

La parità di genere nella legislazione elettorale pugliese: omissioni, sostituzioni e azioni. La legge regionale n. 5 del 2025 tra progressi e incompiutezze

1. La riappropriazione dello spazio legislativo regionale dopo il decreto-legge sostitutivo n. 86 del 2020

Con la legge regionale n. 5 del 2025 – recante «Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)» – il Consiglio regionale della Puglia – è intervenuto sulla disciplina elettorale.

Il provvedimento – approvato con *28 voti favorevoli e 9 contrari*, tra cui lo stesso Presidente della Regione Michele Emiliano^[1] – si configura come legge ad articolo unico^[2], il cui contenuto essenziale consiste nella sostituzione integrale dell'art. 7 della legge regionale n. 2 del 2005.

Tale disposizione non è certamente nuova agli studiosi del diritto costituzionale e la sua notorietà si deve ad una vicenda della storia costituzionale recente: essa, infatti, è stata oggetto del primo esercizio del potere sostitutivo straordinario legislativo *ex art. 120*, comma 2, Cost. quando, in prossimità delle elezioni regionali del 2020, il Governo è intervenuto con il d.l. n. 86 del 2020 allo scopo di assicurare l'allineamento della normativa regionale di dettaglio ai principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in tema di parità di accesso alle cariche elettive.

Ben cinque anni dopo il noto intervento sostitutivo, e pressoché *in extremis*, il Consiglio regionale ha dunque esercitato la sua competenza. La novella regionale del 2025 recepisce, di fatto, in via ordinaria e definitiva la disciplina introdotta dal Decreto legge sostitutivo del 2020, dando attuazione al principio costituzionale di eguaglianza di genere nella rappresentanza politica e agli obblighi promozionali in capo agli enti territoriali derivanti dagli artt. 51 e 117, comma 7, Cost.

Nel dettaglio, confermando il ricorso alla doppia preferenza di genere quale strumento per prevenire fenomeni di sottorappresentazione del genere femminile nei Consigli regionali, nel quadro più ampio delle tecniche di ingegneria elettorale che perseguono obiettivi di eguaglianza sostanziale, la modifica incide in modo significativo sul comma 3 del nuovo art. 7, stabilendo che: «Ciascun elettore può esprimere, ..., uno o due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata, scrivendone il cognome, oppure il nome e 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». L'intervento del legislatore pugliese, agendo su un'omissione legislativa che aveva rappresentato il presupposto legittimante dell'intervento sostitutivo del 2020, consente pertanto alla Regione di affrontare le consultazioni elettorali del 23 e 24 novembre 2025 con una disciplina coerente con i vincoli costituzionali e statali in materia.

2. Il retroterra costituzionale e legislativo

Il retroterra in cui si inserisce la legge pugliese è rappresentato dalla legge n. 20 del 2016, manifestazione di quelle azioni positive condotte dal legislatore a garanzia della parità di genere per dare effettività e concretezza agli enunciati costituzionali^[3]. Con questo intervento, infatti, il legislatore nazionale ha introdotto disposizioni dirette a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali, modificando l'art. 4, co.1 lett. c-bis, della legge n. 165 del

2004, adottata in ottemperanza della previsione di cui all'art. 122, comma 1, Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 che, nel qualificare la delineazione del sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali quale competenza concorrente, richiede la definizione da parte dello Stato di principi fondamentali nella cui cornice competerà poi alle Regioni porre la disciplina di dettaglio.

Tale evoluzione si inserisce altresì nel più ampio processo di costituzionalizzazione del principio di parità nell'accesso alle cariche elettive, avviato già con la legge n. 215 del 2012, che mirava a dare concreta attuazione alle modifiche costituzionali approvate dapprima con le leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 – che hanno imposto alle Regioni di rimuovere gli ostacoli alla piena parità e di garantirla anche nell'accesso alle cariche elettive (art. 117, comma 7, Cost.) – e successivamente con la legge costituzionale n. 1 del 2003, che ha inciso direttamente sull'art. 51 Cost., attribuendo alla «Repubblica» nel suo complesso un obbligo promozionale rafforzato.

E nel silenzio del legislatore nazionale, erano state proprio alcune Regioni – a fronte della acquisita competenza in materia – a dar seguito all'implementazione della rappresentanza di genere, sia attraverso l'esplicitazione del principio nei propri Statuti sia dandogli voce con apposite misure incorporate nella legislazione elettorale^[4].

Senonché, non tutte le Regioni – alcune delle quali si erano dimostrate pioniere con l'introduzione dell'obbligo della presenza di entrambi i generi nelle liste elettorali (Valle d'Aosta), della doppia preferenza di genere (Campania) e della cd. quota di lista (Toscana) – si sono adeguate al mutato principio fondamentale posto dalla legislazione statale.

