

16 GIUGNO 2021

Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula “tutela dell’unità giuridica” e di un’inosservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?

di Gloria Marchetti

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula “tutela dell’unità giuridica” e di un’inosservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?*

di Gloria Marchetti

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: L’articolo esamina le ragioni e i presupposti che hanno indotto il Governo, nell’estate del 2020, a esercitare, per la prima volta, il potere sostitutivo legislativo, ai sensi dell’art. 120, comma 2, Cost., nei confronti della Regione Puglia, che non aveva adeguato la propria legislazione ai principi statali in materia di parità di genere nelle elezioni regionali. In particolare, si approfondisce la portata della clausola dell’unità giuridica, riflettendo sui rischi di una lettura estensiva della stessa, da parte del Governo, per l’autonomia regionale. Nell’articolo si tenterà di argomentare che, sebbene l’intervento sostitutivo non ponga particolari problemi dal punto di vista costituzionale, esso suscita perplessità in relazione al rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

Abstract [En]: The article analyses the reasons and premises that led the Italian Government to exercise for the first time, in the summer of 2020, its substitutive legislative power, pursuant to art. 120, paragraph 2, of the Constitution, over the Puglia Region, that had not yet adapted its legislation to national principles of gender equality in regional elections. In particular, the article investigates the scope of the “legal unity” clause and reflects on the risks that its extensive interpretation by the Government poses for regional autonomy. The article argues that, although the substitutive power does not pose particular problems from a constitutional point of view, it does raise some concerns in relation to compliance with the principles of reasonableness and proportionality.

Parole chiave: potere sostitutivo del Governo; parità di genere nelle elezioni regionali; unità giuridica; autonomia regionale; principi di ragionevolezza e di proporzionalità

Keywords: substitutive power of the Government; gender equality in regional elections; legal unity; regional autonomy; principles of reasonableness and proportionality

Sommario: **1.** Introduzione. La vicenda che ha portato alla sostituzione legislativa del Governo nei confronti della Regione Puglia. **2.** La legittimità dell’intervento sostitutivo rispetto ai presupposti di cui all’*ex* art. 120 Cost. **2.1.** La portata della formula “tutela dell’unità giuridica”. **2.2.** Il rapporto tra la “tutela dell’unità giuridica” e la garanzia dei diritti. **3.** I rischi di una lettura estensiva del presupposto “dell’unità giuridica” per l’autonomia delle Regioni. **3.1.** La configurazione del potere sostitutivo come strumento di chiusura del sistema a tutela di interessi unitari o come clausola di supremazia. **3.2.** Il ricorso al potere sostitutivo come misura coercitiva statale. **3.3.** La strumentalizzazione politica dell’intervento sostitutivo e il mancato rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. **4.** Considerazioni conclusive sui limiti del potere sostitutivo.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione. La vicenda che ha portato alla sostituzione legislativa del Governo nei confronti della Regione Puglia

Nell'estate del 2020 il Governo ha esercitato, per la prima volta, il potere sostitutivo *ex art.* 120, comma 2, Cost. nei confronti di una Regione, la Puglia, che non aveva adeguato la propria legislazione ai principi statali in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali regionali.

È solo il caso di ricordare, in proposito, che, a seguito della legge costituzionale n. 1/1999, la competenza legislativa riguardo al “sistema di elezione” degli organi rappresentativi regionali è concorrente (art. 122, comma 1, Cost.). Pertanto, le Regioni ordinarie sono chiamate a disciplinare il proprio sistema elettorale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. Principi che sono stati adottati dalla legge n. 165/2004¹, modificata, dapprima, dalla legge n. 215/2012², che ha imposto ai legislatori regionali il rispetto della “promozione della parità tra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive” e, successivamente, dalla legge n. 20/2016³ che ha individuato, in maniera piuttosto dettagliata, le misure volte a tale “promozione”, in base al sistema elettorale della Regione⁴. La legge del 2016, infatti, ha previsto che il legislatore regionale debba disporre “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”.

Le modifiche alla legge n. 165/2004 sono la conseguenza dell’importanza che ha assunto la parità di genere a livello costituzionale. Al riguardo, ci si limita a ricordare che la legge costituzionale n. 3/2001, di modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, ha inserito nel nuovo testo dell’art. 117 un comma, il settimo, che impone alle leggi regionali di promuovere “la parità di accesso tra uomini e donne

¹ Recante “Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione”.

² Recante “Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”.

³ 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”.

⁴ In tal senso, T. GROPPi, “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, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, p. 4 e D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2020, p. 1 ss.

alle cariche elettive”⁵. Più in generale, poi, la legge costituzionale n. 1/2003⁶ ha modificato l’art. 51, comma 1, della Costituzione, aggiungendo 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”) il seguente periodo: “A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”⁷.

In questo contesto, si inserisce il decreto-legge n. 86/2020 (“Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle Regioni a statuto ordinario”)⁸, convertito, senza modificazioni, dalla legge n. 98/2020⁹, con il quale si è attivato il potere sostitutivo del Governo per mancato

⁵ Sulla parità di genere nelle elezioni regionali, si vedano: L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE — A. DI BLASI — M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica delle leggi elettorali nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 6 ss.; M. CARTABIA, *Il principio di parità tra uomini e donne nell'art. 117, comma 7*, in T. GROPPI — M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 129 ss.; S. LEONE, *La promozione delle pari opportunità negli statuti e nelle leggi elettorali delle Regioni*, in M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, p. 66; G. MAESTRI, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una riforma in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, 2017.

⁶ Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 "Modifica dell'articolo 51 della Costituzione". Sulla riforma dell'art. 51 Cost., si vedano: M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN — G. BRUNELLI — A. PUGIOTTO — P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 25; R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, ivi, p. 13 ss.; E. ROSSI, *L. cost. n. 1/2003*, in *Commentario alla costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, Bologna-Roma, 2006, p. 480 ss.; M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020, *passim*.

⁷ Sulle misure per garantire le pari opportunità nelle elezioni, si veda L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *federalismi.it*, n. 7/2021, p. 28 ss. Sulla parità di genere nella rappresentanza politica si vedano, tra i tanti: A. D'ALOIA, *Le 'quote' elettorali in favore delle donne: il 'nuovo' contesto costituzionale e il 'precedente' n. 422 del 1995*, in R. BIN — G. BRUNELLI — A. PUGIOTTO — P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 53 ss.; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit.; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012; S. CATALANO, *Le misure a favore del riequilibrio della rappresentanza di genere come oggetto di contenzioso elettorale*, in E. CATELANI — F. DONATI — M. C. GRISOLIA (a cura di) *La giustizia elettorale - Atti del Seminario svoltosi a Firenze 2012*, Napoli, 2013, p. 339 ss.; B. PEZZINI, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, 2016.

⁸ Sul decreto legge, oltre agli autori già richiamati, si vedano: P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, p. 1 ss.; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della Regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. cost.*, n. 3/2020, p. 609 ss.; M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, p. 1 ss.; R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 15 ottobre 2020, p. 11-12; M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, p. 1191 ss.; L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della Regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2020, p. 605 ss.; S. BISSARO, *Parità di genere, autonomia regionale e potere sostitutivo del Governo ex art. 120, secondo comma, Cost.: alcune riflessioni a partire dal caso della regione Puglia*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, p. 44 ss.; S. CATALANO, *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla "doppia preferenza di genere"*, in *Studium iuris*, n. 2/2021, p. 164 ss.

⁹ Il decreto è preceduto da alcune note vicende che qui si vogliono, comunque, brevemente richiamare. Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 25 giugno 2020, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie dà conto della ricognizione effettuata sulla legislazione regionale, in vista delle elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali; ricognizione dalla quale emerge che alcune Regioni, tra cui la Puglia e la Liguria, non si sono adeguate alle disposizioni di principio di cui alla legge n. 20/2016, finalizzate, come si è visto, a garantire l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi nelle elezioni, attraverso il meccanismo della doppia preferenza di genere. Mentre la Liguria è riuscita, con un intervento in *extremis*, ad adeguarsi alle disposizioni di principio contenute nella legge del 2016, con l'approvazione della l.r. 21 luglio 2020, n. 18

adeguamento della Regione Puglia al principio statale della doppia preferenza di genere, imposto, come si è visto, dalla legge n. 20/2016. La legge elettorale regionale si limitava a stabilire, infatti, che “in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati” (art. 3, comma 3, l.r. n. 2/2005), senza considerare la ripartizione dei candidati nelle liste, sulla base del sesso, e la doppia preferenza di genere. Su quest’ultimo punto la legge prevedeva l’espressione di un’unica preferenza (art. 7, comma 3).

Il decreto-legge ha stabilito che “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 applica alle elezioni del Consiglio pugliese la regola che consente a ciascun elettore di esprimere due preferenze per candidati di sesso diverso, e che, nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si proceda all’annullamento della seconda preferenza. Inoltre, è stato affidato al Prefetto di Bari, nominato commissario straordinario, il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l’attuazione del decreto, effettuando, in particolare, la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con la doppia previsione di genere¹⁰.

(per l’esame della quale si veda, nel dettaglio, L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, in *Consulta Online*, 10 agosto 2020, p. 3 ss.), la Puglia non è stata in grado di fare lo stesso. Sebbene in un comunicato stampa del 9 luglio 2020, la Giunta regionale dava conto dell’approvazione di uno schema di disegno di legge di modifica della l.r. elettorale n. 2/2005 (come modificata dalla l.r. n. 7/2015), finalizzato a introdurre la doppia preferenza di genere, il protrarsi dell’inerzia regionale, nell’imminenza delle elezioni, che si sarebbero dovute svolgere il 20-21 settembre, ha spinto il Governo a intervenire. Dapprima il Presidente del Consiglio ha provveduto a diffidare formalmente il Consiglio regionale (23 luglio 2020) ad adeguare — entro il termine del 28 luglio (data dell’ultima seduta del Consiglio regionale) — la propria legislazione in tema di “sistema di elezione” dei Consigli Regionali al principio fondamentale di promozione delle pari opportunità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive. Lo scioglimento dell’ultima seduta della legislatura, da parte del Presidente dell’assemblea regionale, per mancanza del numero legale, a seguito di un acceso dibattito, ha portato all’adozione del d.l. n. 86/2020. Per una ricostruzione di queste vicende, si vedano: N. CANZIAN, G.E. VIGEVANI, *Il Governo “impone” la doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale*, in *Il Sole-24 ore*, 6 agosto 2020; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 6 ottobre 2020, pp. 34-37.

¹⁰ In virtù di tale ricognizione (Provvedimento del Prefetto di Bari quale Commissario straordinario prot. 82022 del 3 agosto 2020), il Prefetto di Bari ha disposto che il comma 1 dell’art. 7 della l.r. 28 gennaio 2005, n. 2 deve leggersi nel senso di prevedere, tra l’altro, che “sulla destra di ogni contrassegno sono riportate due righe tratteggiate per consentire l’espressione del voto di preferenza per massimo due candidati consiglieri di sesso diverso” e che il comma 3 è “riscritto” come segue: “ciascun elettore può esprimere (...) uno o due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata, scrivendone il cognome sulle apposite righe poste a fianco del contrassegno. Qualora esprima due preferenze queste non possono riferirsi a candidati dello stesso sesso, pena l’annullamento della seconda preferenza”. Al riguardo, la dottrina si è divisa sul ruolo svolto dal Prefetto di Bari quale Commissario straordinario. Per P. COLASANTE (*Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., p. 17) “la sostituzione legislativa non è (...) avvenuta con il decreto legge n. 86 del 2020, bensì con il successivo provvedimento del Commissario nominato ai fini dell’esercizio del potere sostitutivo”, attraverso il quale sono state “riscritte” le norme elettorali regionali. Al contrario, R. DICKMANN (*L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., p. 11-12) ritiene che il Prefetto di Bari non abbia “abrogato la legislazione regionale pugliese incompatibile” ma “solo circoscritto il perimetro della sostituzione normativa svolgendo un’operazione meramente ricostruttiva del quadro normativo conseguente alla sostituzione disposta dal decreto-legge, indicando la disciplina che si sostituisce alle norme regionali incompatibili da riferire alle imminenti elezioni”.

