

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

RENZO DICKMANN*

Sommario

1. Una ricostruzione della categoria dei poteri sostitutivi. – 1.1. Il quadro normativo. – 1.2. Alcune considerazioni sul piano dogmatico e della giurisprudenza costituzionale. – 1.3. In sintesi: i principi della sostituzione ex art. 120, secondo comma, Cost. – 2. Il decreto-legge n. 86 del 2020. – 2.1. L'incerta determinazione delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza. – 2.2. L'introduzione della doppia preferenza di genere nella legislazione elettorale pugliese. – 2.3. Ulteriori profili problematici del decreto-legge n. 86 del 2020. – 3. In conclusione.

Data della pubblicazione sul sito: 15 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

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*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Consigliere parlamentare della Camera dei deputati e docente a contratto di Diritto parlamentare nell'Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale. Indirizzo mail: dickmann_r@camera.it. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza.

1. Una ricostruzione della categoria dei poteri sostitutivi

1.1 Il quadro normativo

Il Governo, con il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, convertito (senza modifiche) dalla legge 7 agosto 2020, n. 98¹, e nel presupposto del mancato recepimento nella legislazione delle regioni in materia di elezioni regionali dei principi fondamentali in tema di parità di genere di cui all'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificato dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, ha esercitato il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., integrando la legislazione elettorale della Regione Puglia con norme che consentono di esprimere la doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni del Consiglio del 20-21 settembre 2020.

Prima di analizzare il provvedimento si offre una sintetica disamina della categoria dei poteri sostitutivi, sulla base degli approfondimenti svolti in altra sede².

¹ Primi commenti al decreto sono offerti da 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*, n. 25/2020; M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, *ibidem*; 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*, *ibidem*.; L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"*, spec. § 6 e s., in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, ConsultaOnline*, disponibile all'indirizzo www.giurcost.org, 10 agosto 2020; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2020.

² Il tema dei poteri sostitutivi è stato ampiamente trattato in dottrina; per brevità si rinvia alle riflessioni organiche, svolte considerando sia il dibattito dottrinale sia la giur. cost. in materia, offerte in R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012 (spec. parte I, dove si trova una ampia rassegna bibliografica e di giurisprudenza), e aggiornate in ID., *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e costituzione "possibile"*, in *Rass. parlam.*, 2016, 589 ss. (spec. §§ 1.1 e 1.2 per l'aggiornamento del quadro giurisprudenziale). Molto ricca è la giurisprudenza costituzionale in materia, ampiamente citata nelle successive note; al riguardo si registrano numerosi commenti, per i quali si rinvia ai *link* riprodotti *in capite* a ciascuna sentenza in *ConsultaOnLine* (www.giurcost.org). Ci si limita pertanto in questa sede a ricordare le monografie sull'argomento (comunque considerate negli scritti sopra citati) di M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, CEDAM, Padova, 2004; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento*

L'art. 120, secondo comma, Cost. prevede che “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”. Prevede inoltre che “La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”. Tale previsione è stata attuata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che ha definito al comma 1 un meccanismo che presuppone la fissazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni interessate (se inadempiente è un ente infra-regionale) o degli enti locali, di un congruo termine per l'adozione da parte dell'ente degli “atti dovuti o necessari”.

Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del ministro competente o del Presidente del Consiglio, esercita il potere sostitutivo, che può esprimersi adottando direttamente i “provvedimenti necessari, *anche normativi*”, ovvero nominando un apposito commissario straordinario (oppure *ad acta*). Alla riunione del Consiglio dei ministri è invitato a partecipare il presidente della Giunta della Regione interessata al provvedimento.

L'art 10 della legge n. 131 del 2003 affida l'esecuzione dei provvedimenti sostitutivi adottati dal Consiglio dei ministri al prefetto titolare dell'Ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione. Il comma 1 dell'art. 8, facendo espresso riferimento a provvedimenti “anche normativi”, prefigura dunque la possibile adozione, da parte del Governo, di atti di natura legislativa.

Il comma 2 dell'art. 8 individua l'esercizio del potere sostitutivo per le ipotesi di violazione della normativa comunitaria, nella cornice di cui all'art. 117, quinto comma, Cost. Il comma 3 dell'art. 8 si riferisce ai casi in cui l'esercizio del potere sostitutivo riguardi gli enti locali infra-regionali.

