



## Parità di genere nelle consultazioni elettorali regionali D.L. 86/2020 / A.C. 2619

Dossier n° 75 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 4 agosto 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2619
D.L.	86/2020
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	31 luglio 2020
assegnazione:	31 luglio 2020
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

Il **decreto-legge n. 86 del 2020** prevede che il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei Consigli regionali dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (come modificato dalla legge n. 20 del 2016 che ha introdotto disposizioni in materia di equilibrio di genere) integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate. Detta quindi disposizioni da applicare nella regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale del 2020. In particolare, al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica, in tale regione per le elezioni del Consiglio regionale "in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004 e salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale ai predetti principi" si introduce la "doppia preferenza di genere" attualmente non prevista dalla legge elettorale regionale della Puglia per l'elezione del Consiglio. È infine disposta la nomina del prefetto di Bari a commissario straordinario "con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del decreto", ivi compresa la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con la doppia previsione di genere.

In particolare, **l'articolo 1** pone dunque (al **comma 1**) un *principio di carattere generale* stabilendo che il mancato recepimento dei principi fondamentali recati dall'articolo 4 della legge n. 165 del 2004, in attuazione dell'articolo 122 della Costituzione, integri la fattispecie di mancato rispetto di norme ai sensi dell'art. 120 della Costituzione e, quindi, costituisca presupposto per un intervento sostitutivo dello Stato.

Il **comma 2** reca specifiche disposizioni da applicare nella regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale del 2020. Si prevede, in particolare, che al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica, nella regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale, "in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004 e salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale ai predetti principi", si applicano le disposizioni ivi previste. Si stabilisce dunque che: a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte; b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all'annullamento della seconda preferenza.

Il **comma 3** dispone la nomina del prefetto di Bari a commissario straordinario "con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del decreto", ivi compresa la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con la doppia previsione di genere introdotta dal comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge in esame per la regione Puglia. Rimane fermo, secondo quanto specificato al comma 3, il rispetto del principio della concentrazione delle consultazioni elettorali previsto dal decreto-legge n. 26 del 2020 (art. 1-bis) che ha disposto lo svolgimento contestuale – il 20 e 21 settembre 2020 - delle elezioni previste nel 2020.

**L'articolo 2** dispone in ordine all'invarianza finanziaria del provvedimento, stabilendo che le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni del decreto-legge nei limiti delle

risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. **L'articolo 3** reca la clausola di entrata in vigore del decreto-legge, disponendo l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ([GU Serie Generale n.191 del 31-07-2020](#)), quindi il 1° agosto 2020.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da 3 articoli, per un totale di 5 commi, appare finalizzato a garantire il rispetto del principio della parità di genere nella legislazione elettorale regionale attraverso l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 della Costituzione.

In proposito si ricorda che l'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988, il quale stabilisce che il Governo non può mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, quarto comma, della Costituzione, fra le quali rientra la materia elettorale; occorre al tempo stesso considerare che si registrano diversi precedenti di interventi in materia elettorale con tale strumento normativo, che hanno avuto ad oggetto prevalentemente aspetti del procedimento elettorale e non la disciplina del sistema elettorale in senso sostanziale; anche dalla giurisprudenza costituzionale – si veda ad esempio la sentenza n. 161 del 1995 - si ricava che il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi la determinazione della rappresentanza in base ai voti ottenuti e non incida sulla legislazione elettorale di contorno.

La citata sentenza n. 161 del 1995 fu pronunciata nell'ambito di un giudizio su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguardante il decreto-legge n. 83 del 1995, in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie. Il conflitto era stato sollevato dai promotori di alcuni referendum, ad avviso dei quali il citato decreto-legge risultava "viziato "per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione" essendo stato adottato, senza che ricorressero gli estremi della necessità e dell'urgenza, in materia referendaria, da ritenersi preclusa al decreto-legge". La Corte, dopo aver riaffermato, in linea con la sentenza n. 29 del 1995, che spetta ad essa il sindacato sull'esistenza dei presupposti costituzionali ed aver rilevato che nel caso di specie "non ricorre quella "evidente mancanza" dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza di tali presupposti", si pronuncia sul "limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria", rilevando "che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale". Il rilievo può valere – argomenta la Corte – anche per quanto concerne il divieto – desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400 – relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria – in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione – risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario". Da tale affermazioni sembra desumersi che il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi, per così dire, il "nucleo essenziale " della legge elettorale, principalmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, e non incida invece sulla cosiddetta legislazione elettorale di contorno o sulla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo.

Merita anche richiamare che con riferimento alla qualificazione, nell'ambito del sistema elettorale, del meccanismo che il provvedimento inserisce – ovvero la doppia preferenza di genere - la sentenza n. 4 del 2010 della Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legge elettorale regionale campana che per prima introdusse questo meccanismo, osservò che la disposizione campana, per la sua formulazione, non prefigurava il risultato elettorale, ossia non alterava la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe stato il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima né attribuiva ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri; in altri termini, considerava la sentenza, la «nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una misura promozionale, ma non coattiva».

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Con riferimento alla formulazione del testo, *si valuti l'opportunità* di approfondire i seguenti aspetti:

- il preambolo e la relazione illustrativa fanno riferimento all'esigenza di garantire il rispetto, tra i principi fondamentali individuati dall'articolo 4 della legge n. 165 del 2004 in materia di leggi elettorali regionali, del solo principio in materia di parità di genere, introdotto nel citato articolo 4, al comma 1, lettera c-bis), dalla legge n. 20 del 2016, mentre il comma 1 dell'articolo 1 fa riferimento ai "principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20" e sembra pertanto ricomprenderli tutti (vale a dire anche i precedenti principi di cui alla lettere a) - sistema elettorale che favorisca maggioranze stabili - b) - contestualità tra elezione del presidente della giunta

- ed elezione del consiglio - e c), divieto di mandato imperativo) e per tutti legittimare, in caso di mancato recepimento nella legislazione regionale, l'esercizio dei poteri sostitutivi;
- la rubrica dell'articolo 1 fa riferimento ad un "intervento sostitutivo in materia di elezioni regionali per l'anno 2020"; tuttavia il contenuto del comma 1 dell'articolo 1 appare suscettibile di applicazione anche per successivi eventi elettorali;
  - soprattutto nell'ipotesi in cui il testo abbia una portata generale, e quindi non limitata alla sola applicazione del principio della parità di genere e alle sole elezioni regionali del 2020, *si valuti l'opportunità di approfondire le modalità con le quali eventualmente* circoscriverne meglio la portata e le modalità di applicazione, in particolare con riferimento alle modalità di valutazione del mancato recepimento dei principi fondamentali dell'articolo 4 della legge n. 165 del 2004;
  - al comma 3 dell'articolo 1, si prevede tra le altre cose che "il Prefetto di Bari è nominato commissario con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del presente decreto"; *al riguardo si valuti in particolare l'opportunità di valutare* la disposizione alla luce della giurisprudenza costituzionale che appare orientata, anche se in materia diversa (la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari), ad escludere la possibilità di ritenere conformi al dettato costituzionale provvedimenti commissariali aventi forza di legge regionale, pur tutelando, in quel settore specifico, l'attività dei commissari da interferenze degli organi regionali, anche quando questi agissero per via legislativa (sentenza n. 247 del 2018).