Il ricorso, da parte del Governo, al potere sostitutivo, pone diverse questioni problematiche. Per un verso, vi sono questioni, che non costituiscono oggetto di questa analisi, di carattere più generale, riguardanti: l'ammissibilità del potere sostitutivo di natura legislativa¹¹, nonostante l'art. 8 della legge n. 131/2003 non sembri escluderlo¹²; la legittimità costituzionale della sostituzione legislativa, da parte del Governo, attraverso l'adozione di un decreto-legge¹³; la riconduzione della legislazione regionale di disciplina della doppia preferenza di genere alla materia elettorale o alla legislazione elettorale di contorno, come ha fatto la giurisprudenza costituzionale; ancora, la possibilità, esclusa dalla legge n. 400/1988¹⁴, di intervenire con decreto-legge in materia elettorale, nel caso si ritenga che la disciplina della doppia preferenza di genere

¹¹ Nel senso di ammettere solo una sostituzione amministrativa, si vedano, tra gli altri: G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 12; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, ivi, n. 6/2001, p. 1369 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, ivi, p. 1241; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 217 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 137; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 150 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 691 s.; A. RUGGERI, in T. MARTINES — A. RUGGERI — C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 111 ss.; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 739-743; P. BILANCIA, *Emergenza di livello regionale: necessità ed urgenza di provvedere*, in AA.VV., *Studi per Giovanni Motzo*, Milano, 2003, p. 37; E. DE MARCO, *Tutela dei diritti e potere sostitutivo nel nuovo Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 174; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2003, p. 502; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 883 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON — A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, Milano, 2005, p. 106 ss.; M. BELLETTI, *Art. 120*, in S. BARTOLE — R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1092 ss. Sono, invece, a favore di un potere sostitutivo in via legislativa: C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 189 ss.; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1334; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2002, p. 20 ss.; G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, secondo comma, Cost.*, in F. MODUGNO — P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003, p. 93 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI — M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 239; F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. legge "La Loggia")*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003; R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1374 ss.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 348 ss.; E. GROSSI, *La legge con l'asterisco*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, p. 8.

¹² Legge di attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost. che ha previsto la possibilità per il Governo di sostituirsi agli organi degli enti territoriali, adottando tutti "i provvedimenti necessari, anche normativi".

¹³ Al riguardo, in relazione all'intervento governativo del 2020, esprimono perplessità circa la possibilità di esercitare il potere sostitutivo con decreto-legge: D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., p. 11 ss.; P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., p. 15 ss.; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., p. 610 ss.; M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 8. In senso contrario, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., p. 1199; T. GROPPI, *"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*, cit., p. 12 ss.

¹⁴ L'art. 15, comma 2, lett. b), della l. 23 agosto 1988, n. 400, dispone: "Il Governo non può, mediante decreto-legge: (...) b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione".

ricada in tale materia¹⁵; e, infine, la conformità del procedimento sostitutivo alle disposizioni della legge n. 131/2003 (soprattutto in riferimento ai tempi brevissimi — 5 giorni — previsti dall’atto del Governo di diffida ad adempiere nei confronti della Regione Puglia¹⁶).

Per altro verso, vi sono questioni più specifiche, che verranno di seguito affrontare, legate al presupposto che ha giustificato l’intervento sostitutivo e al rischio che, una volta aperto il vaso di pandora, in futuro il Governo possa dare una lettura estensiva dei presupposti di cui all’*ex art.* 120 Cost. (a partire dalla formula “tutela dell’unità giuridica”) e non tenere adeguatamente conto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

2. La legittimità dell’intervento sostitutivo rispetto ai presupposti di cui all’*ex art.* 120 Cost.

Nel quadro finora brevemente descritto, il decreto-legge n. 86/2020¹⁷ ha disposto una sostituzione normativa in quanto, al fine di assicurare l’unità giuridica della Repubblica e il pieno esercizio dei diritti

¹⁵ In tal senso, M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 5, il quale ritiene che “il d.l. n. 86, disciplinando il voto di preferenza e dunque incidendo sull’assegnazione dei seggi nell’ambito di ciascuna lista, interviene sul sistema elettorale in senso stretto” e che, pertanto, “il d.l. n. 86 sarebbe stato adottato in violazione dell’art. 15, comma 2, lett. b) l. n. 400 e quindi, per l’interposizione di quest’ultimo, costituzionalmente illegittimo”; L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, cit., p. 14 ss. In senso inverso, si vedano: R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., 13 ss., il quale sottolinea che “la Corte ha precisato che anche la disciplina sulla doppia preferenza di genere ricade nella legislazione elettorale di contorno in quanto non vale di per sé ad alterare la composizione del Consiglio regionale, pertanto non investe la “materia elettorale” coperta da riserva di legge d’assemblea di cui all’art. 72, quarto comma, Cost.” e, quindi, “Sotto questo profilo (...) il decreto-legge può ritenersi coerente con la giurisprudenza costituzionale in materia”; M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., p. 1206 ss., il quale ricorda che la Consulta “ha ammesso l’intervento della decretazione d’urgenza sulla (...) legislazione di contorno” e ha ritenuto, nella sent. n. 4 del 2010, “l’istituto della doppia preferenza di genere (...) conforme a Costituzione non solo in quanto espressione di finalità promozionali discendenti da principi costituzionali ma anche perché esso non ha un’incidenza diretta sul risultato elettorale”; T. GROPPPI, *“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*, cit., p. 12 ss., la quale afferma 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”.

¹⁶ Nutrono perplessità sull’entità di tale termine, assai ridotto, i seguenti autori: M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 3; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., p. 40 ss., M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., p. 1204; L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, cit., 12. Al riguardo, T. GROPPPI, *“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*, cit., p. 10, sottolinea come la diffida riferisca “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”.

¹⁷ All’art. 1, comma 2.

politici, ha integrato la disciplina del sistema elettorale della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale del 20-21 settembre 2020, prevedendo la doppia preferenza di genere, introdotta dalla legge n. 20/2016.

La premessa del decreto-legge in esame fa riferimento, quale presupposto giustificativo dell'intervento del Governo, alla tutela dell'unità giuridica della Repubblica. Di seguito, si cercherà, dunque, di chiarire la portata della formula "tutela dell'unità giuridica" e, più in particolare, il suo rapporto con la garanzia dei diritti. Si rifletterà, inoltre, se la tutela dell'unità giuridica poteva essere sufficiente, nel caso di specie, come titolo di legittimazione per una sostituzione legislativa.

2.1. La portata della formula "tutela dell'unità giuridica"

Considerando quanto accaduto la scorsa estate, sembra opportuno compiere un'analisi della formula "tutela dell'unità giuridica" su due piani diversi: un piano formale, di stretta interpretazione, e uno più legato alla necessità di garantire, in una situazione contingente, la tutela dei diritti politici. Quest'ultima prospettiva di analisi permette, infatti, una lettura estensiva del concetto di "unità giuridica" che può maggiormente legittimare il ricorso, da parte del Governo, al potere sostitutivo.

Dal punto di vista strettamente formale, la formula "tutela dell'unità giuridica" sembra evocare una situazione che comporta effettivi e gravi pericoli per tale unità. Secondo questa lettura, la mancata previsione della preferenza di genere, da parte della Regione Puglia, non sembra tale da compromettere, in maniera grave, l'unità giuridica¹⁸. A sostegno di tale tesi, peraltro, depone la circostanza che, finora, nemmeno il mancato adeguamento regionale al più generale principio di promozione della rappresentanza di genere ha spinto il Governo a ritenere necessario un intervento sostitutivo, sulla base di un paventato pericolo per la tenuta dell'unità giuridica della Repubblica¹⁹. Ciò, nonostante che diverse Regioni (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sicilia e Valle d'Aosta), oltre la Puglia, al momento dell'intervento governativo, avessero — e alcune abbiano ancora — sistemi elettorali che disciplinavano il voto di preferenza ma non l'istituto della doppia preferenza di genere. Al riguardo, si potrebbe osservare che un'interpretazione del presupposto dell'unità giuridica, volta a garantire esigenze unitarie imprescindibili, su tutto il territorio, avrebbe dovuto spingere il Governo ad adottare un provvedimento da applicare a tutte le Regioni che, pur prevedendo il voto di preferenza, non contemplavano l'istituto

¹⁸ In proposito, F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della Regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., p. 611, sostiene che l'ipotesi di inadempimento sembra difficilmente riconducibile ai presupposti espressamente indicati all'art. 120 Cost. e, in particolare, all'unità giuridica, dato che la preferenza di genere è una scelta che spetta al legislatore ordinario. L'Autore, tuttavia, ritiene che sia "innegabile che sullo sfondo dell'intervento vi fosse un problema reale e serio, vale a dire l'inadempimento regionale rispetto ad un principio fondamentale, che concreta un preciso obbligo costituzionale".

¹⁹ In tal senso, L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"*, cit., p. 13 ss.

della doppia preferenza di genere. Il decreto-legge n. 86/2020, invece, era applicabile solo alla Regione Puglia ed esclusivamente in occasione delle elezioni del settembre 2020²⁰.

Pertanto, non sembra che tale lettura, rigorosa, del presupposto dell'unità giuridica, sarebbe stata sufficiente a legittimare la sostituzione legislativa del Governo. Bisogna, dunque, spostare l'angolo visuale su un diverso piano di analisi, che tiene conto della necessità di garantire la tutela dei diritti politici in una particolare situazione contingente. Il Governo, infatti, si è trovato a constatare, nell'imminenza delle elezioni, che due Regioni che stavano andando al voto, la Puglia e la Valle d'Aosta, non avevano applicato il principio di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e, in particolare, nella sua declinazione di garantire all'elettore, nel contesto di un sistema elettorale che contempla il voto di preferenza, la possibilità di esprimere una doppia preferenza, così come previsto dalla legge statale. Tuttavia, essendo la scelta governativa di esercitare il potere sostitutivo di natura politica, il Governo ha deciso di intervenire in via sostitutiva nei confronti della sola Regione Puglia. Peraltro, il Governo può essere stato condizionato, in relazione a tale scelta, dal fatto che la legislazione elettorale regionale pugliese deve essere ricondotta alla potestà concorrente (art. 122, comma 1, Cost.) mentre quella valdostana alla potestà primaria (art. 15, comma 2, Statuto Valle d'Aosta)²¹. Ed invero, il decreto legge n. 86/2020 si riferisce, sia nella premessa che nel testo, ai "principi fondamentali" della materia, in grado, pertanto, di vincolare la sola legislazione regionale concorrente²².

In questo quadro, dunque, il Governo, ha voluto garantire il pieno esercizio dei diritti politici, oltre che l'unità giuridica della Repubblica²³; ciò attraverso la realizzazione, nelle competizioni elettorali della Regione Puglia, dell'eguaglianza tra i generi nell'accesso alle cariche elettive, dando la possibilità agli elettori di esprimere la doppia preferenza di genere. Lo scopo, dunque, era quello di dare attuazione ai principi costituzionali di cui agli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost., che costituiscono precisazioni,

²⁰ Evidenzia questo aspetto M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit. p. 9.

²¹ La legislazione elettorale della Valle d'Aosta (l. r. 12 gennaio 1993, n. 3 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta") prevede "condizioni di parità tra i generi" (all'art. 3-bis); a tal fine, tuttavia, la legge si limita ad affermare genericamente che "la Regione promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i generi e condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" (comma 1) e a indicare una percentuale minima di presenza di ciascun genere in ogni lista (pari al 35%) (comma 2). Non è invece stata introdotta la doppia preferenza di genere ma si prevede soltanto che "l'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per un unico candidato della lista da lui votata" (art. 34, comma 2).

²² Ciò, nonostante dalle indicazioni della Corte costituzionale sembra essere ammissibile l'applicabilità anche a una Regione ad autonomia speciale dei principi fondamentali posti dalla legge n. 165/2004, in quanto assimilabili ai "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" (vincolanti, per quanto qui interessa, il legislatore elettorale valdostano, ai sensi dell'ex art. 15, comma 2, Statuto Valle d'Aosta). Al riguardo, è stato sottolineato che la Regione a Statuto speciale "non potrà (...) 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." (Corte cost., sent. n. 143 del 2010).