Il comma 4 dell'art. 8 prevede una procedura alla quale il Governo può fare ricorso nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120 Cost.: in questi casi i provvedimenti necessari sono adottati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali ed immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle

costituzionale, Giuffré, Milano, 2008; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffré, Milano, 2012.

comunità montane, che possono chiederne il riesame. Ai sensi del comma 5 dell'art. 8 i provvedimenti sostitutivi "devono essere proporzionati alle finalità perseguite" ed in base al comma 6 il Governo può promuovere la stipula di "intese" in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

1.2 Alcune considerazioni sul piano dogmatico e della giurisprudenza costituzionale

Sul piano dogmatico si è ampiamente evidenziato³ che la Costituzione disciplina la sostituzione "statale" agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, negli ambiti di competenza regionale definiti dall'art. 117 Cost. e delle province autonome; ferma la possibilità di poteri sostitutivi previsti da leggi speciali e di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti infra-regionali, la giurisprudenza costituzionale ha consentito l'emersione nella cornice dell'art. 118, primo comma, Cost. di un ulteriore istituto "affine", l'attrazione (o avocazione) in sussidiarietà con legge di competenze amministrative regionali, che però esula funzionalmente dalla categoria dei poteri sostitutivi e presuppone l'adozione di una intesa "forte" tra Stato e regioni⁴.

L'esercizio dei poteri sostitutivi consente l'instaurazione di una relazione intersoggettiva di rilievo giuridico, che determina la legittimazione all'esercizio straordinario di attribuzioni o competenze di spettanza diversa: in virtù di tale titolo la predetta legittimazione si sposta da un ente, un potere o un organo ad un altro senza che muti la titolarità originaria delle competenze o attribuzioni esercitate in via sostitutiva, cosa che invece avviene occasionalmente in caso di avocazione legislativa in sussidiarietà di competenze amministrative regionali, che lo Stato può comunque retrocedere in ogni momento alle regioni interessate.

Occorre pertanto una chiara base normativa, costituzionale o legislativa, che legittimi la sostituzione nell'esercizio, rispettivamente, di attribuzioni o competenze non di titolarità originaria dell'ente o dell'organo sostituiti, in omaggio al principio di legalità (costituzionale e ordinaria), comunque rispettando il modello costituzionale.

La relazione di sostituzione tra enti territoriali, che si configura solo tra Stato, regioni ed altri enti tra i quali sono ripartite le competenze di cui all'art. 117 Cost.,

³ Cfr. nota 2.

⁴ Corte cost., sent. 1° ottobre 2003, n. 303, principi 1.1, 2.2, e 12.2 in diritto. Pertanto secondo la Corte non è legittimo l'esercizio del potere sostitutivo per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà ove non sia stata raggiunta l'intesa forte nell'ambito del sistema delle Conferenze (Corte cost., sent. 14 ottobre 2005, n. 383, punto 30 in diritto).

non altera l'ordine delle attribuzioni costituzionali degli organi di tali enti, alle quali nell'esercizio del potere sostitutivo non si può pertanto derogare, ad esempio con atti sostitutivi che presentino caratteri incoerenti con il titolo della sostituzione.

Occorre ancora precisare sulla base delle indicazioni della Corte costituzionale che la sostituzione non ha natura sanzionatoria⁵.

Inoltre, considerando l'avvenuta abrogazione nel 2001 dei controlli statali sugli atti delle regioni e di quelli regionali sugli atti degli enti locali (di cui ai previgenti artt. 124, 125 e 130 Cost.), l'art. 120, secondo comma, Cost., non legittima ordinariamente l'assunzione di decisioni di governo a livelli diversi, superiori, in luogo dell'ente competente, in particolare a titolo di controllo preventivo. I poteri sostitutivi si esercitano solo in presenza di una inadempienza normativa (o del concreto ed attuale pericolo di una simile inadempienza) nel caso del quinto comma dell'art. 117 Cost. o di uno dei casi tassativamente indicati al secondo comma dell'art. 120 Cost., che pertanto, configurando poteri straordinari governativi che non alterano l'ordine delle competenze degli enti locali e delle attribuzioni dei relativi organi, devono intendersi recare norme eccezionali, quindi di stretta interpretazione

Secondo le indicazioni della Corte la sostituzione deve corrispondere all'esigenza di rilievo costituzionale di garantire la non incoerenza o contraddizione dell'azione dei poteri e degli organi pubblici nel quadro unitario offerto dall'ordine giuridico e istituzionale repubblicano. La garanzia delle istanze unitarie della Repubblica spetta allo Stato, che a tal fine è in posizione di preminenza ma non di supremazia rispetto agli altri enti locali⁶. In questa cornice unitaria la riforma del 2001 ha determinato la sostituzione della metodica dei controlli dello Stato sugli atti regionali con la logica della sussidiarietà e della leale collaborazione.

Inoltre i poteri sostitutivi previsti dalla Costituzione si differenziano negli atti che ne costituiscono espressione: l'art. 117, quinto comma, Cost. prevede poteri sostitutivi normativi mentre l'art. 120, secondo comma, Cost., prevede poteri sostitutivi di norma aventi natura amministrativa⁷, salva la possibilità a determinate condizioni di interventi puntuali a titolo sostitutivo disposti in via legislativa⁸, in

⁵ Corte cost., sent. 19 luglio 2013, n. 219, spec. punto 14 in diritto.