Quest'ultimo, in particolare, assumendo le sembianze di una disposizione particolarmente puntuale che ha portato a mettere in discussione la sua natura di disposizione di principio, dispone 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".

Il legislatore statale ha pertanto inteso dettagliare le direttrici cui dovrebbe conformarsi l'intervento legislativo regionale nella disciplina dei meccanismi elettorali, al fine di garantire l'effettività del principio della parità di accesso alle cariche elettive. Tali direttrici, viepiù ritagliate puntualmente a seconda dei possibili scenari ricavabili da una rassegna della legislazione elettorale regionale, si prestano ad essere così trasposte nei modelli di regolamentazione elettorale regionale, costituendo un quadro di riferimento flessibile ma vincolante per l'attuazione del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale. Ma tale trasposizione non ha trovato spazio in tutte le Regioni.

3. Il potere sostitutivo ex art. 120, co. 2, Cost. e la sua applicazione nella disciplina elettorale regionale pugliese

Tra le Regioni che sono rimaste inadempienti rispetto all'obbligo di adeguamento, vi era anche la Puglia. Invero, la Regione non era rimasta del tutto indifferente all'implementazione del principio della parità di genere nelle competizioni elettorali.

Oltre a quanto sancito nell'art. 6 dello Statuto regionale^[5], la Regione aveva posto mano alla propria legislazione elettorale. Con la legge regionale n. 7 del 2015, il Consiglio regionale pugliese aveva

infatti modificato la propria legislazione elettorale (l.r. 28 gennaio 2005, n. 2) e, tra le molteplici modifiche apportate, attraverso l'art. 8, co. 13, aveva introdotto la garanzia della rappresentanza di genere limitando, nella composizione delle liste, la rappresentanza di un genere alla quota massima del 60%. A corredo di tale previsione si introduceva, inoltre, un'ipotesi sanzionatoria destinata a colpire i gruppi consiliari, formatisi a seguito dell'esito delle elezioni, composti da partiti politici o movimenti che avessero presentato liste non rispettose della proporzione indicata. La legge regionale pugliese, quindi, non aveva disposto il meccanismo delle preferenze di genere ma aveva optato per la riserva della quota massima del 60% nella rappresentanza di genere nella formulazione delle liste.

Dal momento che la legislazione elettorale prevedeva la possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza, si era venuto a configurare uno degli scenari tratteggiati dalla legge del 2016, ai sensi del quale si imponeva la modifica della legislazione regionale con l'introduzione della doppia preferenza di genere.

A ridosso della tornata elettorale del 20 e 21 settembre 2020, la Giunta regionale, spinta dal suo Presidente, si era quindi fatta promotrice di un disegno di legge diretto a sanare l'incompatibilità della legge regionale attraverso l'introduzione del meccanismo richiesto dalla legislazione nazionale. Nonostante i rilevanti solleciti in tal senso mossi dal Presidente della Giunta, a cui si erano affiancate ulteriori sollecitazioni da parte dell'esecutivo nazionale, il Consiglio non aveva però prontamente risposto, provocando la reazione del Governo che attivava le procedure prodromiche all'impiego dei poteri sostitutivi inviando alla Regione l'atto formale di diffida, con cui si intimava il Consiglio regionale a sanare l'incompatibilità entro un termine perentorio fissato in soli cinque giorni. Scaduto infruttuosamente anche tale termine, il Governo interveniva utilizzando il potere sostitutivo straordinario ex art. 120, co. 2, Cost. attraverso il decreto legge n. 86 del 2020.

Con tale decreto, il Governo incideva sulla legge elettorale pugliese disponendo che si sarebbe dovuto dare applicazione alle disposizioni così formulate dal Governo stesso: "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". Per assicurare l'attuazione del decreto veniva inoltre contestualmente nominato come commissario *ad acta* il Prefetto di Bari.

L'esercizio del potere sostitutivo statale ha suscitato un vivace dibattito dottrinale. Una parte della dottrina ha accolto favorevolmente la misura, valorizzandone la funzione di adeguamento della legislazione regionale ad un principio fondamentale – a sua volta diretta estrinsecazione di un precetto costituzionale – e riconoscendole il merito di sopperire al deficit di strumenti di *enforcement* delle omissioni legislative regionali, emerso a seguito della riforma del Titolo V del 2001, nell'ambito della competenza concorrente.