²³ Tanto che nel testo, a differenza che nella premessa e nella vecchia versione, si giustifica l'intervento "Al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica".

nella materia elettorale, del più generale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Principi a cui il legislatore statale ha cercato di dare attuazione, come si è visto, con la legge n. 20/2016 in tema di parità di accesso alle cariche elettive. Del resto, la Corte costituzionale ha ritenuto che i principi contenuti nella legge n. 165/2004 “sono espressivi dell’esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.”²⁴. La Corte ha altresì rilevato che l’esercizio del potere legislativo delle Regioni “incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall’art. 51 Cost.”²⁵. Di conseguenza, la legislazione regionale in materia di parità di accesso alle cariche elettive “deve essere conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale, quale che sia la Regione di appartenenza”²⁶, poiché “proprio il principio di cui all’art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell’inviolabilità (*ex art. 2 Cost.*)”²⁷.

È pur vero che il Governo ha dato un’interpretazione estensiva del principio costituzionale della parità di accesso alle cariche elettive di cui all’art. 51 Cost. che, in effetti, non prevede nessuno strumento specifico per realizzare un’effettiva parità di genere²⁸. Tuttavia, è proprio la legge del 2016 a prevedere

²⁴ Cfr. sent. n. 67/2012, nonché le sentt. nn. 294/2011 e 143/2010.

²⁵ Sent. n. 277/2011.

²⁶ *Ibidem*. Cfr. anche la sent. n. 288/2007.

²⁷ Cfr. sentt. n. 277/2011, n. 25/2008 e n. 288/2007. Più nello specifico, poi, la Corte costituzionale ha escluso che la previsione della doppia preferenza di genere fosse in contrasto con la Costituzione, in quanto non in grado di prefigurare un risultato elettorale o di attribuire ai candidati dell’uno o dell’altro sesso maggiori opportunità di essere eletti rispetto agli altri (sent. n. 4 del 2010). In quell’occasione, fu il Governo a impugnare di fronte alla Corte costituzionale, per violazione del principio di eguaglianza, la legge della Regione Campania che aveva previsto, per la prima volta nell’ordinamento italiano, la preferenza di genere. La Corte, nel dichiarare non fondata la questione proposta dal Governo, fa richiamo proprio all’art. 51, comma 1, Cost., revisionato, e al nuovo Statuto campano che, al fine di garantire un riequilibrio della rappresentanza di genere, demanda alla legge elettorale il compito di promuovere “condizioni di parità per l’accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive” (art. 5, comma 3). Al riguardo, ritiene che le disposizioni degli statuti regionali, in tema di parità di genere, abbiano natura prescrittiva. C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, pp. 118-120. Per un commento della sent. n. 4 del 2010 si vedano: M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2010, p. 5 ss.; L. CALIFANO, *L’assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum costituzionale* (aprile 2010); L. CARLASSARE, *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2010, p. 81 ss.; G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, p. 902 ss.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2010, p. 93 ss.; C. NOTO, *La rappresentanza di genere supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza amministrativa*, n. 1/2010, p. 83 ss.; M. OLIVETTI, *La c.d. “preferenza di genere” al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2010, p. 84 ss.; M. RAVERAIRA, *“Preferenza di genere”: azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2010. Richiamano la sentenza, al fine di inquadrare meglio l’intervento sostitutivo in esame: F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., p. 45 ss.; T. GROPPI, *“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*, cit., p. 16, la quale sottolinea che, con l’intervento sostitutivo del 2020 “siamo di fronte a una situazione opposta: il Governo si sostituisce a una Regione che non sta attuando la Costituzione”.

²⁸ Al riguardo, L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, cit., 14, ritiene che ne derivi “una dilatazione della previsione costituzionale oltre il suo tenore letterale e probabilmente

una serie di strumenti a ciò finalizzati, in base al sistema elettorale regionale adottato. Il legislatore regionale può scegliere tra diversi sistemi elettorali ma deve tenere conto dei principi che la legge quadro detta per garantire la parità di genere. Pertanto, l'intervento sostitutivo sembra riconducibile alla volontà del Governo di rimediare a un inadempimento della Regione Puglia, nei confronti di un principio fondamentale, che dà attuazione a quelle disposizioni costituzionali che pongono un obbligo, per la Repubblica, di introdurre "azioni positive" volte a promuovere l'equilibrio di genere nelle cariche elettive²⁹. Secondo questa lettura, il principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica deve essere considerato un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale nel suo insieme, ripreso dal legislatore statale nella legge del 2016³⁰. In altri termini, il mancato recepimento di tale legge, da parte del legislatore pugliese, avrebbe reso necessario e urgente³¹, nell'imminenza delle elezioni, un intervento sostitutivo del Governo, non avendo, quest'ultimo, la possibilità di ricorrere ad altri strumenti per far fronte alla situazione che si era venuta a creare. Ed invero, il nodo cruciale, dal punto di vista sistemico, è proprio questo: la riforma costituzionale del 2001 non ha previsto strumenti idonei a superare eventuali inadempienze, da parte del legislatore regionale, che derivano dal mancato adeguamento, come nel caso di specie, ai principi fondamentali dettati dalla legge statale³². L'unico rimedio, per far fronte alle situazioni di mancato adeguamento regionale, è quello del controllo in via incidentale che è, come noto, eventuale, e non permette allo Stato di disporre di strumenti adeguati sul piano del contenzioso costituzionale. Per altro verso, neanche il conflitto costituzionale tra

anche oltre la sua *ratio* delimitativa dell'intervento statale rispetto al campo sensibile dell'autonomia politica regionale, e quindi, in ultima analisi, l'omologazione del relativo regime 'sull'intero territorio nazionale'".

²⁹ È di questo avviso T. GROPPI (*"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*, cit., p. 17), la quale ritiene che si collochi, tra le omissioni di particolare gravità che possono legittimare un intervento sostitutivo, "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". In proposito, F. COVINO (*Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., p. 33), sottolinea che "la legislazione del 2016, nel delineare alcune azioni positive a tutela della parità nella rappresentanza, deve essere applicata in maniera omogenea sul territorio nazionale, non potendo subire 'deroghe in relazione alle diverse aree geografiche', secondo quanto stabilito dal giudice delle leggi nell'importante sentenza n. 109 del 1993".

³⁰ Al riguardo, la sent. della Corte cost. n. 4 del 2010, nel sindacare la norma legislativa campana che ha introdotto la doppia preferenza di genere, ha stabilito che la finalità della nuova regola elettorale è quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi, in linea con agli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. Ma la Corte è andata oltre, chiarendo 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".

³¹ In tal senso, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1204 ss. Nutre, invece, dubbi sulla sussistenza del requisito dell'urgenza L. TRUCCO (*Dal mar ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"*, cit., p. 14 ss.), la quale sottolinea come non sia "stato provato che non si sarebbe potuto intervenire tempestivamente per la via ordinaria".

³² Evidenzia questo aspetto L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le norme statali cedevoli? Intorno ad una lacuna "trascurata" del nuovo Titolo V*, in *Dibattiti A.I.C.*, 15 aprile 2002.

Stato e Regioni, per mancato adeguamento alla legge statale, sembra essere un rimedio adeguato; in mancanza di un termine entro il quale la Regione si deve adeguare, per la Corte sarebbe impossibile giudicare a decorrere da quanto essa può essere ritenuta inadempiente. In questo contesto, dunque, a fronte della mancanza di strumenti idonei ad intervenire in caso di gravi inadempienze regionali, può ritenersi ammissibile una lettura estensiva dei presupposti legittimanti un intervento sostitutivo; ciò, esclusivamente nei casi di mancata conformazione a principi fondamentali che possono comprimere interessi e valori costituzionali.

Pertanto, dal punto di vista sostanziale, il decreto-legge in esame non ha previsto un'intervento sostitutivo di tipo tradizionale, finalizzato ad adottare un atto del Governo in sostituzione di un atto regionale dovuto, ma — nel dare una lettura estensiva dell'art. 120 Cost. — ha integrato la normativa in materia di sistema elettorale della Regione Puglia, in quanto quest'ultima non si era ancora adeguata ai citati principi fondamentali sulla parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Ci si è quindi allontanati dalla lettura che la Corte costituzionale ha dato dell'art. 120 Cost., la quale ha ritenuto che i poteri sostitutivi possano essere esercitati solo in caso di accertata inerzia della Regione o di adempimento illegittimo e devono riguardare atti o attività privi di discrezionalità nell'*an* la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo³³. Sotto questo profilo, l'intervento sostitutivo in esame appare “anomalo” in quanto non riguardava un atto dovuto e privo di discrezionalità nell'*an* della Regione Puglia. Inoltre, non si era di fronte a un caso di concreto pericolo per la tenuta dell'unità giuridica della Repubblica, dovuto a “ipotesi patologiche”³⁴, di “emergenza istituzionale di particolare gravità”³⁵, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

³³ Cfr. sent. n. 43/2004, sulla quale si vedano: R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *federalismi.it*, n. 4/2004; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 maggio 2004; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1074 ss.; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 maggio 2004; G. M. SALERNO, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella “partita a tre” fra Stato, Regioni ed enti locali*, in *federalismi.it*, n. 3/2004; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2005, p. 819 ss. La Corte è tornata sul tema dei poteri sostitutivi con una serie di pronunce (dalla numero 69 alla numero 74 del 2004) nelle quali vengono sostanzialmente richiamate le linee guida elaborate nella sentenza n. 43 del 2004. Sull'argomento sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2005, p. 233 ss. Al riguardo, più recentemente, la Corte costituzionale ha ribadito che “i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; d) devono essere affidati a organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni; f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà” (sent. n. 171 del 2015, che richiama le sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004).

³⁴ Cfr. sent. Corte cost. n. 236/2004.

³⁵ Cfr. sent. Corte cost. n. 43/2003.

Per le ragioni finora illustrate, dunque, l'intervento sostitutivo — a fronte del mancato adeguamento, da parte del legislatore pugliese, dei principi fondamentali sulla parità di genere nell'accesso alle cariche elettive — non era necessario al fine di ripristinare l'unità giuridica della Repubblica in materia, che non era affatto minacciata, ma è da considerare ammissibile, in quanto vi era un'esigenza di rilievo costituzionale da soddisfare. Di conseguenza, il decreto che ha disposto la sostituzione, proprio perché richiamava l'esigenza di tutelare l'unità giuridica della Repubblica, al precipuo fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici, non sembra dar luogo a particolari questioni di legittimità costituzionale. Semmai i problemi, come si vedrà di seguito, sembrano porsi in relazione ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

2.2. Il rapporto tra la “tutela dell'unità giuridica” e la garanzia dei diritti

Il decreto-legge ha richiamato, dunque, il legame tra la tutela dell'unità giuridica e la garanzia dei diritti politici. In realtà, il tema, in generale, del rapporto tra la tutela dell'unità giuridica della Repubblica e la garanzia dei diritti non è nuovo. È noto che l'art. 120, comma 2, Cost. si riferisce alla “tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali”. Ed è proprio l'utilizzo della locuzione “e in particolare” che permette un'interpretazione estensiva, al di là dei diritti espressamente richiamati all'art. 120 Cost., comprendendovi la tutela unitaria dei diritti, in generale, sul territorio nazionale. Al riguardo, infatti, la giurisprudenza costituzionale sembra aver letto i presupposti indicati all'art. 120 Cost. in maniera estensiva, dando rilievo alla necessità di garantire la tutela dell'unità giuridica, al fine di garantire i diritti in maniera uniforme sul territorio nazionale.

Nella sent. n. 43 del 2004, la Corte costituzionale ha evidenziato come “la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali”, *tra cui* (corsivo nostro) “la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” che “il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato” quale “ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione”. L'utilizzo della locuzione “tra cui” sembra indicare che il riferimento ai diritti civili e sociali sia esemplificativo dell'esigenza di garantire i livelli essenziali anche di altri diritti sul territorio nazionale.

Nella sentenza n. 121 del 2012, il giudice delle leggi ha respinto le censure della Regione ricorrente, la Toscana, nei confronti della norma statale che, nel quadro di un intervento normativo espressamente

rivolto ad assicurare la stabilità finanziaria dell'Italia³⁶, 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”³⁷. La Corte ha altresì affermato 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.”. Tale sentenza appare significativa, per quanto qui interessa, poiché, ammettendo la possibilità di intervento sostitutivo “in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni” della Corte costituzionale, ha fornito una lettura estensiva dell’art. 120, comma 2, Cost. Da un lato, si ritiene che non sia illegittima la previsione di un potere sostitutivo al di là dei casi non espressamente previsti dalla Costituzione. Dall’altro lato, la Corte riconosce, tra i presupposti per l’esercizio del potere sostitutivo, “la tutela dell’unità giuridica (...) e *in particolare* (corsivo nostro) la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”; la locuzione “in particolare” sembra indicare che non solo “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” sia condizione per un intervento sostitutivo ma che riguardi qualsiasi diritto, qualora vi siano esigenze unitarie. Ciò, nonostante la Corte riconosca che la Costituzione prevede una tutela rafforzata, quanto alla unitarietà, in relazione ai diritti civili e sociali delle persone. Da questo punto di vista, non si può negare che le disposizioni di principio in materia di pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive hanno una finalità unitaria di garantire un interesse essenziale, espresso in Costituzione agli artt. 51 e 117, sul tutto il territorio nazionale.