⁶ In tal senso sono le indicazioni di cui alle sentt. Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274 (spec. punto 2.1 in diritto) e 19 luglio 2013, n. 219 (spec. punto 14.4 in diritto).

⁷ Corte cost., sent. 11 novembre 2015, n. 227, punto 7 in diritto.

⁸ Sul punto si è svolto un ampio dibattito dottrinale. In sintesi la dottrina si è divisa tra chi sostiene che l'art. 120, secondo comma, Cost. legittimi in linea di principio poteri sostitutivi solo amministrativi e chi invece ritiene che tale potere si possa configurare anche in forma legislativa. Sono a favore di un potere sostitutivo esercitato anche 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, 189 ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del*

particolare con decreto-legge, *a condizione che il decreto intervenga circoscrivendo l'efficacia di leggi regionali o altri provvedimenti, non anche modificandoli*⁹.

Entrambe le disposizioni costituzionali in cui si legittimano i poteri sostitutivi prevedono la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di determinazione delle regole di procedura e delle forme di esercizio dei poteri sostitutivi.

Sulla base delle indicazioni della Corte costituzionale e delle riflessioni della dottrina si parla pertanto di potere sostitutivo non già quale istituto unitario ma come categoria giuridica, in cui possono essere raccolti una varietà di poteri esercitati 'in sostituzione', coordinabili in sistema sul piano causale, alla luce della comune funzione di garantire l'effettività dell'unità della Repubblica per quanto previsto dagli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., che la Carta

nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici, in *Le Regioni*, 2001, 1229 ss.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. CARAVITA, Giuffré, Milano, 2004, 348 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. GROPPI e M. OLIVETTI, Giappichelli, Torino, 2003, 239; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. cost.*, 2003, 1211 ss. La diversa lettura è sostenuta, ad esempio, da A. CORPACI, *Revisione del titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1323; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 217; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Giuffré, Milano, 2002, 187; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002, 1186 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*, 2002, 691 s.; S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 150-151; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 739-743; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, 1379 e 1369 ss. (spec. 1379).

⁹ Per una ricostruzione delle limitate circostanze alle quali la Corte ha ammesso questo tipo di intervento sostitutivo si veda R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza*, cit., spec. § 1.4 e § 1.5.3. Vi si rammenta in particolare il precedente rappresentato dall'art. 4 del d.l. 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 febbraio 2007, n. 15, che dispone la "sospensione dell'applicazione" della legge della regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36, in esecuzione dell'ordinanza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) 19 dicembre 2006. Tuttavia tale decreto-legge era stato adottato nella cornice dell'abrogata l. 4 febbraio 2005, n. 11 (spec. art. 10), come risulta anche dal relativo disegno di legge di conversione (AC 2112, XV, spec. p. 2), secondo un modello superato dalla nuova disciplina di cui alla l. 24 dicembre 2012, n. 234.

intende assicurare nella realizzazione degli obiettivi e dei compiti da essa affidati non solo allo Stato ed alle sue istituzioni ma anche alle regioni e alle altre autonomie locali. In questa cornice, riconducibile all'art. 114 Cost., il potere sostitutivo non si fonda su alcun tipo di clausola di superiorità dello Stato sulle regioni e gli altri enti locali, anche se ad esso comunque spetta secondo la Corte un ruolo preminente di garanzia delle istanze unitarie della Repubblica¹⁰.

1.3 In sintesi: i principi della sostituzione ex art. 120, secondo comma, Cost.

Secondo il descritto quadro normativo come precisato dalla Corte costituzionale¹¹ i poteri sostitutivi costituzionalmente previsti devono essere disciplinati esclusivamente dalla legge, che ne definisce i presupposti sostanziali e le condizioni procedurali di esercizio, in ossequio al principio di legalità; i poteri sostitutivi sono una pluralità e possono essere previsti anche da leggi speciali (secondo il modulo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.), nonché da leggi regionali nell'ambito dei rapporti tra governo regionale e governi locali¹²; i poteri sostitutivi statali si esercitano anche verso le regioni a statuto speciale e le province autonome¹³; i poteri sostitutivi possono essere esercitati solo in caso di accertata inerzia della regione o dell'ente locale o di adempimento illegittimo e devono riguardare atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*; l'esercizio in concreto dei poteri sostitutivi statali deve essere affidato a commissari straordinari ovvero ad organi locali indicati dal Governo quali commissari *ad acta*; devono essere esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione, svolgendo un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni¹⁴, e del principio di sussidiarietà (che per gli atti normativi implica la cedevolezza della regolazione sostitutiva)¹⁵; l'esercizio del potere sostitutivo deve essere caratterizzato da una ragionevole temporaneità¹⁶; non è consentito l'esercizio di poteri ad "effetto legislativo" da

¹⁰ Cfr. nota 6.