Su un diverso fronte, non sono mancati rilievi critici, alcuni dei quali connessi all'impiego di tale fonte normativa nel contesto della legislazione elettorale e altri più specificamente dirette alla sostituzione straordinaria e all'impatto di tale sostituzione sul rapporto Stato-Regioni e sugli equilibri di autonomia costituzionalmente garantiti. Le principali obiezioni si sono concentrate sulla eterna e mai risolta controversia sull'estensione della sostituzione straordinaria sul piano legislativo; sulla compatibilità della decretazione d'urgenza con il procedimento di cui all'art. 8 della Legge La Loggia e con il principio di leale collaborazione; sulla corretta verifica dei presupposti sostanziali legittimanti sia l'urgenza del decreto-legge sia l'attivazione del potere sostitutivo straordinario; sulla scelta del modello di sostituzione c.d. "indiretta", mediante nomina di un commissario *ad acta*.

Particolarmente rilevanti sono, inoltre, le osservazioni relative alla natura e agli effetti del decreto-legge sostitutivo, cui è stato riconosciuto non solo un contenuto additivo, ma anche implicitamente abrogativo della normativa regionale previgente. Elemento, questo, che ha posto interrogativi circa la delimitazione temporale degli effetti prodotti: se essi dovessero esaurirsi nella sola tornata elettorale del 2020 (come affermato da alcuni commentatori)[6] oppure se, soprattutto alla luce della successiva legge di conversione (l. n. 29 del 2020), la disciplina statale dovesse operare in regime di cedevolezza sino al ri-esercizio della competenza regionale in materia[7].

4. L'oggi tra passi in avanti e resistenze

Come anticipato, nonostante il consistente lasso temporale trascorso dall'intervento sostitutivo governativo del 2020, la Regione Puglia è tornata solo di recente a esercitare la propria competenza legislativa in materia elettorale, con specifico riferimento alla promozione della parità di genere.

Tale azione, tuttavia, si è tradotta in una sostanziale e pressoché letterale conferma delle disposizioni già introdotte dal decreto-legge statale, presentando come unica e marginale differenza la precisazione relativa alle modalità di espressione del voto di preferenza – con l'ammissione della possibilità di indicare il solo cognome o il nome e cognome del candidato – modifica dall'impatto del tutto irrilevante sul piano sostanziale.

Sotto questo profilo, se da un lato l'intervento regionale manifesta la volontà di riallinearsi alle prescrizioni statali, dall'altro emergono le persistenti **difficoltà** politiche che hanno a lungo ostacolato e ritardato l'adozione di una disciplina propria e che sembrano continuare a condizionare l'ambizione di riforme più incisive e coerenti con il principio costituzionale della parità di accesso alle cariche elettive.

Non sorprende, dunque, come alle recenti modifiche legislative possano essere mosse le medesime critiche che la dottrina aveva già rivolto al decreto-legge sostitutivo del 2020.

L'occasione mancata è da individuarsi, in particolare, sull'omessa rimodulazione del rapporto tra l'art. 7, comma 3, e l'art. 8, comma 13, della legge elettorale regionale. Mentre il primo introduce la doppia preferenza di genere, il secondo – che prescrive il limite massimo del 60% di candidati dello stesso sesso all'interno delle liste – continua a limitarsi a prevedere una mera sanzione pecuniaria in caso di violazione[8], anziché una misura realmente deterrente quale l'inammissibilità della lista.

Si tratta di una scelta che non è riuscita a raccogliere il consenso della maggioranza, se si considera peraltro che nella proposta di legge approvata dalla VII Commissione consiliare era originariamente ricompresa una disposizione innovativa volta a sostituire il vigente comma 13 dell'art. 8, prevedendo proprio la sanzione dell'inammissibilità per le liste non conformi ai requisiti di equilibrio di genere[9]. Tale proposta modificativa è stata tuttavia successivamente stralciata in sede di Assemblea, a seguito dell'approvazione di un emendamento che ha avuto l'effetto di depotenziare sensibilmente la portata riformatrice dell'intervento legislativo regionale.

Come lucidamente osservato in dottrina[10], ciò determina la persistenza di un assetto normativo "zoppo": la doppia preferenza risulta infatti sorretta da una sanzione efficace – l'annullamento della seconda preferenza non conforme – mentre la misura finalizzata a garantire *ex ante* un'equilibrata composizione delle liste continua a poggiare su un presidio sanzionatorio debole e scarsamente dissuasivo. Ne deriva un rischio strutturale di elusione delle finalità riequilibratrici della disciplina, che svuota la portata effettiva del meccanismo paritario, riducendolo a mero strumento simbolico.