In proposito, si ritiene che il Governo abbia dato una lettura corretta dell’art. 120 Cost., non annoverando il principio in materia di promozione della rappresentanza di genere tra “i livelli essenziali delle prestazioni

³⁶ D.l. n. 98/2011 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria” convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011.

³⁷ Il legislatore statale introduce due disposizioni che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, prevedono rispettivamente: i) l’obbligo per le Regioni, “tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale”, di comunicare entro tre mesi al Governo “tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell’esecuzione” (art. 20, comma 14, d.l. n. 98/2011); ii) “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 (art. 20, comma 15, cit.).

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale" (di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.), come era previsto nella diffida e nella vecchia versione del decreto-legge. Questa previsione avrebbe posto seri dubbi interpretativi; sarebbe stata una forzatura giustificare l'intervento sostitutivo richiamando tali livelli essenziali, considerando che le disposizioni di principio in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive ricadono nell'ambito dei diritti politici³⁸.

In conclusione, dunque, sembra di poter affermare che il ricorso al potere sostitutivo sia da considerare legittimo, in quanto si ritiene, come già evidenziato, che il fine non sia stato tanto quello di garantire l'unità giuridica della Repubblica, *tout court*, ma, come specificato, quello di garantire i diritti politici in Puglia, integrando il sistema elettorale per le elezioni del Consiglio regionale del 2020. Ciò allo scopo di obbligare la Regione a rispettare i valori costituzionali dettati dagli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. e i principi della legge statale sulla parità di genere nell'accesso alle cariche elettive regionali³⁹, a prescindere dalla tesi della precettività di questi ultimi, sostenuta da un'autorevole dottrina⁴⁰.

³⁸ In proposito, T. GROPPPI, *"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*, cit., p. 9, la quale sottolinea che "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 (...) 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". Al riguardo, L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"*, cit., p. 13, sottolinea, richiamando anche la giurisprudenza costituzionale in tema di livelli essenziali, l'impossibilità di far rientrare il principio in materia di promozione della rappresentanza di genere (che sarebbe un diritto politico) tra "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale". In senso contrario, nel contributo de LE COSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, p. 106, si evidenzia che "non si può escludere che vi sia spazio per un ricorso [al potere sostitutivo ex art. 120 Cost.] a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali rientra l'uguaglianza di genere". In proposito, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., p. 1201, dopo aver osservato che l'atto di diffida approvato dal Consiglio dei ministri "riconduceva le disposizioni contenute nell'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*) della legge n. 165 del 2004 (ivi compresa, dunque, quella concernente la doppia preferenza di genere) alla categoria dei livelli essenziali", e che, diversamente, il decreto-legge n. 86 del 2020 "chiama in causa, nel preambolo e nell'articolo, l'unità giuridica della Repubblica *tout court*, sia pure in uno con l'intento di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici", sottolinea che "Questo mutamento di prospettiva — forse spiegabile in ragione delle perplessità che l'associazione delle misure promozionali della parità tra i sessi nelle competizioni elettorali ai livelli essenziali delle prestazioni potrebbe sollevare — non comporta particolari problemi in punto di costituzionalità. Difatti, la circostanza che l'art. 120, comma 2 Cost. impieghi la locuzione 'e in particolare' rende evidente il carattere esemplificativo del riferimento ai livelli essenziali e non impedisce, dunque, di accedere a una configurazione dell'unità giuridica più ampia".

³⁹ Al riguardo, R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., p. 14 sostiene che "il ricorso allo strumento del decreto-legge per esercitare il potere sostitutivo, al di là del fine dichiarato di garantire l'unità giuridica della Repubblica, sembra corrispondere al fine sostanziale di 'controllare' la legittimità della legislazione della sola Regione Puglia sotto il profilo del rispetto degli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost. e dei principi fondamentali di cui alla legge n. 165 del 2004, e successive modifiche, in tema di parità di genere nell'accesso alle cariche elettive regionali".

⁴⁰ Sostiene, in particolare, che il decreto-legge n. 86/2020 sancisce la precettività dell'art. 51, comma 1, e dell'art. 117, comma 7, della Costituzione, T. GROPPPI, *"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*, cit., p. 15 ss., la quale ritiene che "L'intervento sostitutivo (...) ribadisce che la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive non è un puro *optional*, una norma

D'altro canto, la Regione Puglia avrebbe potuto ricorrere direttamente contro il decreto in esame, ai sensi dell'art. 127, comma 2, Cost., sollevando un dubbio di legittimità, ma non lo ha fatto, prendendo atto della sostituzione e adottando gli adeguati provvedimenti, necessari per lo svolgimento delle elezioni, in conformità al decreto stesso.

3. I rischi di una lettura estensiva del presupposto “dell’unità giuridica” per l’autonomia delle Regioni

Pur ammettendo che l'intervento sostitutivo in esame sia conforme alla Costituzione, per le ragioni finora illustrate, e che, pertanto, non violi il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., non si può ignorare che esso possa costituire un precedente pericoloso. Il Governo potrebbe arrivare a potenziare il potere sostitutivo sul piano legislativo, dando un'interpretazione estensiva “dell’unità giuridica”, con gravi conseguenze sia di carattere sistemico che per l'autonomia regionale. Del resto, non sarebbe difficile per il Governo estendere oltremodo la portata del presupposto dell'unità giuridica, dato che la sua formulazione appare estremamente vaga, generica e indeterminata. Inoltre, seppure l'unità giuridica della Repubblica, secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, dovrebbe costituire una formulazione di stretta interpretazione, il rischio di una lettura estensiva di tale presupposto è potenziato dal fatto che il Governo ha un ampio margine di discrezionalità nel valutarne la sussistenza.

programmatica che può essere implementata dai legislatori regionali, 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”. L'Autrice, a sostegno di tale tesi, ricorda (nota 13) che la Corte costituzionale aveva riconosciuto la natura prescrittiva delle norme poste in tema di parità di genere dallo statuto campano, “in armonia con l'art. 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione”, in grado di costituire un vincolo per il vertice dell'esecutivo (sent. n. 81 del 2012). In quell'occasione, la Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto promosso dalla Regione stessa avverso la sentenza del Consiglio di Stato (sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011) che aveva annullato l'atto del Presidente della Giunta di nomina di un assessore, in quanto riteneva che la composizione non rispettasse l'equilibrio di genere, affermò la sindacabilità dell'atto in questione, rispetto ai principi sull'equilibrio di genere contenuti nello statuto regionale e negli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. e arrivò a sostenere 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). Richiama tale sentenza, al fine di sostenere la precettività dei principi sulla parità di genere, anche F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., p. 47. Contra, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., 1204 ss., il quale sostiene che “la tesi dell'immediata precettività dei principi fondamentali dello Stato, tale per cui il procedimento elettorale avrebbe dovuto svolgersi nel rispetto dei medesimi a prescindere dall'intervento sostitutivo del Governo, appare (...) difficilmente praticabile”.

3.1. La configurazione del potere sostitutivo come strumento di chiusura del sistema a tutela di interessi unitari o come clausola di supremazia

Il Governo, potrebbe, in un'ottica di uniformità, valorizzare eccessivamente l'unità giuridica, quale presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo sul piano normativo, arrivando a configurare tale potere come uno strumento di chiusura del sistema a tutela di interessi unitari, in passato costituito dall'interesse nazionale, o finalizzato a supplire quella clausola di supremazia che manca nel nostro ordinamento. Clausola la cui necessità è stata da più parti invocata, soprattutto nella fase di emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19.

In proposito, va sottolineato che, nonostante la decisione di ricorrere al potere sostitutivo spetti esclusivamente al Governo, i rischi di un'eccessiva valorizzazione del presupposto dell'unità giuridica sarebbero attenuati dalle indicazioni della Corte costituzionale, che ha delimitato l'ambito di intervento governativo, nonché da una corretta lettura dell'art. 120 Cost.

In termini generali, il potere sostitutivo del Governo, previsto all'art. 120, comma 2, Cost., è stato qualificato dalla Corte costituzionale come “straordinario”, “da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati”⁴¹. Pertanto, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la Costituzione prevede solo un potere sostitutivo straordinario e aggiuntivo, in capo al Governo, finalizzato a tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali, “naturalmente” facenti capo allo Stato — quali sono: il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, 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 — come ultimo responsabile del mantenimento dell'unità e indivisibilità della Repubblica (di cui all'art. 5)⁴². In questa prospettiva, dunque, il giudice delle leggi, pur riconoscendo che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato taluni interessi essenziali, per garantire esigenze unitarie del complessivo ordinamento repubblicano⁴³, ha

⁴¹ Cfr. sent. n. 43/2004.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Al riguardo, la Corte ha affermato che, nel nuovo assetto costituzionale delineato dalla riforma del 2001, è comunque riservata, nell'ordinamento della Repubblica, una posizione peculiare allo Stato, sulla base non solo dell'art. 5 della Costituzione, ma anche dell'istanza unitaria, individuata all'art. 117, comma 1, e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso, previsto dall'art. 120, comma 2 (sent. n. 274/2003). In tal senso, la Corte fa riferimento alla necessità di una “visione d'insieme” che solo lo Stato può garantire (sent. n. 270/2005); di una dimensione nazionale e di infrazionabilità dell'interesse sotteso (sentt. nn. 303/2003 e 405/2005); di interessi eccedenti ambiti regionali (sent. n. 256/2004). La Corte, inoltre, ha parlato di “valori (...) che permeano di sé la prima parte della Costituzione”, di fondamentale rilevanza costituzionale (sent. n. 256/2004), la cui tutela deve essere garantita in maniera uniforme sul territorio nazionale. Ma è soprattutto nella celeberrima sent. n. 303 del 2003, che la Corte costituzionale ha asserito che “limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, (...) significherebbe svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze”.

sottolineato che il potere sostitutivo del Governo è finalizzato a fronteggiare “emergenze istituzionali di particolare gravità”⁴⁴, con “rischi di compromissione” dei valori enunciati dalla disposizione di disciplina dello stesso⁴⁵. Si tratta, quindi di un potere emergenziale, da usare nei casi di *extrema ratio*, al fine di tutelare l’unità e indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.*⁴⁶. Più nello specifico, poi, la Corte costituzionale in varie occasioni, ha chiarito che la nozione di “interesse nazionale” non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all’esercizio delle competenze legislative regionali⁴⁷.

Inoltre, dal punto di vista pratico, lo Stato, al fine di garantire esigenze unitarie a livello legislativo, è abilitato ad applicare il principio della cd. “chiamata in sussidiarietà”, elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 303/2003, che gli permette, come è noto, in caso di attrazione, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni amministrative delle Regioni, di esercitare altresì il potere legislativo in materie ad esse attribuite. Di conseguenza, essendo una deroga al normale riparto di competenze legislative, lo Stato, al fine di tutelare esigenze unitarie, può sempre ricorrere a questo strumento. Strumento che può essere assimilabile agli istituti presenti in Paesi federali, quali la *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca, che opera nell’ambito della legislazione concorrente⁴⁸, o la clausola di supremazia del sistema statunitense (*Supremacy Clause*). Pur tenendo conto della diversa natura di tali istituti, rispetto alla chiamata in sussidiarietà, del differente contesto istituzionale in cui si inseriscono e delle modalità attraverso le quali operano, non si può negare che essi perseguono, comunque, il medesimo scopo che è quello di attrarre verso il centro le competenze legislative delle autonomie.