¹¹ La giur. cost. riepilogativa dei principi della sostituzione è ormai consolidata; si vedano, ad es., Corte cost., sent. 9 marzo 2018, n. 56, punto 3.2 in diritto; sent. 16 luglio 2015, n. 171, punto 4.2 in diritto, ed ult. giur. cost. ivi cit.

¹² Corte cost., sent. 27 gennaio 2004, n. 43, spec. punto 4 in diritto.

¹³ Corte cost., sent. 19 luglio 2004, n. 236, spec. punto 4.1 in diritto.

¹⁴ Corte cost., sent. 7 novembre 2007, n. 367, punto 10.1 in diritto (e ult. giur. cost. ivi cit.).

¹⁵ La Corte nella sent. 17 dicembre 2010, n. 361, 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.

¹⁶ Corte cost., sent. 15 novembre 2018, n. 199, punto 6 in diritto.

parte dei commissari *ad acta*¹⁷, rispetto all'azione dei quali le regioni sostituite non possono comunque interferire¹⁸.

2. Il decreto-legge n. 86 del 2020

2.1 L'incerta determinazione delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza

Il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86¹⁹, convertito dalla legge 7 agosto 2020, n. 98, presuppone che il mancato rispetto dei principi fondamentali in tema di parità di genere di cui all'art. 4 - nel caso di specie quelli di cui al comma 1, lett. *c-bis*, n. 1) - della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificato dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, giustifica l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto trattasi di principi fondamentali anche ai fini di cui all'art. 122 Cost., che pertanto spetta alla legislazione dello Stato definire ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia elettorale.

In particolare l'art. 1 del decreto-legge n. 86 del 2020 dispone sulla base di tale assunto (comma 1) che il mancato recepimento da parte della Regione Puglia nella propria legislazione per l'elezione del Consiglio dei citati principi fondamentali in tema di parità di genere recati dalla legge n. 165 del 2004 integra la fattispecie di mancato rispetto di *norme* ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. e quindi costituisce presupposto legittimo per un intervento sostitutivo dello Stato. Tuttavia né in sede di preambolo né all'interno dell'articolato si precisa di quali "norme" in particolare si eccepisca il mancato rispetto. Anzi, proprio sul punto specifico si rileva una indicazione contraddittoria, atteso che l'art. 120, secondo comma, Cost. espressamente parla di "norme" solo con riferimento al caso di violazione "delle *norme* e trattati internazionali e della normativa comunitaria" mentre solo dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione e dal preambolo del decreto-legge si comprende come alla base dell'esercizio del potere sostitutivo debba porsi la violazione degli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost.,

¹⁷ Corte cost., sent. 22 dicembre 2014, n. 278, spec. punto 3 in diritto (e ult. giur. cost. ivi cit.).

¹⁸ Corte cost., sentt. 27 dicembre 2018, n. 247, spec. punto 9 in diritto (e ult. giur. cost. ivi cit.); 15 novembre 2018, n. 199, punto 5.1 in diritto.

¹⁹ Il d.l. 31 luglio 2020, n. 86, è stato presentato alla Camera dei deputati per la conversione in legge con il d.d.l. A.C. 2619, XVIII, ed è stato esaminato in due giorni, 3-4 agosto 2020, alla Camera ed in due giorni al Senato, 5-6 agosto 2020). Si veda anche il Dossier a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato del 3 agosto 2020 (<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D20086.Pdf>).

mediata dal mancato recepimento della citata legislazione statale in tema di parità di accesso alle cariche elettive statali e locali²⁰, cosa che renderebbe necessario ripristinare l'unità giuridica della Repubblica in materia.

Oltre a questo profilo il decreto-legge non reca una sostituzione, per così dire, "ortodossa" di un provvedimento con un altro secondo il modello costituzionale sopra descritto, né concerne un atto dovuto e privo di discrezionalità nell'*an* della Regione Puglia, ma pare configurare una sostituzione "sanzionatoria" dell'asserita illegittimità costituzionale della legislazione elettorale della Regione²¹, in quanto non ancora adeguatasi ai citati principi costituzionali e legislativi fondamentali in tema di parità di genere ai fini dell'accesso alle cariche elettive: infatti il decreto-legge non solo detta i principi fondamentali in materia *ex* art. 122 Cost., ma integra direttamente il sistema elettorale pugliese vigente con le specifiche prescrizioni di cui all'art. 1, comma 2, lett. *a*) e *b*).

Per altro verso l'unica circostanza univoca e straordinaria di necessità ed urgenza di provvedere a titolo sostitutivo con decreto-legge che risulta presupposta dal provvedimento in esame è il fatto dell'imminenza delle elezioni regionali in Puglia del 20-21 settembre 2020: anche in tal caso però nulla risulta dall'articolato, in quanto tali indicazioni si leggono solo nella rubrica dell'art. 1²² e nel quartultimo

²⁰ A.C. 2619, XVIII, cit., spec. p. 2.

