punto di vista di efficacia della necessità ed urgenza e della civiltà di questo principio fondamentale del riequilibrio di genere ha determinato un incremento del numero nella elezione di consigliere regionali, che nella scorsa legislatura erano 5 e che nella nuova legislatura saranno 8.