Non è ammissibile, invece, arrivare a configurare il potere sostitutivo come idoneo a svolgere un ruolo di clausola di supremazia perché i due istituti hanno una natura diversa e finalità differenti. Nella *konkurrierende Gesetzgebung*, la Federazione, o meglio il legislatore federale, non ha un potere di sostituzione — come nel caso dell’art. 120 Cost. — e può intervenire solo in determinate materie — ridotte, peraltro, alla metà a seguito della riforma del 2006 — attraendo al centro materie di competenza concorrente.

⁴⁴ In particolare, nella sent. n. 39/2003 la Corte riconosce che situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, possono giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale.

⁴⁵ Ancora, Corte cost. sent. n. 43/2004.

⁴⁶ Ciò è stato ribadito dalla Corte anche nella sent. n. 121 del 2012 che, come si è visto, ha ammesso la possibilità di un intervento sostitutivo nei casi di “inadempimento ad una pronuncia della Corte, le cui prescrizioni costituiscono, nel caso di specie, il parametro interposto a cui rapportare l’attività regionale”.

⁴⁷ Si veda, in particolare, la sent. n. 285/2005. Al riguardo, la Corte ha precisato che l’interesse nazionale non è “sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini” (cfr. sentt. nn. 380/2002, 303/2003 e 370/2003).

⁴⁸ In particolare, la competenza concorrente detta alla tedesca (la *konkurrierende Gesetzgebung*), anche dopo la riforma del 2006, che pure ne ha limitato la portata, consente al legislatore federale di intervenire in determinate materie (di cui all’art. 74, comma 1, nn. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26 della Legge fondamentale) “quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell’unità giuridica o economica nell’interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale” (art. 72, comma 2). Il comma successivo, inoltre, stabilisce che se la Federazione fa uso del suo diritto di legiferare, i *Länder*, in una serie di materie espressamente indicate, possono adottare disposizioni in deroga.

Al contrario, il potere sostitutivo può essere esercitato solo in caso di inerzia regionale nell'esercizio di una competenza, anche legislativa, che rimane propria della Regione sostituita⁴⁹. Il potere sostitutivo, dunque, non può alterare l'ordine delle competenze legislative. È assolutamente da scongiurare, pertanto, il pericolo che venga introdotta nel nostro Paese una sorta di *konkurrierende Gesetzgebung* attraverso un'estensione del potere sostitutivo, in quanto comporterebbe un intervento dell'esecutivo, per ragioni di carattere unitario, anche se temporaneo, nel riparto di competenze legislative tra lo Stato e la Regione; intervento che potrebbe riguardare tutte le materie di competenza regionale⁵⁰. Inoltre, sebbene sia previsto che il potere sostitutivo venga esercitato nel rispetto, tra l'altro, del principio di leale collaborazione, nel nostro ordinamento costituzionale, a differenza di quello tedesco, manca una sede di effettiva rappresentanza degli interessi regionali, comparabile al *Bundesrat*, non avendo la riforma del 2001 previsto né la riforma del sistema bicamerale, con l'introduzione del Senato delle autonomie, né il coinvolgimento della cd. Bicameralina, contemplata dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001⁵¹ — e, come è noto, mai attuata — nell'esercizio dei poteri sostitutivi⁵². Verrebbe, pertanto, a delinearsi una primazia della legislazione nazionale, eliminata dalla riforma del Titolo V, operata attraverso atti normativi del Governo⁵³.

Tentare di rimediare all'assenza, nel nostro ordinamento costituzionale, di una clausola di supremazia, attraverso il ricorso allo strumento della sostituzione, sarebbe in contrasto con la riforma del 2001 e con la lettura che ne ha dato la Corte costituzionale. Lo Stato, infatti, è legittimato a intervenire in via sostitutiva dalla Costituzione, al fine di garantire le istanze unitarie della Repubblica, in quanto posto in una posizione di preminenza ma non di supremazia rispetto alle Regioni (e agli enti locali)⁵⁴. Da quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale il potere sostitutivo è ammesso quando vi è un'esigenza, di

⁴⁹ In tal senso, A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti? (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, p. 3.

⁵⁰ Al riguardo, A. D'ATENA (*Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung, Intervento nel sito dell'AIC*, 14 gennaio 2003, p. 3 ss.) sottolinea che “se (...) nella disciplina posta dall'art. 120, comma 2, si ravvisasse l'anello mancante (e, cioè, la previsione generale di quella *konkurrierende Gesetzgebung* che non si è inteso introdurre nella sua versione tipica) gli effetti istituzionali sarebbero devastanti”.

⁵¹ Che prevedeva “Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali” (art. 11, comma 1, l. c. n. 3/2001).

⁵² L'intervento di tale organismo, infatti, è limitato, ai progetti di legge riguardanti le materie concorrenti e di natura finanziaria (art. 11, comma 2, l. c. n. 3/2001).

⁵³ In proposito, P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., p. 18, paventa il rischio di una minaccia dell'autonomia delle Regioni “e, in special modo, la loro potestà legislativa, ripristinando — come nel vigore del vecchio Titolo V — una sorta di primazia della legislazione nazionale (*rectius*: degli atti aventi forza di legge), la quale per giunta sarebbe in grado di condurre a una riscrittura delle leggi regionali concretamente rimessa ad organi — come il Commissario — che sfuggono al circuito della legittimazione democratica e al ‘regime’ (di deliberazione, di pubblicità e di impugnazione) a cui sono soggetti gli atti legislativi”.

⁵⁴ In tal senso, le sentt. Corte cost. n. 274/2003 e n. 219/2013.

rilievo costituzionale, di garantire un'azione unitaria degli organi delle autonomie. Non solo — come si è visto — il potere sostitutivo deve configurarsi come straordinario, da considerare solo in *extrema ratio*, in caso di inadempienze, a fronte di specifiche situazioni che non possono essere risolte con altri strumenti “ordinari”, ma non può alterare le competenze legislative delle Regioni. Pertanto, è nell’ottica di una valorizzazione delle autonomie, della sussidiarietà e della leale collaborazione che il Governo dovrebbe ricorrere all’intervento sostitutivo, al solo fine di tutelare taluni interessi essenziali⁵⁵ e unitari⁵⁶.

3.2. Il ricorso al potere sostitutivo come misura coercitiva statale

Per altro verso, l’accentuazione della natura “straordinaria” del potere sostitutivo, in grado di assumere molteplici contenuti, essendo volto a fronteggiare situazioni di emergenza istituzionale, non deve indurre il Governo nemmeno ad assimilare il potere in esame a istituti, previsti in altri Paesi, espressamente finalizzati a garantire interessi e valori costituzionali considerati come fondamentali⁵⁷. Si tratta delle cd. misure coercitive statali quali la coazione federale tedesca (*Bundeszwang*) e il potere di *coerción estatal* spagnolo.

La coazione federale tedesca (*Bundeszwang*), prevista all’art. 37 della Legge fondamentale, stabilisce: “Se un *Länd* non adempie agli obblighi federali che gli incombono in base alla (...) Legge fondamentale o ad un’altra legge federale, il Governo federale, con l’assenso del *Bundesrat*, può adottare le misure necessarie per obbligare coattivamente il *Länd* mediante la coazione federale ad assolvere i propri doveri”⁵⁸. Lo strumento della coazione federale può essere usato solo come *extrema ratio*, per far fronte a comportamenti inadempienti, da parte di un *Länd*, agli obblighi che derivano dalla Costituzione o da altre leggi federali, ma non prevede espressamente le misure che possono essere adottate dal Governo federale.

⁵⁵ Sent. Corte cost. n. 43/2004.

⁵⁶ Sent. Corte cost. n. 236/2004.

⁵⁷ Al riguardo, T. GROPPi, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, cit., ritiene che “La sentenza n. 43/2004 ha quindi dato un fondamentale contributo alla interpretazione dell’art. 120, comma 2, privilegiando, tra le varie ipotesi avanzate dalla dottrina, quella volta a configurarlo come vera e propria norma di chiusura di un sistema ad alto grado di decentramento. In tal modo questa disposizione si avvicina a previsioni esistenti, da tempo, nelle Costituzioni di altri Stati federali o regionali, e prima tra tutte a quella dell’art. 37 della Legge fondamentale tedesca”. Similarmente, C. MAINARDIS (*Sull’esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo)*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2012, p. 1991 ss.) ritiene che a seguito della sentenza n. 121 del 2012, sia ancora più evidente la somiglianza con il potere di coazione federale (*Bundeszwang*), previsto dall’art. 37 GG, anche se chiarisce che “il parallelo tra i due istituti va adeguatamente circoscritto, alla luce di un diverso contesto normativo e, soprattutto, di una storia costituzionale profondamente diversa: ciò detto, è però innegabile che la *ratio* del potere sostitutivo straordinario appaia sempre più vicina a quella dell’esecuzione federale, propria dell’ordinamento tedesco”.

⁵⁸ A tale scopo “il Governo federale o il suo commissario ha potere di impartire direttive nei confronti di tutti i *Länder* e delle loro autorità”. Traduzione tratta da A. ANZON — J. LUTHER, *La Legge Fondamentale tedesca*, Milano, 1997, p. 59. Sull’art. 37 GG, si vedano: T. MAUNZ, *Art. 37*, in T. MAUNZ — G. DÜRING (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Monaco, 1989, p. 16 ss.; H. BAUER, *Art. 37. Bundeszwang*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Tubinga, 1998, p. 774 ss.; M. GUBELT, *Art. 37 (Bundeszwang)*, in I. VON MÜNCH — P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Monaco, 2001, p. 620 ss.; W. ERBUTH, *Art. 37*, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Monaco, 2009, p. 1174.

Tuttavia, la coazione federale sembra avere un'ampia portata, comprendendo, oltre agli atti sostitutivi di competenza dei *Länder* per esercitare funzioni legislative e/o amministrative, una serie di interventi che non sono ipotizzabili nel caso del potere sostitutivo previsto nella nostra Costituzione: la dottrina⁵⁹, infatti, ha ritenuto che le misure adottabili dal Governo tedesco si possano concretizzare, oltre che in direttive vincolanti per i *Länder*, espressamente previste dal testo costituzionale, in altri atti o provvedimenti di pressione di natura economica o finanziaria, in atti sostitutivi esecutivi di competenza dei *Länder*, nonché nella nomina di commissari da parte del Governo federale, per esercitare funzioni legislative e/o amministrative. Pertanto, l'intervento sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., pur avendo elementi in comune con la coazione federale (entrambi costituiscono strumenti di intervento del Governo centrale nei confronti delle autonomie, nelle ipotesi omissive e commissive, e riguardano, ammettendo la possibilità di interventi, *ex art. 120 Cost.*, surrogatori di natura legislativa, sia l'attività amministrativa che quella legislativa dei destinatari) si differenzia da quest'ultima, in quanto ha una portata meno ampia: la coazione federale implica un ampio controllo (che ha come parametro la Legge fondamentale o un'altra legge federale) mentre il potere sostitutivo può essere esercitato solo se vi sono i presupposti espressamente indicati nella Costituzione.

L'art. 155 della Costituzione spagnola dispone, al primo comma, che “Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa sollecitazione al Presidente della Comunità Autonoma e, nel caso non riceva risposta, con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi”⁶⁰. Nemmeno la *coerción estatal*, pertanto, può essere assimilabile al potere sostitutivo italiano⁶¹. Mentre l'art. 120 Cost. abilita lo Stato, come si è visto, ad adottare esclusivamente provvedimenti che non intaccano l'autonomia delle Regioni, l'art. 155 CE ha un carattere coercitivo; tanto che esso ha permesso al Governo centrale, nel 2017, in un momento in cui era gravemente compromessa l'unità nazionale, di sospendere l'autonomia della Comunità autonoma della Catalogna e

⁵⁹ Per una disamina di tale dottrina, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti*, in *federalismi.it*, n. 12/2018, p. 20-21.

⁶⁰ Al secondo comma, poi, viene precisato che «Il Governo potrà dare istruzioni a tutte le autorità delle Comunità Autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente».

⁶¹ Per un'assimilazione dei due poteri, si veda F. PALERMO (*Catalogna ed Europa: il 'termometro' dell'autonomia regionale*, in <http://www.lindro.it/cherchez-linteret-il-termometro-dellautonomia-regionale/>), il quale sottolinea che “l'Italia non trova, nella sua Costituzione, una previsione identica a quella dell'art. 155, però ha i poteri sostitutivi: all'art. 120 della nostra Carta costituzionale si legge addirittura di ‘misure che ledano l'unità giuridica ed economica dello Stato’. La norma è funzionalmente analoga”. In tal senso, anche T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, cit., p. 3. Riconduce sia l'art. 120 Cost. italiana, sia l'art. 155 CE che l'art. 72 GG nell'ambito “di quelle disposizioni costituzionali che attribuiscono — specie nei sistemi regionali — un generale potere degli organi di sostituirsi alle Regioni in caso di inerzia o per salvaguardare il rispetto di esigenze di carattere unitarie e generali dell'ordinamento” G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano, Elementi di diritto costituzionale comparato*, V, Milano, 2014, p. 125 ss.

di destituire il Governo di Puigdemont e il capo della *Generalitat* fino a nuove elezioni. Pertanto, alla luce anche delle decisioni del Governo spagnolo e delle sentenze del Tribunale costituzionale, tale articolo sembrerebbe essere più paragonabile al nostro potere sanzionatorio di scioglimento degli organi regionali, previsto all'art. 126 Cost., che a quella sostitutivo.

Gli istituti della coazione federale tedesca e della *coerción estatal* spagnola hanno in comune la *ratio*, che è quella di tutelare interessi essenziali e valori unitari che altrimenti non potrebbero essere garantiti. Da questo punto di vista, il potere sostitutivo non può, invece, rimediare la mancata previsione, nella Carta costituzionale, di appositi strumenti a garanzia dell'unità in uno Stato unitario composto.

3.3. La strumentalizzazione politica dell'intervento sostitutivo e il mancato rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità

Infine, vi sono altri due elementi che contribuiscono ad alimentare i timori di una possibile lettura estensiva del presupposto dell'unità giuridica.

Il primo elemento è costituito dal fatto che, avendo il Governo un ampio margine di discrezionalità nel valutare i presupposti per una sostituzione (e, per quanto qui più interessa, quello dell'unità giuridica), appare innegabile che una sua decisione, di intervenire in via sostitutiva, possa essere ispirata, inevitabilmente, da considerazioni di carattere politico. Ai sensi della Costituzione, infatti, il potere sostitutivo “può” essere esercitato dal Governo e, pertanto, come si è già avuto modo di sottolineare, il ricorso allo stesso costituisce una scelta politica. Di conseguenza, tale scelta discrezionale del Governo — che, peraltro, rappresenta soltanto la maggioranza politica — potrebbe comportare il rischio di strumentalizzazioni, con una conseguente compressione dell'autonomia regionale⁶². E il pericolo sarebbe ancora maggiore, per l'autonomia regionale, se il Governo, dovesse intervenire, in maniera sistematica, in ambiti caratterizzati da un alto grado di politicità, quale quello elettorale. Ed invero, anche ritenendo che sia stato ammissibile, nel caso in esame, un intervento sostitutivo per garantire un principio di rilievo costituzionale, quale quello della parità di genere nelle cariche elettive, non si può negare che la decisione dell'esecutivo della scorsa estate è stata condizionata dall'elemento politico. Si auspica, pertanto, che ciò non avvenga più in futuro. Non sarebbe, infatti, accettabile una configurazione del potere sostitutivo come uno “strumento politico” che il Governo attiva in caso di contrasti tra partiti politici o addirittura correnti politiche che fanno parte della maggioranza di Governo, da un lato, e dell'opposizione, dall'altro, che si rispecchiano anche a livello regionale⁶³. È solo il caso di rilevare, in proposito, che il Governo

⁶² Come sottolinea T. GROPPPI, “*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, cit., p. 16.

⁶³ In tal senso, F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., p. 49, la quale osserva che un intervento sostitutivo diventerebbe pericoloso, per le ragioni dell'autonomia, nei casi in cui

Conte *bis*, nell'agosto 2020, aveva dichiarato l'intenzione di proseguire sulla strada del ricorso ai poteri sostituitivi, al fine di introdurre la doppia preferenza di genere nei confronti di quelle Regioni che non si erano ancora adeguate alla normativa nazionale. In questo contesto, le votazioni calabresi, previste per l'autunno del 2021 — a seguito della prematura scomparsa della Presidente Joli Santelli, nell'ottobre del 2020, che ha determinato, ai sensi dell'art. 126, comma 3, Cost. e dell'art. 33 dello Statuto calabrese, lo scioglimento del Consiglio regionale e la necessità di nuove elezioni — avrebbero potuto essere un'occasione per il Governo di intervenire in via sostitutiva⁶⁴. Ma ciò non è avvenuto, poiché, la Regione Calabria ha approvato la l.r. 19 novembre 2020, n. 17, introducendo la doppia preferenza di genere. Pertanto, non si è avuta l'opportunità di vedere se il Governo sarebbe effettivamente intervenuto in via sostitutiva (come nel caso della Puglia) e, nell'eventualità, fino a che punto tale scelta sarebbe stata influenzata dall'elemento politico (considerando anche la nuova compagine del Governo Draghi).

Il secondo elemento che concorre ad accrescere i timori di una futura lettura estensiva dei presupposti per un intervento sostitutivo, compreso quello “dell'unità giuridica”, attiene al fatto che il Governo possa decidere in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità⁶⁵. In realtà, il primo intervento sostitutivo del Governo suscita perplessità proprio rispetto all'osservanza di questi due principi. Per un verso, non sembra ragionevole introdurre, attraverso un intervento sostitutivo, direttamente nella legislazione di una Regione, la doppia preferenza, giustificando l'intervento con l'esigenza di tutelare l'unità giuridica della Repubblica, al fine di garantire i diritti politici⁶⁶. Per altro verso, non sembra che, da un punto di vista concreto, l'intervento sostitutivo sia “proporzionato” rispetto ai risultati.

Secondo i principi di ragionevolezza e proporzionalità si sarebbero dovuti avere effetti concreti sul fronte del riequilibrio della rappresentanza di genere. Ma ciò, purtroppo, non è accaduto. L'intervento sostitutivo si è limitato a dare la possibilità agli elettori di esprimere una doppia preferenza, così come previsto dalla legge quadro, ma non ha tenuto conto delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale. Già nella sentenza n. 49 del 2003 — dopo la riforma costituzionale del 2001 ma prima della modifica

“diventa una ‘mossa’ politica del Governo, diretta specificamente contro i partiti che rappresentano le forze all'opposizione anche su scala nazionale, per mostrare la forza della maggioranza alla vigilia delle elezioni regionali”.

⁶⁴ In proposito, T. GROPPI, *La Regione Calabria alla prova della democrazia paritaria: l'ultimo treno (prima della sostituzione statale)*, in *laCostituzione.info*, 20 ottobre 2020, aveva sostenuto che fossero essenzialmente due le strade percorribili per garantire la preferenza di genere nelle elezioni della Regione Calabria: l'adozione di “un decreto-legge sostitutivo statale (sul modello Puglia) oppure una modifica alla legislazione vigente da parte del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*”.

⁶⁵ Va ricordato, in proposito, che ai sensi del richiamato art. 8, comma 5, della legge n. 131 del 2003, l'intervento sostitutivo deve essere “proporzionato” alle finalità perseguite.

⁶⁶ In tal senso, R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., p. 16, il quale ritiene che “appare irragionevole (in quanto eccessivo) ricondurre alla finalità di garantire l'unità giuridica della Repubblica l'introduzione della doppia preferenza di genere con decreto-legge sostitutivo nella legislazione elettorale di una specifica Regione e (anche contraddittorio) indicare nello stesso decreto-legge principi fondamentali che valgono per tutte le Regioni inadempienti, compresa una Regione, la Valle d'Aosta, chiamata nelle stesse date della Puglia ad elezioni consiliari ma non interessata da analoghi interventi sostitutivi”.

dell'art. 51 Cost. — la Corte costituzionale aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di alcune norme, introdotte nella legislazione elettorale della Regione Valle d'Aosta⁶⁷, che stabiliscono che le liste elettorali devono comprendere “candidati di entrambi i sessi”, a pena di dichiarazione di invalidità da parte dell'ufficio elettorale regionale. Secondo il giudice delle leggi, tali norme non vincolano l'esercizio del voto o i diritti dei cittadini eleggibili; l'obbligo imposto dalla legge, infatti, “vincola” solo i partiti e i gruppi, che devono predisporre liste con candidati di entrambi i sessi. Se ne deduce, pertanto, un obbligo, per ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio, di prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi⁶⁸. Da questo punto di vista, si nutrono dubbi circa la proporzionalità dell'intervento nei confronti della Regione Puglia, rispetto ai risultati conseguiti, dato che il legislatore pugliese si è limitato a prevedere una sanzione pecuniaria (rappresentata dalla riduzione dei contributi ai gruppi consiliari) nel caso di presentazione di liste con un numero di candidati dello stesso sesso superiore alla soglia del 60%, anziché introdurre sanzioni dissuasive, applicabili nella fase di ammissione delle liste. In realtà, in occasione delle elezioni dello scorso anno, alcune forze politiche hanno presentato liste, in diverse circoscrizioni, che non hanno osservato la regola del 60%. In proposito, appare significativo che sia stato presentato un ricorso dinnanzi al TAR Puglia, da parte di alcuni cittadini-elettori e rappresentanti di associazioni o componenti di comitati di cittadinanza attiva, contro la Regione, per l'annullamento del verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale, a seguito delle consultazioni elettorali del 20-21 settembre 2020, nella parte in cui ha proclamato eletti candidati a prescindere dalla proporzione tra i diversi sessi (violando, secondo i ricorrenti, i principi della Costituzione, la legge statale in materia elettorale e lo Statuto regionale). Il TAR Puglia, tuttavia, ha respinto il ricorso perché ritenuto infondato: secondo il giudice, pur non avendo la lista di “Forza Italia” e quella di “La Puglia Domani” rispettato la proporzione di genere tra le candidature in alcune circoscrizioni, gli Uffici elettorali (circoscrizionali e centrale) hanno dovuto ammettere tali liste, stante la mancata previsione, nell'attuale legge regionale, di un meccanismo che consenta di intervenire già nella fase di presentazione e ammissione delle liste, al fine di assicurare il rispetto della regola del 60% (fissata all'art. 8, comma 13)⁶⁹. Secondo il giudice — il quale ammette che sia rimasta la sproporzione tra i candidati di sesso diverso e non siano state garantite le effettive pari opportunità di partecipazione alle consultazioni

⁶⁷ In particolare, la Corte si pronuncia, su ricorso del Governo, riguardo alla compatibilità dell'art. 2.2 e 7.1 della legge regionale della Valle d'Aosta n. 21 del 2002 (in materia di elezione del Consiglio regionale), con gli artt. 3.1 e 51.1 (nel vecchio testo) Cost.

⁶⁸ Così L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, cit., p. 16.

⁶⁹ V. TAR Puglia, Bari, sez. III, 16 gennaio 2021, n. 95. Esprime perplessità, in merito a diversi profili della sentenza, M.G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di “parità di accesso alle cariche elettive”. Riflessioni a partire da una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori “reali” nella legge elettorale pugliese*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021, p. 136 ss.

— “non vi è norma — statale o regionale — che impedisca a quelle liste di partecipare alla competizione elettorale, né vi è una norma che consenta di decurtare dalle liste le candidature eccedentarie in un genere” e, pertanto, la vigente normativa è conforme al parametro costituzionale. Dalla sentenza, dunque, sembra emergere la conferma della tesi dell’irragionevolezza e non proporzionalità di un intervento sostitutivo che non è intervenuto a monte del processo elettorale, nel momento della presentazione delle liste dei candidati. Di conseguenza, il risultato ottenuto non sorprende: su 50 eletti per il Consiglio regionale le donne sono solo 8.

Ci si chiede, pertanto, se non sarebbe stato maggiormente opportuno applicare uno dei due meccanismi previsti dal nostro ordinamento al fine di regolare i rapporti tra legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio.