²¹ La legge reg. Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, modificata dalla legge regionale 10 marzo 2015, n. 7, prevede l'elezione diretta del Presidente della Giunta contestualmente all'elezione del Consiglio regionale; il sistema è proporzionale su base circoscrizionale (le circoscrizioni coincidono con le province) con soglie di sbarramento e attribuzione di un premio di maggioranza senza soglia minima. Le circoscrizioni corrispondono alle province. In tema di parità di genere è solo previsto (art. 8, comma 13) che in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60%. L'inosservanza della norma è punita con la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari. Per una sintesi della legislazione elettorale regionale pugliese si veda il Dossier cit. in nota 19, pp. 17-19. Il punto controverso è dato dunque dall'art. 8, comma 13, della legge regionale, che dispone solo che "in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento", mentre l'art. 7, comma 3, prevede che "ciascun elettore può esprimere (...) *un solo voto* di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno"

²² Al riguardo si è posta la questione se la normativa "sostitutiva" si applichi solo alle elezioni del 20-21 settembre 2020 o possa valere in generale, come risulta dallo spunto critico contenuto nel parere del Comitato per la legislazione del 4 agosto 2020, a fronte del quale si contrappone il tenore della rubrica dell'art. 1 del decreto-legge, che, come ricordato nel testo, fa riferimento alle sole elezioni 2020, anche se priva di valenza normativa. Anche se i principi fondamentali in materia elettorale previsti dal decreto-legge sono di portata generale, tuttavia la necessaria ragionevole temporaneità prescritta dalla Corte cost. (cfr. nota 16) ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo rende legittima solo una interpretazione del provvedimento circoscritta alle elezioni pugliesi del 2020. Resta invece

capoverso del preambolo, dove si è “ritenuto di *dover* intervenire con urgenza, in considerazione delle imminenti scadenze elettorali a tutela dell’unità giuridica della Repubblica”.

In definitiva, scrutinando il testo ed i relativi atti preliminari, il provvedimento in esame non pare enunciare e circoscrivere i propri presupposti di costituzionalità in termini univoci.

2.2 L’introduzione della doppia preferenza di genere nella legislazione elettorale pugliese

Giova soffermarsi brevemente sulle previsioni in tema di doppia preferenza di genere introdotte nella legge n. 165 del 2004 dalla legge n. 20 del 2016. Vi si dispone che le regioni a statuto ordinario, nel disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, adottino misure per la *promozione* delle pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive, indicandole specificamente, sulla base dei diversi sistemi elettorali presso di esse in vigore per la formazione dei consigli regionali, sotto forma di tre ipotesi.

In caso di liste con preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: *a*) quota di lista del 40% (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60% del totale); *b*) preferenza di genere (deve essere assicurata l’espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).

In caso di liste “bloccate”, cioè senza espressione di preferenze, deve essere prevista l’alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale.

In caso di collegi uninominali nell’ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60% del totale²³.

Ciò premesso, il comma 2 dell’art. 1 del decreto-legge n. 86 del 2020 nella cornice descritta prevede una sostituzione normativa in quanto, al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l’unità giuridica della Repubblica, integra direttamente il sistema elettorale della regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale del 20-21 settembre 2020 con la doppia preferenza di genere secondo le modalità di cui al punto *b*) della prima opzione.

l’applicabilità di tali principi fondamentali a tutte le regioni che non contemplano nella relativa legislazione elettorale l’espressione della doppia preferenza di genere, questione sulla quale si rinvia alle considerazioni svolte nel testo, spec. al termine del successivo paragrafo e nel paragrafo 2.3.

²³ Sulle misure adottate dalle varie regioni in osservanza dei principi fondamentali indicati dalla legislazione statale si veda il *Dossier* cit. in nota 19, pp. 12-13.

Il Governo ha ritenuto con il decreto in esame di dover intervenire in via sostitutiva per imporre tale opzione all'inerte legislatore regionale pugliese ma non ha spiegato né negli atti preliminari né nel corso del brevissimo *iter legis* la gravità delle conseguenze implicate dal mancato adeguamento, cosa che non consente di ritenere superata in termini soddisfacenti la questione se l'esigenza di rispettare i citati parametri costituzionali ed principi fondamentali legislativi in materia elettorale, peraltro ribaditi come vincolanti per le regioni dalla giurisprudenza della Corte costituzionale²⁴, sia nel caso in questione sufficiente *di per sé* come titolo legittimo di sostituzione con decreto-legge *ex art. 120*, secondo comma, Cost.²⁵.

Nel decreto-legge si dispone in particolare 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”: *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.

L'esecuzione di tale previsione è affidata dal comma 3 al Prefetto di Bari, nominato dal comma 3 dell'art. 1 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, che devono intendersi pertanto quanto meno da disapplicare.