Tale criticità emerge poi con particolare evidenza alla luce della sentenza n. 62 del 2022 della Corte costituzionale, relativa alla parità di genere nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nella quale è stato ribadito il carattere non meramente programmatico dell'art. 51, co. 1, Cost., ma la sua natura precettiva, tale da imporre alla Repubblica di adottare misure idonee a colmare

effettivamente le diseguaglianze di genere nella partecipazione politica. In particolare, la Corte ha sottolineato la centralità non solo dell'adozione di strumenti formali di riequilibrio (come la doppia preferenza di genere), ma anche della loro necessaria combinazione con misure coattive – ad esempio l'inammissibilità delle liste non conformi – al fine di garantirne l'effettiva operatività. In assenza di tale combinazione, si incorrerebbe infatti nel rischio di una "ineffettività strutturale" della disciplina che squalificherebbe la previsione della doppia preferenza, relegandola ad una valenza meramente simbolica.

È vero che l'individuazione di effettive sanzioni non può essere considerata *tout court* una scelta imposta al legislatore regionale. L'unico obbligo costituzionalmente imposto consiste, infatti, nel garantire che ciascuna lista presenti candidati di entrambi i sessi (sent. n. 49 del 2003). Ciò nondimeno, non ci si può esimere dal rilevare come tale discrezionalità possa e debba essere esercitata in modo costituzionalmente orientato, evitando soluzioni che compromettano l'effettività degli strumenti di promozione della parità.

La recente novella pugliese, pertanto, sebbene rappresenti certamente un passo avanti rispetto all'inadempienza del 2020, rischia di restare priva di quella ragionevolezza sistemica che avrebbe consentito di rafforzare l'effettività della doppia preferenza di genere e, conseguentemente, di incidere in maniera significativa sull'equilibrio della rappresentanza nel Consiglio regionale, rendendo la disciplina pugliese più solida e coerente con la finalità sostanziale perseguita dall'art. 51 Cost.

[1] Da fonti di stampa è possibile apprendere che il voto contrario sia stato in parte motivato dal mancato accoglimento nella legge della proposta di inserimento della sanzione dell'esclusione dalla competizione elettorale per le liste che non rispettino il rapporto di genere 60/40 nella relativa composizione.

[2] L'art. 2 è infatti costituito dalla clausola di invarianza finanziaria.

[3] Cfr., *ex multis*, A. Apostoli, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 4/2016, pp. 1 ss.; 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*, 1/2021, p. 129 ss.; G. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. Bin, G. Brunelli, P. Veronesi, A. Pugiotto (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003.

[4] T. Groppi, *Regioni e democrazia paritaria: "i primi saranno gli ultimi" (a venti anni dall'entrata in vigore dell'art. 117.7 Cost)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2021; E. Catelani, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *Federalismi*, 7/2010.

[5] Art. 6: "La Regione garantisce in ogni campo dell'attività politica, sociale, familiare, scolastica, professionale e lavorativa il principio della parità tra i sessi, valorizzando la consultazione degli organismi di parità e pari opportunità istituiti con legge regionale ai sensi degli articoli 3 e 51 della Costituzione italiana. La legge regionale promuove parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra generi".

[6] Tanto che, in questo solco, parte della dottrina si era interrogata sul potenziale riutilizzo del potere sostitutivo qualora si fosse verificata, nuovamente, una situazione di inadempienza anche in occasione delle elezioni del 2025 (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*, 2020, 1 ss.).

[7] Anche se sul punto, chi scrive nutre alcuni dubbi. Dal momento che solo la rubrica espressamente menziona le elezioni del 2020 ed essendo intervenuta una legge di conversione che non circoscrive l'ambito temporale dell'effetto abrogativo, si potrebbe desumere che quell'effetto si sia cristallizzato, salvo esercizio della competenza da parte della Regione.

[8] Art. 8, c. 13 della l.r. del 9 febbraio 2005, n. 2, come modificato dalla l.r. del 10 marzo 2015, n. 7: "Ai gruppi consiliari formati a seguito dell'esito delle elezioni composti dai movimenti e dai partiti politici che abbiano presentato liste non rispettose della proporzione di cui al presente comma è applicata, da parte del Consiglio regionale, in fase di erogazione per la prima annualità, una sanzione fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito, dei contributi loro assegnati ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 (Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari), così come in ultimo sostituito dall'articolo 5 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica). Il Presidente del Consiglio regionale determina con proprio decreto l'ammontare della somma".

[9] La disposizione recitava: "Nelle liste di candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. In ogni lista, a pena di inammissibilità, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento; in caso di quoziente frazionario si procede all'unità più vicina".

[10] L. Trucco, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"*, in *ConsultaOnline*, 2020: "La "sostituzione" finisce col presentarsi, così, addirittura più blanda di quanto considerato dalla stessa Consulta "nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza" e cioè a dire l'obbligo per "ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale di prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi".