

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

LARA TRUCCO

**DAL MAR LIGURE ALLO IONIO: NORME ELETTORALI "*LAST*
MINUTE" E RAPPRESENTANZE DI GENERE DI "*MEZZA ESTATE*"**

10 AGOSTO 2020



Lara Trucco

Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*

* La nuova legge elettorale della Liguria, Regione natale del [Prof. Pasquale Costanzo](#), in cui ha compiuto la quasi totalità del suo percorso accademico al servizio, a tempo pieno, degli Studenti e dell'Università, mi ha fatto persuasa che si trattava dell'occasione giusta per scrivere per questo Liber Amicorum a lui dedicato

La lettura del testo, infatti, ha fatto affiorare alla mente ricordi legati soprattutto al periodo del “Dottorato in Metodi e tecniche della formazione e valutazione delle leggi”, di cui all'epoca il prof. Costanzo, dopo averlo ideato, era coordinatore (parlo, dunque, dei primi anni, “post millennium bug”). «Quasi tutte le tesi di quel Dottorato» egli ama ricordare «sono diventate monografie», andando affettuosamente orgoglioso dei ruoli di prestigio «accademici e non solo» che i “suoi” dottorandi anche grazie a quei «biglietti da visita» oggi occupano. «Certo», a volte osserva tra il preoccupato e il rattristato, «in passato si aveva più tempo per studiare ...».

Dunque, in quel periodo passavamo intere giornate (i mitici “dottorato-days”) a ragionare su “regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi”, muovendo dalle situazioni a livello locale per arrivare all'OSCE, passando per Unione europea, Stato e Regioni...insomma, un approccio multilevel in certa misura antesignano e senz'altro avvincente. Ricordo, poi, altresì, “le gite dottorali”, in giro per l'Italia sempre per ragionare di drafting, correlato ad un certo momento anche alle tecniche di marcatura informatica (all'epoca l'XML).

Il fatto è, tornando al presente, che leggendo taluni disposti della legge in commento è dato di rintracciare un ampio repertorio di quanto ai tempi c'era stato detto che non si sarebbe dovuto fare per confezionare un buon testo normativo (rinvii multipli, incrociati e ciechi ed uso inadeguato dell'abrogazione espressa, in primis). Benché, poi, vada subito riconosciuto che, dato il tempo a disposizione, è stato quasi fatto un miracolo legislativo.

Certo, la circostanza sembra dare ragione a quei Colleghi ed Amici che, in varie occasioni, hanno domandato al Professore se «ancora credesse davvero alla possibilità di imbrigliare il legislatore attraverso tecniche formali...». Parrebbe di sì. Anzi, a tale riguardo ha sempre tenuto a chiarire che sarebbe stata solo una singolare contingenza quella che, nell'ultima fase del cd. “taglia-leggi”, lo ha portato a dismettere quel Dottorato...sebbene, per vero, in quell'occasione l'impiego (o forse il disimpiego) della tecnologia – della cui logicità aveva fino ad allora apprezzato anche «la capacità moralizzatrice» lo avesse un po' deluso, essendo parso piegarsi ad un uso non propriamente all'altezza della situazione.

Ciò che, invece, certamente non è venuta meno è la sua presa di partito per Creonte. Del resto, della sua attenzione – non fosse esagerato, si direbbe venerazione – per il dato positivo, è data prova dall'attaccamento ai suoi Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale ed europeo ed al Codice di giustizia (giunti rispettivamente alla XIV ed alla XII edizione (!)). Un sentimento, che si è sempre tradotto in metodo...quello stesso che continua, anche adesso che è passato dalla parte degli Emeriti, a trasmettere agli studenti, invitandoli durante le lezioni a leggere, interpretare e discutere, mettendosi al loro servizio «perché dovete pretendere da me che vi faccia uscire dall'Università conoscendo il Diritto costituzionale...».

Ad ogni modo, l'avvio del nuovo Dottorato in “Studi costituzionalistici italiani, europei e transnazionali”, pressoché contestualmente alla prima edizione dei “Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea”, ha ridato slancio al suo interesse scientifico per la materia, dopo che della medesima, almeno a Genova, era stato tra i precursori, inserendola a pieno titolo tra i temi affrontati nei suoi corsi. In quel periodo, per vero, preferiva “estraniarsi” dalle vicende interne, guardando soprattutto a quanto avveniva al di fuori dei confini nazionali: un po' forse per disillusione, certamente in ragione della sua incontenibile curiosità...è così di quegli anni “La nuova Costituzione della Francia”: ordinamento delle cui vicende storiche, prima ancora che costituzionalistiche, il Professore è profondo ed appassionato cultore, tanto da averne riversato la conoscenza anche nelle monografie sulle dinamiche costituzionali nazionali: «perché, per quanto criticato, quel sistema da sempre è dotato di una perspicua razionalità», ama dire.

Tornando alla legge in questione, il fatto che, in ragione delle tempistiche, non sia stato innescato un dibattito nella cittadinanza ligure e nemmeno, a ben vedere, all'interno delle stesse forze politiche in campo (le quali si vedevano impegnate, in quei giorni, in una strenua negoziazione per la scelta dei candidati alla presidenza della Regione), viene vissuta come un vulnus a quella «speranza democratica» che, per il Professore, è il «lato passivo» dell'informazione (al centro della voce del Digesto, ma anche del libro sull'Informazione). Cosa tanto più grave, v'è da credere «perché la democrazia non è solo forma ma anche sostanza (come stanno a dimostrare, in particolare, i due volumi sullo “scioglimento delle assemblee parlamentari”) e la stesura delle regole del gioco devono vedere il più ampio coinvolgimento della pubblica opinione» fa puntualmente attenzione ad ammonire.

Del resto affonda qui, ci pare, la sua fiducia sulle potenzialità della Rete, in ragione delle risorse comunicative offerte e della capacità di offrire trasparenza dei processi e dei contenuti diffusi. Da questo punto di vista ricordo il suo particolare apprezzamento per i siti istituzionali di Camera e Senato, specie alla luce dello studio condotto quando ancora internet non era stato reso disponibile al “grande pubblico” sulla “pubblicità dei lavori parlamentari”. Ciò ci porta a rilevare quell'ulteriore dato della sua personalità scientifica consistente, come lo stesso suol dire, «in una società complessa quale quella post-newtoniana», nella sensibilità per la prospettiva pluridisciplinare. Del che, del resto, è data prova dalle tematiche scelte nell'organizzazione dei convegni annuali a cui il prof. Costanzo annualmente invita (si

SOMMARIO: 1. Storie parallele di ordinaria dimenticanza. – I. – 2. Il sistema di voto ligure. L'*apportionment* dei collegi e l'offerta elettorale. – 3. La "doppia preferenza" ed il rapporto di genere nelle liste. – 4. Il sistema di assegnazione dei seggi. La formula proporzionale con premio "graduato". – 5. L'irresistibile seduzione delle riforme elettorali *last minute*. – II. – 6. Il *forcing* e l'intervento sostitutivo dello Stato per la rappresentanza di genere in Puglia. – 7. Modalità estemporanee dell'intervento sostitutivo: la decretazione d'urgenza. – 8. *Mons parturit mus?*

I

1. Storie parallele di ordinaria dimenticanza

Dopo oltre tre lustri di attesa, allo spirare della X legislatura regionale, la Regione Liguria si è dotata nel giro di appena un paio di settimane della propria legge elettorale¹ con voto unanime del Consiglio².

Anche a questa Regione, nelle settimane immediatamente precedenti, erano, del resto, pervenute ripetute sollecitazioni da parte del Governo, nonché, da ultimo, una lettera di "messa in mora"³, contenente l'invito ad adeguare la legislazione alle norme statali sulla "rappresentanza di genere", avvertendosi che, in caso di ulteriore inerzia, si sarebbe intervenuti in via sostitutiva⁴. Di qui la corsa verso l'approvazione del testo entro il termine dei sessanta giorni anteriori alla consultazione e l'arrivo, al *fotofinish*, con la sua entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione nel BURL⁵.

starebbe per dire convoca ...) i Colleghi di tutte le discipline del Corso di studi in Giurisprudenza, curando di poi gli atti nella Collana "Global Constitutionalism".

È stato, pertanto, nelle cose, che, in forza di un tale credo, egli desse vita – dedicandogli, a far data dal 1995 e dipoi costantemente, ore ed intere giornate di lavoro –, a quel suo vero e proprio alter ego che è [Consulta OnLine](#), il cui solo, ma per lui «fondamentale», compenso «sono gli attestati di stima degli utenti». Ma in realtà, a nostro avviso, la cura e gestione del sito, al di là del valore in sé, sottende la concezione del mondo accademico che prof. Costanzo ha quale speciale sede di trasmissione e condivisione di un sapere plurale, puro e disinteressato.