A tal fine il Prefetto di Bari ha disposto che, “in virtù della ricognizione effettuata (...) l'art. 7 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (...) *deve ritenersi applicabile secondo la (...) formulazione*” indicata nel proprio provvedimento²⁶. In particolare vi si legge che il comma 1 di tale art. 7 deve *leggersi* nel senso di prevedere, tra l'altro, che “sulla destra di ogni contrassegno sono riportate due

²⁴ A tal fine Corte cost. sent. n. 23 aprile 2010, n. 143, spec. punto 4.1 in diritto, ha affermato il carattere vincolante del principio di cui all'art. 51 Cost. (in svolgimento del generale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.) quale presidio “di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino” (il diritto di elettorato passivo) “con i caratteri dell'inviolabilità” e quindi consentendo che la legge n. 165 del 2004, e successive modifiche, che ne costituisce svolgimento, valga verso tutte le regioni, anche quelle a statuto speciale, affinché venga garantita l'uniformità di tutela di tale diritto imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.

²⁵ Sul punto si vedano anche le considerazioni di T. GROPPI, ‘*La Costituzione si è mossa*’, cit., spec. § 4.

²⁶ Provvedimento del Prefetto di Bari quale Commissario straordinario prot. 82022 del 3 agosto 2020.

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" (*sic*) 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, pena l'annullamento della seconda preferenza". Dopo tale provvedimento adottato dal Prefetto in qualità di commissario straordinario il Presidente della Giunta della Regione Puglia ha adottato quattro decreti (nn. 324, 325, 326 e 327 del 3 agosto 2020) con cui ha indetto le elezioni, ha stabilito il numero di seggi assegnati alle singole circoscrizioni, ha dettato le regole di composizione e sottoscrizione delle liste e ha stabilito il modello di scheda elettorale.

Differentemente da quanto sostenuto²⁷, il Prefetto di Bari non ha abrogato la legislazione regionale pugliese incompatibile ma ha solo circoscritto il perimetro della sostituzione normativa svolgendo un'operazione meramente ricostruttiva del quadro normativo conseguente alla sostituzione disposta dal decreto-legge²⁸, indicando la disciplina che si sostituisce alle norme regionali incompatibili da riferire alle imminenti elezioni, poi univocamente applicata dal Presidente della Regione Puglia con i citati decreti.

L'effetto abrogativo della disciplina regionale incompatibile discende dai principi fondamentali indicati nel decreto-legge, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, che prevede che "Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali (...) abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni"²⁹.

Dunque sotto il profilo formale, anche se con le generali perplessità evidenziate, il decreto-legge può ritenersi legittimo sotto il profilo della sostituzione disposta con riferimento a previsioni legislative regionali, nella cornice dell'art. 120,

²⁷ Ad esempio, P. COLASANTE, *Il Governo 'riscrive' la legge elettorale della Regione Puglia*, cit., spec. § 5, sostiene che la sostituzione sarebbe in definitiva disposta dal Prefetto di Bari nella sua qualità di commissario straordinario.

²⁸ In tal senso sono anche le indicazioni ricostruttive del testo legislativo regionale applicabile utilizzate nel *vademecum* predisposto dal Consiglio regionale pugliese per le elezioni del 20-21 settembre 2020 ([file:///D:/Utente locale/Downloads/VADEMECUM_ELEZIONI_REGIONALI_2020%20\(2\).pdf](file:///D:/Utente locale/Downloads/VADEMECUM_ELEZIONI_REGIONALI_2020%20(2).pdf)), spec. pp. 70-71.

²⁹ La Corte ritiene pacificamente in vigore tale disposizione anche dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione; in tal senso si vedano, ad es., Corte cost., sentt. 25 giugno 2015, n. 117 (spec. punto 2.4 in diritto); 22 luglio 2010, n. 272, spec. punto 3.1 in diritto; 21 giugno 2007, n. 222 (spec. punto 3.1 in diritto) e n. 223 (spec. punto 2.1 in diritto).

secondo comma, Cost., anche se non pare esemplare sul piano della tecnica legislativa.

2.3 Ulteriori profili problematici del decreto-legge n. 86 del 2020

Ci si sofferma su due ulteriori profili del decreto-legge in esame, collegati alle questioni sopra evidenziate in relazione all'esercizio del potere sostitutivo.

Il primo concerne l'intervento con decreto-legge in materia elettorale, vietato in generale dall'art. 15, comma 2, lett. *b*), della legge 23 agosto 1988, n. 400³⁰.

Sul punto la Corte aveva osservato con riguardo alle consultazioni referendarie, ma ammettendo che il principio concerne anche le consultazioni elettorali, che il predetto divieto, peraltro contenuto in una fonte legislativa ordinaria, riguarda la determinazione della rappresentanza in base ai voti ottenuti e non incide sulla legislazione elettorale "di contorno"³¹; nel caso di specie si trattava della disciplina legislativa in tema di campagna referendaria.