Il primo meccanismo è quello previsto dall’art. 10 della legge n. 62 del 1953 (cd. “legge Scelba”), secondo il quale “le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali (...) abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse”, ponendo un obbligo per le Regioni di adeguare le proprie legislazioni entro 90 giorni. Applicando questo meccanismo, l’avvenuta abrogazione delle disposizioni regionali in contrasto con il principio fondamentale della doppia preferenza di genere, di cui alla legge n. 20/2016, avrebbe addirittura reso superfluo l’intervento sostitutivo poiché quest’ultimo si sarebbe imposto alle Regioni, senza alcun intervento del legislatore statale⁷⁰. Si sarebbe prodotto un effetto abrogativo che avrebbe imposto a tutte le Regioni inadempienti, non solo alla Puglia, di predisporre delle schede elettorali in grado di garantire la doppia preferenza di genere⁷¹. Al riguardo, sono due le considerazioni che porterebbero a ritenere legittima l’applicazione di tale meccanismo. Per un verso, la giurisprudenza costituzionale ha continuato, anche dopo la riforma del 2001, a considerare applicabile la disposizione della legge Scelba⁷². Per altro verso, non sembra che la natura dei principi fondamentali sia mutata a

⁷⁰ È di questo avviso P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., p. 11 ss, il quale ritiene che, in tal caso, “la legge elettorale pugliese sarebbe stata implicitamente abrogata, per la parte incompatibile, dall’art. 4, comma 1, lett. c-bis), n. 1), della legge n. 165 del 2004, che quindi vi avrebbe introdotto il meccanismo della doppia preferenza di genere, eliminando la disposizione regionale che contemplava la facoltà per l’elettore di esprimere una sola preferenza”.

⁷¹ Al riguardo, P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., p. 14, osserva che tale soluzione avrebbe permesso al Presidente della Giunta della Regione Puglia di “adottare gli atti di propria competenza e, in particolare, il decreto per regolare il modello di scheda elettorale conformemente alle disposizioni della legge cornice n. 165 del 2004, dal momento che la doppia preferenza di genere, pur essendo un principio fondamentale della materia, è un meccanismo che non richiede una discrezionalità legislativa attuatrice, perciò la sua natura di dettaglio, per quanto coesistente al principio di cui è espressione, sarebbe stata agevolmente riversabile negli atti amministrativi regionali necessari all’indizione e alla celebrazione delle elezioni”.

⁷² Cfr. sentt. nn. 376/2002, 302 e 307/2003, 222 e 223/2007, 272/2010 e 117/2015. Sul tema, si veda F. CORVAJA, *Abrogazione di legge regionale a mezzo di regolamento statale e conflitto di attribuzioni*, in *Le Regioni*, 6/2007, p. 1055 ss. In senso contrario, C. PAGLIARIN, *La “ghigliottina” della vecchia legge Scelba si abbatte sul nuovo regionalismo italiano*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, n. 11/2005, p. 3460 ss.

seguito della riforma del 2001⁷³: la costituzione riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali per garantire esigenze unitarie sul territorio ed evitare disuguaglianze di trattamento tra i cittadini. Nel caso specifico, inoltre, la legge del 2016 ha introdotto un principio fondamentale ed inderogabile, che dà attuazione a quelle disposizioni costituzionali volte a promuovere l'equilibrio di genere nelle cariche elettive. Tuttavia, il ricorso a questo meccanismo avrebbe presentato dei limiti. Le Regioni sarebbero dovute intervenire, adottando i provvedimenti necessari a predisporre un modello di scheda elettorale in conformità alle disposizioni della legge statale. E, in caso di inadempienza delle Regioni, sarebbe stato, comunque, inevitabile un intervento sostitutivo del Governo. Inoltre, le Regioni avrebbero potuto adattare previsioni non in grado di garantire, effettivamente, la parità di genere, ad esempio nella fase della predisposizione delle liste elettorali.

Il secondo meccanismo, che avrebbe potuto essere adottato in alternativa a quello della sostituzione, è quello di un intervento con legge statale, a seguito della legge del 2016, contenente norme di dettaglio cedevoli, al fine di evitare vuoti normativi⁷⁴. In proposito, nonostante un'autorevole dottrina abbia escluso, dopo la riforma del 2001, la legittimità delle normative statali cedevoli⁷⁵, a fronte del pericolo di un mancato adeguamento a una legge dello Stato, da parte del legislatore regionale, non sembrano esserci alternative: o il Governo interviene in via sostitutiva nei confronti dell'attività degli organi legislativi regionali, come si è fatto nel caso in esame, o si prevede una normativa statale cedevole. In questo modo,

⁷³ Sulla natura dei principi fondamentali della materia, P. CARETTI — G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2012, p. 81 ss., sottolineano che “la Corte costituzionale ha confermato la sua giurisprudenza precedente, ritenendo che la funzione di tali principi è quella di ‘orientare’ le scelte dei legislatori regionali, e non quella di fornire loro una cornice (...) solo negativa entro cui inscrivere coerentemente le medesime”.

⁷⁴ Come ritenuto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 270 del 2005.

⁷⁵ In tal senso, si vedano: A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 2/3003, p. 1162; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1223; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, *ivi*, p. 1257; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, *cit.*, p. 2; M. MALO, *I testi unici di disposizioni di dettaglio*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 85 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI — F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 198 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 3 ed., Torino, 2017, p. 151. In proposito, P. CARETTI — G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Torino, 2019, p. 55 ss., sottolineano come la prassi di includere nelle leggi statali, oltre a norme di principio, anche norme di dettaglio, “comporterebbe la trasformazione dell'esercizio del potere legislativo regionale da elemento necessario ad elemento meramente eventuale ed accessorio rispetto a leggi dello Stato”. In senso contrario, R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1237 ss.; L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, *cit.*, il quale ritiene che, a fronte di una lacuna costituzionale, “l'unica realistica possibilità, de iure condito, sembra quella di continuare a legittimare la prassi delle normative statali cedevoli, mentre l'unica soluzione de iure condendo sembra quella, nella prospettiva di una ‘riforma della riforma’, dell'introduzione dell'obbligo d'adeguamento e della relativa possibilità di ricorso statale in caso d'inerzia regionale”; L. VANDELLI, *Mi vengono idee che non condivido su disposizioni statali di dettaglio di legislazione concorrente*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 653; A. GUAZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1101; G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in *Le Regioni*, n. 1/2007, p. 170.

nel rispetto del principio autonomistico e del criterio di riparto delle competenze, l'obbligo di adeguamento ai principi fondamentali potrebbe essere soddisfatto dalla normativa statale di dettaglio cedevole. Ciò senza sottrarre la competenza legislativa alla Regione che, comunque, ha sempre la possibilità di adeguarsi, riappropriandosi della propria autonomia normativa⁷⁶. È vero che si tratta di un meccanismo improntato a un modello gerarchico dei rapporti tra Stato e Regioni poco conforme allo spirito della riforma costituzionale del 2001. Ma è altrettanto vero che, in assenza di un rimedio specifico contro l'inerzia regionale nell'attuazione di nuovi principi fondamentali (anche se si considerassero abrogate le disposizioni regionali in contrasto con i principi fondamentali, ai sensi della legge Scelba) e nell'attesa di una riforma che introduca appositi meccanismi, come si è detto, oltre all'ipotesi dell'intervento sostitutivo, non rimane che la possibilità di prevedere leggi statali contenenti norme cedevoli. Altrimenti la disciplina statale contenente i principi fondamentali può essere vanificata in caso di inerzia regionale. Ciò, ovviamente, appare particolarmente grave nel caso di principi posti non solo al fine di garantire esigenze unitarie sul territorio ma quando tali esigenze sono imposte dall'attuazione, come nel caso di specie, di disposizioni costituzionali. Tant'è che, di fatto, è stata legittimata, anche dopo la riforma del 2001, la prassi delle normative statali cedevoli e la Corte costituzionale ha ammesso tale possibilità, soprattutto se queste ultime sono necessarie per la garanzia di diritti fondamentali⁷⁷.

Nel caso in esame, una serie di ragioni induce a ritenere che sarebbe stato preferibile approvare una legge statale contenente norme suppletive di dettaglio, cedevoli ma di immediata applicazione⁷⁸. In primo luogo, sarebbe intervenuto il legislatore statale e non il Governo attraverso un potere ampiamente discrezionale⁷⁹. In secondo luogo, non ci sarebbe stato bisogno di trovare dei presupposti legittimanti l'intervento legislativo, necessario, invece, in caso di ricorso in via sostitutiva, in quanto il principio della doppia preferenza, peraltro posto in attuazione di disposizioni costituzionali, si sarebbe imposto *de iure*. Allo stesso modo, si sarebbero potuti imporre anche altri principi (ad esempio riguardanti la formazione

⁷⁶ In tal senso, G. D'ELIA, *Vecchio e nuovo in tema di norme statali cedevoli: riflessioni sulle interferenze legislative qualificate*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 maggio 2008, p. 3 ss.

⁷⁷ Sebbene la Corte costituzionale, con la decisione n. 205 del 2011, non sia entrata nel merito della "complessa tematica" della ammissibilità, dopo la riforma del Titolo V, delle norme di dettaglio cedevoli a completamento dei principi fondamentali, da una serie di sentenze si deduce un indirizzo non contrario a tale prassi (si vedano, ad esempio, le sentt. nn. 64/2020, 176/2010 e 401/2007). In particolare, la Corte ha esteso la possibilità di adottare norme di dettaglio cedevoli nei casi in cui le stesse siano necessarie a garantire diritti costituzionali (sentt. nn. 13/2004, 10 e 121/2010). Se vedano in proposito le osservazioni di A. RUGGERI, *Le potestà legislative e regolamentari*, in M. MARTINES — A. RUGGERI — S. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, p. 191 ss.

⁷⁸ In tal senso, M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 6 ss.

⁷⁹ In proposito, F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., p. 17, sottolinea che la "tecnica delle norme suppletive di dettaglio a corredo dei principi fondamentali della materia (...) continua a rispondere al problema delle possibili omissioni del legislatore regionale e che nello stesso tempo, rispetto all'alternativa del potere sostitutivo di cui art. 120, comma 2, Cost., almeno mantiene salda la centralità del Parlamento, non sottopone a distorsioni l'uso del decreto-legge e si pone in linea di continuità con soluzioni già sperimentate".

delle liste) finalizzati a garantire, in concreto, la parità di genere. In terzo luogo, l'effetto "abrogativo" si sarebbe potuto produrre anche nei confronti di altre legislazioni elettorali regionali incompatibili⁸⁰. Invece, l'alternativa tra un intervento sostitutivo del Governo o l'approvazione di una legge statale, contenente norme suppletive di dettaglio e cedevoli, potrebbe di nuovo imporsi, proprio in relazione della doppia preferenza di genere, nei confronti delle Regioni ancora inadempienti, che non si adeguino ai principi statali prima delle elezioni. Infine, l'adozione di una legge statale cedevole avrebbe permesso di coniugare l'esigenza di garantire l'attuazione di principi fondamentali di rilievo costituzionale, da un lato, e la possibilità della Regione di disciplinare in materia, riacquistando la propria sfera di competenza normativa.

4. Considerazioni conclusive sui limiti del potere sostitutivo

Il fatto che il Governo abbia aperto la strada a ipotesi di intervento sostitutivo, nei confronti del mancato adeguamento regionale alla disciplina di principio statale, induce a nutrire il timore di un uso distorto di tale potere, da parte dell'esecutivo, con conseguenze nefaste per l'autonomia regionale. Certo, si tratta di un primo caso di intervento sostitutivo e non si può prevedere quale sarà, in futuro, la tendenza del Governo a ricorrere allo stesso. Tuttavia, non è così peregrino pensare che il Governo possa, per l'avvenire, dare una lettura estensiva dell'art. 120 Cost., valorizzando eccessivamente la portata del presupposto dell'unità giuridica della Repubblica. Ciò in ragione, come si è visto, della vaghezza e genericità di tale presupposto e del rilievo che il potere sostitutivo potrebbe essere ispirato da considerazioni di carattere politico. Per altro verso, è verosimile — considerando la valutazione, da parte del Governo, dell'opportunità dell'intervento sostitutivo nei confronti della Regione Puglia — temere che quest'ultimo possa ricorrere al potere sostitutivo senza tenere adeguatamente conto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

⁸⁰ Sono dell'opinione che sarebbe stato utile un intervento precoce del Parlamento, L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"*, cit., 16, la quale evidenzia che tra le strade praticabili, al fine di dare attuazione ai principi fondamentali, la "possibilità di valorizzare, la prescrittività di 'disposizioni quadro' autoapplicative, specie se attuative di principi di rilievo costituzionale" e quindi "riconoscere alle 'disposizioni-quadro' in questione tale peculiare regime, là dove, nel 'declinare' i 'criteri di attuazione del principio di promozione di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive', esse sono idonee a produrre norme giuridiche 'vincolanti' di diretta applicabilità 'nella disciplina regolativa delle preferenze e delle candidature'"; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, cit., p. 17, il quale sottolinea che un "intervento — minimo — della legge, in funzione interpretativa, avrebbe potuto risolvere in anticipo anche il problema dei possibili inadempimenti delle altre Regioni (Piemonte e Calabria) che ancora non hanno introdotto la preferenza di genere o altre misure adeguate rispetto alla promozione della parità di accesso, e sarebbe stato giustificato anche alla luce della circostanza che già in partenza si poteva ritenere che i principi specificativi della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive fossero suscettibili di applicazione diretta" e chiarisce che "Una norma di questo tipo si sarebbe inserita nel solco della tecnica delle norme suppletive di dettaglio a corredo dei principi fondamentali della materia, avallata, come è noto, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 214 del 1985 nel vigore del vecchio Titolo V, e frequentemente utilizzata dal legislatore anche dopo la revisione costituzionale del 2001".