Da ultimo, ma non per ultimo, la lettura della legge mi ha portato a riflettere sul fatto che il professore è - e si dice da sempre - un convinto assertore della parità di genere non solo nella forma ma anche nella sostanza...così che da sempre nella Sezione di Diritto costituzionale è risultato difficile percepire il problema. Io per prima, fino ad un certo punto non realizzai certe difficoltà. Eppure, a ripensarci a distanza di tempo, un segnale me l'aveva dato alla fine del Dottorato, facendomi vedere sul sito del MIUR, all'epoca agli esordi, quante «poche costituzionaliste» ci fossero...li per lì non colsi: epperò credo che, anche per questo, chi ha avuto la fortuna di collaborare con lui gli debba profonda gratitudine.

¹ [L.r. del 21 luglio 2020, n. 18](#), recante le "Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Assemblea legislativa della Liguria" (nel prosieguo: [l. el. lig.](#)).

² Lo Statuto regionale dispone, peraltro, che la legge elettorale regionale e le sue eventuali modifiche siano "approvate con la maggioranza dei due terzi dei Consiglieri regionali" (art. 14, c. 3).

³ Che aveva inquietato non poco il Consiglio regionale, come emerso in particolare in occasione dell'audizione davanti alla I Commissione (Affari generali, istituzionali e bilancio) del 17 luglio 2020.

⁴ Per la precisione:

- il 5 giugno: il Ministro per gli Affari regionali rivolge ai presidenti delle regioni che "ancora non si sono adeguate" alle norme statali concernenti le "pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive" un invito a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere all'interno dei consigli regionali;

- l'8 giugno: il Ministro per gli Affari regionali "invita" le regioni interessate "alla prossima tornata elettorale" ad adeguare le proprie legislazioni alle norme dello Stato, volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali; ed

- il 3 luglio: viene rinnovato l'invito a procedere "con la massima urgenza" ad "allineare" le disposizioni normative regionali.

⁵ Questo l'iter di formazione della legge:

- il 6 luglio: la Giunta regionale adotta il d.d.l. (con delib. n. 123);

- il 7 luglio: il d.d.l. viene presentato al Consiglio regionale (n. 313);

- il 16 luglio: il d.d.l. viene assegnato alla I Comm. cons. (Affari generali, istituzionali e bilancio);

- il 20 luglio: si ha il parere favorevole della I Comm. cons., a maggioranza;

Tali tempistiche da record hanno (non sorprendentemente) impedito alla Regione di appropriarsi della materia mediante una disciplina organica, essendosi dovuto intervenire per novellazione e rinvii ad una pluralità di fonti, in parte statali ed in parte regionali (spec. al “*Tatarellum*”⁶) per quanto non direttamente contemplato dalla stessa normativa (art. 9). Col risultato, è vero, di un testo normativo “breve” (in quanto composto di soli undici rapidi articoli), ma sottoposto ad un *drafting* faticoso e con talune disposizioni di non immediata quando non univoca interpretazione. (v., *infra*, i §§ 2-5).

In contemporanea, la Regione Puglia, assillata dai medesimi problemi, vive però una vicenda alquanto diversa, avendo il Governo già sperimentato nei suoi confronti un intervento sostitutivo (il primo del genere, così strutturato, nella storia della Repubblica), innescando reazioni ancora dal contorno non ben definito (v., *infra*, i §§ 6-8).

Due casi, comunque, che, in ragione della loro attualità e soprattutto dei profili inediti che presentano, meritano di essere presi in considerazione congiuntamente, anche a prescindere dalla fluidità che ancora ne circonda il prosieguo.

I

2. Il sistema di voto ligure. L’apportionment dei collegi e l’offerta elettorale

Venendo, quindi, ad un esame, sia pure a prima lettura, del nuovo sistema elettorale ligure, tra le novità di maggior rilievo va segnalata l’abolizione del cd. “**listino**” che, com’è noto, fungeva da “serbatoio” (contenente i nomi dei sei candidati “del Presidente”) da cui attingere nel caso (assai probabile) in cui si fosse dovuto procedere all’assegnazione di seggi “premio” alla maggioranza consiliare. Di qui anche la scomparsa dei contrassegni dei candidati alla Presidenza della Giunta, mentre sono rimasti fermi i collegamenti – reciproci ed ora diretti – tra gli stessi ed il “gruppo o i gruppi di liste provinciali” che vi danno sostegno (artt. 2 e 4)⁷.