Per quanto concerne in particolare la legislazione regionale elettorale 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.³²

³⁰ 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".

³¹ Corte cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161, spec. punto 4 in diritto.

³² In tal senso, per la legislazione elettorale della Regione Campania, che per prima consentì l'espressione della doppia preferenza di genere (facoltativa), la Corte cost., sent. 14 gennaio 2010, n. 4, spec. punto 3.3 in diritto, ha escluso che un simile principio alteri la composizione del consiglio o attribuisca ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri, affermando che la "nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una misura promozionale, ma non coattiva". Tale principio era stato affermato già in precedenza dalla Corte, ad esempio nella sent. 13 febbraio 2003, n. 49, spec. punti 3 e 4 in diritto, dove rilevava che le disposizioni in materia di pari opportunità (nella specie contenute nella legislazione elettorale della regione Valle d'Aosta) introdotte dall'art. 117, settimo comma, Cost., e dalla legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, negli statuti delle regioni ad autonomia speciale "stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati". La legge cost. n. 2 del 2001, integrando gli statuti

Sotto questo profilo dunque il decreto-legge può ritenersi coerente con la giurisprudenza costituzionale in materia.

Un secondo profilo si connette al fatto 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.

Si è ricordato nel paragrafo 1.2 che la metodica dei poteri sostitutivi ha preso il posto della logica dei poteri statali di controllo sugli enti locali, previsti in Costituzione prima della legge cost. n. 1 del 2001.

Sul punto si è evidenziato alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che gli istituti connessi alla parità di genere hanno natura promozionale, quindi non alterano i diritti di elettorato attivo e passivo perché si applicano al momento di formazione delle liste elettorali. Infatti l'espressione della doppia preferenza di genere è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista ma di sesso diverso da quello del candidato di cui alla prima preferenza, a pena di invalidità della sola seconda preferenza.

Sul piano della ragionevolezza il decreto in esame sembra dunque assolvere ad una funzione di controllo preventivo di costituzionalità della legislazione regionale pugliese.

Sul medesimo piano rileva anche il fatto che con il decreto-legge in esame si sia intervenuto in via sostitutiva nell'imminenza delle sole elezioni in Puglia, mentre

delle Regioni ad autonomia differenziata, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali", e ciò proprio "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi". Secondo la Corte le nuove disposizioni costituzionali degli statuti speciali e l'analoga, anche se non identica, previsione dell'art. 117, settimo comma, Cost., pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale. Ma sempre secondo la Corte si tratta di un vincolo limitato al momento della formazione delle liste, che non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, esulando pertanto dalla "materia elettorale" di cui all'art. 72, quarto comma, Cost.

altri modelli elettorali regionali in vigore³³ non consentono di esprimere la doppia preferenza di genere, ed in ben due di questi, Piemonte e Calabria, nelle recentissime elezioni del Consiglio il Governo non ha esercitato il potere sostitutivo come nel caso in esame della Regione Puglia.

Al riguardo si è ricordato che la definizione dei principi fondamentali in materia, disposta dal decreto-legge in termini generali e *pro futuro*, dispiega dalla sua data di entrata in vigore l'effetto "abrogativo" di tutte le legislazioni elettorali regionali incompatibili, ai sensi dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Secondo tale lettura pertanto dopo novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame le regioni ancora inadempienti rispetto alle citate norme costituzionali e norme legislative di principio³⁴, le quali ultime intanto hanno abrogato le norme regionali elettorali incompatibili, saranno a loro volta esposte all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato ove occorra colmare le conseguenti lacune nei relativi ordinamenti elettorali, altrimenti incostituzionali.

Infine nella cornice tracciata emerge la disparità di trattamento tra la Regione Puglia, interessata dall'esercizio del potere sostitutivo normativo in esame, e la Regione Valle d'Aosta, la quale ha proceduto al rinnovo del proprio Consiglio della Valle negli stessi giorni del 20-21 settembre 2020 sulla base di una legislazione elettorale non conforme ai citati principi costituzionali e legislativi fondamentali³⁵.

3. In conclusione

Alla luce di quanto ricostruito e sulla base delle considerazioni svolte il decreto-legge n. 86 del 2020 non è esente da alcuni oggettivi aspetti problematici sul piano della legittimità.

³³ Si tratta della legislazione elettorale per l'elezione dei Consigli del Friuli Venezia Giulia, del Piemonte, della Calabria, della Puglia, della Sicilia e della Valle d'Aosta e per l'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.

³⁴ Osserva T. GROPPi, *La Costituzione si è mossa*, cit., p. 10, che l'atto di diffida prodromico all'emanazione del decreto-legge n. 86 del 2020 è diretto a tutte le regioni inadempienti.