Non si può quindi che auspicare che il decreto-legge adottato nell'estate del 2020 non porti ad una lettura estensiva del potere sostitutivo, in via legislativa, da parte del Governo, ma che quest'ultimo tenga conto di una serie di limiti volti a garantire il sistema autonomistico, o meglio, a conciliare l'esigenza di autonomia e quella di uniformità.

Al riguardo, sarà necessario che il Governo tenga presenti le indicazioni della Corte costituzionale, che ha dato un contributo importante nella direzione di ridurre la portata del potere sostitutivo, indicando delle linee di indirizzo che dovrebbero essere seguite dallo stesso, al fine di sventare il pericolo di un'eccessiva compressione dell'autonomia regionale. Pertanto, l'esecutivo dovrebbe adottare un approccio di “*self-restraint*” nell'esercizio del potere sostitutivo. Il Governo deve, innanzitutto, valutare se, effettivamente, sussistono i presupposti legittimanti un intervento sostitutivo. Nonostante la vaghezza e la genericità della formula dell'unità giuridica e la discrezionalità di ricorrere a una sostituzione legislativa, il Governo deve necessariamente continuare a considerare — secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale — il potere sostitutivo come potere straordinario, finalizzato a fronteggiare situazioni di emergenze istituzionali che compromettono gli interessi essenziali, da utilizzare in *extrema ratio*, e nei casi in cui non vi siano altri strumenti finalizzati a tutelare esigenze unitarie. Del resto, il Governo ha sempre tenuto un atteggiamento di “*self-restraint*” nell'esercizio del potere sostitutivo, preferendo, al fine di garantire esigenze di carattere unitarie, ricorrere alla chiamata in sussidiarietà di funzioni legislative regionali. Emblematico, al riguardo, è il fatto che il Governo, nella gestione dell'emergenza pandemica, non abbia usato lo strumento del potere sostitutivo, nei confronti delle Regioni e degli enti locali che hanno adottato, soprattutto in una prima fase, numerose ordinanze non rispettose delle previsioni nazionali; strumento che, invece, sarebbe stato idoneo, oltre che a garantire “la tutela dell'unità giuridica”, a far fronte a un “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”. Come si è sopra evidenziato, la scelta del Governo di intervenire in via sostitutiva è rimessa alla sua discrezionalità e, inevitabilmente, condizionata dell'elemento politico. Di conseguenza, si può ipotizzare che la decisione dell'esecutivo di non attivare il potere sostitutivo, nella gestione dell'emergenza sanitaria, può essere dipesa dal timore di una rottura istituzionale con i Presidenti delle Regioni, con gravi conseguenze, in un momento già delicato per il Paese. L'esecutivo è quindi intervenuto con una normativa emergenziale, prevedendo forme di consultazione — seppure, almeno in un primo periodo, informali — con le Regioni e, successivamente, ha impugnato alcune ordinanze regionali, dinanzi al giudice amministrativo, ed è ricorso alla Corte

costituzionale contro la l.r. Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11⁸¹, che aveva previsto il riavvio di una serie di attività in deroga a quanto previsto dalla normativa statale⁸².

I caratteri del potere sostitutivo, finora descritti, comportano una serie di limiti alla decisione dell'esecutivo di intervenire in via sostitutiva, al fine di rimediare alla mancata conformazione della Regione a principi fondamentali posti da leggi statali.

Primo limite: il Governo può intervenire in via sostitutiva solo dopo aver esperito altri strumenti "ordinari". Innanzitutto, fino a quando è possibile, lo strumento ordinario per far valere l'illegittimità di una legge regionale per mancata conformazione ai principi fondamentali della legislazione statale è costituito dal ricorso in via diretta dinnanzi alla Corte costituzionale. Non si può ammettere che il potere sostitutivo si configuri come un rimedio alternativo al ricorso giurisdizionale ogni volta che la legislazione regionale non attua principi fondamentali statali in una materia concorrente, a meno che ciò provochi una lesione dell'unità giuridica, in una situazione di emergenza istituzionale che comprometta gli interessi essenziali, e che non vi siano altri strumenti finalizzati a tutelare esigenze unitarie⁸³. Il Governo può intervenire solo in casi di particolare gravità, come nel caso del mancato adeguamento a norme statali attuative di principi costituzionali, quali quelli dell'art. 51, comma 1, e 117, comma 7, sulla parità di genere nell'accesso alle cariche elettive⁸⁴. Inoltre, di fronte all'inerzia del legislatore regionale, nei confronti della legislazione di principio, lo Stato (*rectius*: il Parlamento) deve cercare di intervenire in tempi utili con una normativa cedevole. Al riguardo, si è sopra osservato che, nel caso in esame, pur ammettendo la

⁸¹ Sul tema della gestione, da parte del Governo, della pandemia, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions*, in *Athens Journal of Law*, n. 2/2021, p. 129 ss. e *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, *Research Paper*, Centro Studi sul Federalismo, maggio 2021.

⁸² In proposito, va ricordato che la Corte Costituzionale ha deciso, per la prima volta, con l'ord. n. 4 del 2021, di sospendere in via cautelare una legge regionale. Al riguardo, si vedano le osservazioni di R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in *federalismi.it*, n. 4/2021, p. 117 ss.

⁸³ In tal senso, M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., p. 1202. In proposito, pur contestando l'ammissibilità di poteri sostitutivi di natura legislativa, D. CASANOVA (*Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, cit., p. 11) sembra implicitamente ritenere ammissibile il ricorso ai poteri sostitutivi per inadeguamento delle Regioni ai principi fondamentali, sostenendo che "volendo ipotizzare la legittimità della sostituzione normativa-legislativa da parte del Governo come implicitamente autorizzata dall'art. 120 della Costituzione essa avrebbe un carattere estremamente residuale rispetto al complessivo potere sostitutivo individuato dalla Costituzione stessa, potendosi comunque spingere solo ed esclusivamente a superare l'inerzia di uno solo degli organi individuati dalla disposizione costituzionale (il Consiglio regionale) e solamente per normare la disciplina di dettaglio in una materia nella quale sia intervenuta una legislazione di principio dello Stato".

⁸⁴ In tal senso, T. GROPPPI, *"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*, cit., p. 17 ss., la quale sottolinea che i principi costituzionali quali quelli dell'art. 51, comma 1, e 117, comma 7, sulla parità nell'accesso alle cariche elettive "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 costituzionalmente qualificata', andando ben oltre la previsione iniziale voluta dai costituenti nell'art. 3, comma 1 Cost. e giungendo a configurare quella che possiamo definire come 'democrazia paritaria'".

conformità dell'intervento sostitutivo alla Costituzione, esso sia sproporzionato rispetto ai fini, che si sarebbero meglio realizzati agendo in tempi adeguati con una legislazione statale cedevole (che avrebbe potuto, come già sottolineato, riguardare anche altre Regioni ancora inadempienti). In altri termini, bisognerebbe evitare di arrivare, come è successo nel caso in esame, a dover assicurare principi fondamentali e costituzionali, quale quello della promozione della rappresentanza di genere, attraverso un intervento sostitutivo — che è straordinario e deve costituire una *extrema ratio* — per far fronte ad omissioni del legislatore regionale, perché non è più possibile procedere con altri strumenti, cd. “ordinari”⁸⁵.

Secondo limite: il Governo deve evitare che una eccessiva e sproporzionata valorizzazione dell'unità giuridica, quale presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo sul piano normativo, possa assumere i contorni di uno strumento di chiusura del sistema a tutela di interessi unitari, in passato costituito dall'interesse nazionale e possa, addirittura, arrivare a svolgere un ruolo di clausola di supremazia; clausola non prevista dal nostro ordinamento costituzionale e che non può certo essere introdotta, in modo surrettizio, attraverso il ricorso al potere sostitutivo. Allo stesso modo, non si può ricorrere al potere sostitutivo come misura coercitiva statale; misura esistente, come si è visto, in altri ordinamenti, ma non nel nostro.

Terzo limite: il Governo deve rispettare, nell'adottare atti sostitutivi nei confronti delle Regioni, i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Nell'ambito di tale contesto, la scelta del Governo di intervenire con poteri sostitutivi, in via legislativa, deve essere sottoposta a uno scrutinio stretto di ragionevolezza; scrutinio che comporta una ponderata valutazione della necessità di far fronte ad esigenze unitarie e di prevedere procedimenti rispettosi dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione⁸⁶. Certo, il principio di leale collaborazione dovrebbe essere attuato a monte; Stato e Regioni dovrebbero collaborare per evitare di arrivare al ricorso, da parte del Governo, del potere sostitutivo, che costituisce uno strumento eccezionale.

Quarto limite: l'esercizio del potere sostitutivo deve essere caratterizzato da una ragionevole temporaneità⁸⁷, altrimenti significherebbe espropriare le Regioni delle proprie competenze.

È vero che la Regione destinataria dell'intervento sostitutivo, se ritiene che sia stata penalizzata la propria autonomia, attraverso una lettura estensiva o distorta dell'art. 120 Cost., può sollevare un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale contro l'atto di diffida o, successivamente, impugnare l'atto

⁸⁵ In tal senso, L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezz'estate”*, cit., 13.

⁸⁶ La Corte nella sent. n. 361/2010, punto 5 in diritto, chiarisce che il Governo anche nell'esercizio in via legislativa del potere sostitutivo è tenuto a rispettare l'ordine delle attribuzioni e il principio dell'intesa, assicurando il rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità richieste dal secondo comma dell'art. 120 Cost.

⁸⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 199/2018, punto 6 in diritto.

normativo di sostituzione nell'ambito del giudizio in via principale. La Corte costituzionale, pertanto, può essere chiamata a valutare i presupposti legittimanti l'esercizio dell'intervento sostitutivo, e, più in particolare, stabilire, caso per caso, la legittimità di una sostituzione normativa in ambiti di competenza legislativa concorrente delle Regioni, per mancata conformazione di queste ultime ai principi fondamentali e/o costituzionali, anche se non vi è un effettivo e concreto pericolo per l'unità giuridica *tout court*⁸⁸. Ma è altrettanto vero che sarebbe da evitare, a monte, un forte contenzioso tra Stato e Regioni anche riguardo a questo aspetto.

Si può dunque concludere che se, nel caso di specie, non ha costituito una forzatura il ricorso alla sostituzione in via legislativa, in ragione della finalità perseguita che era quella di garantire, nell'imminenza delle elezioni, l'attuazione di un principio costituzionale, sarebbe inaccettabile che il potere sostitutivo venisse in futuro utilizzato in tutti i casi di mancato adeguamento normativo regionale alla legislazione di principio.

⁸⁸ Sulla possibilità che la Regione, in caso di sostituzione statale, possa, al fine di tutelare la propria autonomia, attivare i rimedi giurisdizionali adeguati, si veda, in particolare la sent. Corte cost. n. 121/2012. Al riguardo, C. MAINARDIS, *Sull'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo)*, cit., evidenzia che “è sempre al giudice costituzionale che spetta l'ultima parola sulla sussistenza di una vera e propria ‘emergenza costituzionale’ che legittimi l'attivazione del potere sostitutivo (dal momento che la Regione può contestare l'intervento statale e la correlata valutazione sulla lesione dell'unità giuridica ed economica o sulla compromissione dei diritti fondamentali)”. In proposito, T. GROPPi, *“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, cit., p. 17, ritiene che “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 2”.