Correlativamente, le **sottoscrizioni** per i candidati alla Presidenza della Regione non sono (più) prescritte; resta tuttavia valido il relativo obbligo con riguardo alle singole liste provinciali, sia pur con la riduzione voluta dal Governo ad un terzo rispetto alla precedente tornata in ragione della “situazione epidemiologica derivante dalla diffusione del Covid-19” (art. 1-*bis* della [legge n. 59 del 2020](#) di conv. del [d.l. n. 26 del 2020](#))⁸. “Dettaglio”, questo, più precisamente fatto oggetto di un’intromissione governativa, per il tramite della decretazione d’urgenza⁹, anche se, a stretto rigore,

- il 20 luglio: il Prefetto emana una circolare concernente “*referendum*, elezioni regionali e comunali del 20 settembre 2020”;

- il 21 luglio: il d.d.l. viene approvato all’unanimità da parte del Consiglio regionale;

- il 21 luglio: il Prefetto emana una circolare concernente “*referendum* ed elezioni amministrative del 20 e 21 settembre 2020” ed una circolare sullo svolgimento delle consultazioni;

- il 22 luglio pubbl. della legge regionale sul BURL, anno 51, n. 7, p. I

- il 22 luglio: contestualmente la legge regionale entra in vigore.

- il 23 luglio: è emanato il decreto di indizione delle elezioni regionali.

Per la precisione, il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 4226: “Elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale – Assemblea legislativa della Liguria - Indizione dei comizi elettorali” è stato pubbl. sul BURL, anno 51, n. 8, p. I del 23 luglio 2020, dunque sessanta giorni prima della consultazione elettorale (fissata il 20 e 21 settembre).

⁶ Per la precisione, col termine “*Tatarellum*” suole indicarsi la [legge n. 43 del 23 febbraio 1995](#), recante le “*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*” di modifica della normativa originaria posta dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, contenente le “*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*” (e succ. modif.).

⁷ La [l. el. lig.](#) precisa che il “gruppo di liste” è “costituito da tutte le liste provinciali contraddistinte dal medesimo contrassegno e collegate al medesimo candidato Presidente della Giunta regionale” (art. 2).

⁸ Trattasi, per la precisione, della [l. 19 giugno 2020, n. 59](#), di “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020*”.

⁹ Il risultato è che nella normativa regionale (spec. l’art. 13 della [l. n. 41 del 2014](#): v. la nota successiva) continua a trovarsi che le liste circoscrizionali devono essere presentate:

avrebbe potuto intervenire il legislatore regionale¹⁰ avendosi a che fare con una materia di competenza ripartita.

La legge regionale, dal canto suo, ha esteso ampiamente l'esonero dalla raccolta delle firme oltre che alle liste con contrassegno "semplici" anche a quelle con contrassegno "composito" che siano espressione "di partiti o movimenti già rappresentati nel Consiglio regionale o nel Parlamento italiano ad esclusione del Gruppo Misto al momento della indizione delle elezioni", o "che abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento" con gruppi consiliari già presenti in Consiglio regionale o con gruppi già presenti nel Parlamento italiano "al momento dell'indizione delle elezioni" (art. 3-bis, [l.r. n. 41 del 2014](#)).

Si è preso, così, atto della topografia politica del Consiglio in scadenza, composto da ben dodici gruppi consiliari (v. la tab. che segue), ai cui stessi Presidenti, tra l'altro, spetta di conferire la dichiarazione di collegamento (per una sola lista) necessaria e sufficiente (sino alla presentazione delle liste) all'ottenimento della deroga (anche se, per vero, un così alto numero di gruppi consiliari in rapporto ai trenta più un componente l'Assemblea legislativa regionale discende da pregresse motivazioni tattiche diverse dalla mera ricerca di un qualche *escamotage* per poter godere della ridetta esenzione¹¹).