³⁵ Questo profilo è in particolare evidenziato da M. COSULICH, *Ex malo bonum?*, cit., spec. § 5, e da T. GROPPi, *La Costituzione si è mossa*, cit., spec. § 3. La differenza di trattamento non può giustificarsi solo assumendo che la Regione Valle d'Aosta è retta da uno statuto speciale, che tra l'altro all'art. 15, secondo comma, contiene il principio per il quale la legge regionale "promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali"; infatti la relativa l. reg. elettorale n. 3 del 1993, in ultimo modificata dalla l. reg. n. 7 nel 2019, fissa al 35% la quota minima di rappresentatività per ciascun genere all'interno di ciascuna lista di candidati, ma consente all'elettore di esprimere una sola preferenza. Inoltre si è ricordato nel testo al paragrafo 1.3 che il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. si esercita anche nei confronti delle regioni a statuto speciale (cfr. anche nota 24).

I profili di dubbio concernono non già il piano causale, essendo dimostrato che l'intervento sostitutivo con decreto-legge anche secondo la Corte è possibile nella cornice dell'art. 120, secondo comma, Cost., purché non alteri il testo di atti anche normativi non statali. I dubbi investono piuttosto il piano della ragionevolezza dell'intervento sostitutivo per come congegnato, in quanto, considerando la natura promozionale dell'istituto, che non condiziona i diritti di elettorato attivo e passivo, 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.

Sul punto né l'*iter* in Consiglio dei ministri del provvedimento né il (rapidissimo) dibattito parlamentare hanno fatto chiarezza, almeno sulla base della documentazione disponibile.

Va tuttavia osservato che, ove la Regione Puglia avesse dubitato della legittimità del decreto-legge a disporre in tal senso, avrebbe comunque avuto la possibilità di un ricorso diretto contro tale decreto-legge ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost.³⁶; non avendo esercitato tale potere ma anzi avendo adottato provvedimenti conformi a quanto recato dal decreto-legge, è evidente che si intende aver sostanzialmente prestato "acquiescenza" alle misure in esso contenute, chiudendo in concreto ogni questione di legittimità sul punto³⁷.

Ad ogni modo sotto quest'ultimo aspetto ogni possibile questione in ordine al decreto-legge n. 86 del 2020 in esame è attenuata dal fatto che vi è precisato espressamente che si tratta di norme *cedevoli*, secondo quanto risulta dall'alinea del comma 2 dell'art. 1 sopra citato ("... e salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale ai predetti principi"), che dunque in qualsiasi momento la Regione Puglia avrebbe potuto sostituire con propri interventi legislativi prima

³⁶ Al riguardo la Corte (ad es., sent. 4 dicembre 2019, n. 247, punto 5.1 in diritto) ha precisato che le regioni possono sempre attivare il controllo costituzionale in caso di interventi statali in ambiti di propria competenza al fine di evitare che si realizzino "ipotesi di totale sottrazione al controllo costituzionale da parte delle Regioni, circa i possibili ambiti di interferenza con le relative attribuzioni, in tutte le ipotesi in cui lo Stato faccia uso degli eccezionali poteri al medesimo conferiti per surrogare carenze degli enti locali". In tal senso si vedano anche Corte cost., sentt. 5 dicembre 2019, n. 255, punto 2.2 in diritto; 20 giugno 2019, n. 195, punti 11-14 in diritto.

³⁷ Naturalmente resterebbe impregiudicato il titolo ad un eventuale ricorso diretto di costituzionalità delle altre regioni inadempienti rispetto ai ricordati principi, ove assunti lesivi della relativa competenza in materia di legislazione elettorale per l'elezione dei rispettivi consigli.

delle elezioni, ancorché nel rispetto dei principi fondamentali risultanti dal predetto decreto-legge, ponderando al contempo anche l'opzione di cambiare modello elettorale e quindi i termini e le modalità con cui garantire gli obiettivi perseguiti.

In ogni caso solo la Corte potrà dare una risposta definitiva alle indicate questioni, ed in particolare chiarire se possa ritenersi legittima una sostituzione normativa in ambiti di competenza legislativa concorrente delle regioni al mero fine di assicurare la costituzionalità del quadro normativo ivi risultante e la sua conformità ai principi fondamentali della legislazione dello Stato anche in assenza di un qualche pericolo derivante dalla mancata urgente conformazione; cioè se il Governo in sede di esercizio del potere sostitutivo *ex art. 120*, secondo comma, Cost., abbia titolo – affermando il mero fine di garantire l'unità giuridica della Repubblica – a svolgere il ruolo di controllore e garante dell'ordine giuridico costituzionale quando non sia immediatamente implicata una violazione univoca e acclarata che comprometta in concreto tale ordine, determinando potenziali lesioni delle norme, degli obiettivi e dei valori di cui all'*art. 120*, secondo comma, Cost.