GRUPPO CONSILIARE	N. CONSIGLIERI
Lega	7
Liguria Popolare	3
Cambiamo con Toti Presidente	2
Cambiamo	2
Fratelli d'Italia	2
Forza Italia	1
TOTALE MAGGIORANZA	17
Partito democratico	5
Italia Viva	2
Movimento 5 Stelle	2
Linea Condivisa	2
Il Buonsenso	2
Gruppo Misto	1
TOTALE OPPOSIZIONE	14

Proseguendo, si rileva come la **composizione numerica del gruppo o dei gruppi di liste** risulti collegata a doppio filo con l'*apportionment* dei collegi elettorali provinciali, disponendosi che le liste provinciali concorrenti siano composte da un numero di candidati "non inferiore a un terzo del

a) da almeno 500 e da non più di 1.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 300.000 abitanti;

b) da almeno 1.000 e da non più di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 300.000 abitanti.

Tuttavia, come si è detto, l'indicazione che si trova (al 10 agosto 2020) [sul sito istituzionale della Regione](#) è che in base alle norme statali (v. la nota 8) un tale ammontare va ridotto ad un terzo, ottenendosi, in ultima analisi, che il numero delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste circoscrizionali che si vanno raccogliendo è:

a) di almeno 167 fino ad un massimo di 1000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 300.000 abitanti;

b) di almeno 333 e da non più di 1500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 300.000 abitanti.

Si tratterà di vedere, dunque, di seguire lo sviluppo della situazione (spec. cosa faranno gli Uffici elettorali).

¹⁰ Segnatamente, in base allo "schema ordinario" il legislatore regionale avrebbe dovuto procedere alla modifica dell'art. 13, c. 1 ("*Disposizioni relative alla sottoscrizione delle liste per le elezioni regionali*") della [l.r. 29 dicembre 2014, n. 41](#), recante "*Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2015*".

¹¹ V. la precedente nota.

numero dei consiglieri assegnati alla circoscrizione e non superiore ai quattro quinti dello stesso arrotondato al numero intero più vicino” (art. 6, c. 1)¹².

La distribuzione dei trenta seggi (escluso quello del Presidente) è quindi demandata ad un meccanismo ibrido, in base al quale solo i “quattro quinti (ventiquattro) dei (trenta) consiglieri regionali”, ovvero quelli che vengono eletti su base “provinciale” ed in rapporto alla popolazione di ciascuna Provincia, sono assegnati *ex ante* (art. 3, c. 1)¹³. Tali seggi, destinati, in sede di applicazione della formula elettorale, a dislocarsi (cfr., *infra*, il §4) su tutto il territorio della Regione, sono funzionali (solo) al calcolo dell’ammontare minimo e massimo di “candidabili” nei (quattro) collegi provinciali: per la precisione, tredici nel collegio genovese, quattro nel savonese e nello spezzino e tre nell’imperiese.

Si ottiene così quanto si schematizza nella tabella che segue:

CIRCOSCRIZIONI ELETTORALI	POPOLAZIONE CENSIMENTO	QUOZIENTE: 65.445			
		Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati	N. di candidati in lista
Genova	855.834	13	5.049	13	da 4 a 16
Imperia	214.502	3	18.167	3	da 1 a 4
La Spezia	219.330	3	22.995	4	da 1 a 5
Savona	281.028	4	19.248	4	da 1 a 5
TOTALE	1.570.694	23	42.464	24	

I restanti (sei) seggi sono attribuiti, invece, *ex post* (cfr., *amplius infra*, il §4), in ragione del risultato elettorale del gruppo o dei gruppi di liste in competizione sull’intero territorio regionale (art. 3, c. 2), analogamente a quanto accadeva per il soppresso listino, ma con la non trascurabile differenza che, mentre nella vecchia lista del Presidente le candidature erano bloccate, ora vale invece il voto preferenziale. Inoltre, a differenza di prima (quando comunque i nomi dei candidati “blindati” erano noti in anticipo), vige, in ragione proprio del dato preferenziale, una assegnazione casuale dei relativi seggi, con un certo rischio – ci pare – di *deficit* rappresentativi in qualche parte del territorio regionale (ciò che, se non problemi di ordine giuridico, potrebbe creare imbarazzo su quello più propriamente politico, specie se si considera la “sofferenza” da sempre lamentata dalle “periferie” in rapporto alla “centralità” del genovesato).

3. La “doppia preferenza” ed il rapporto di genere nelle liste

Le liste, come emerge dalla tabella più sopra riportata, se si esclude il collegio genovese, si caratterizzano per una notevole brevità, che, se può andare a beneficio di una maggiore conoscibilità

¹² Sulla determinazione di questa “forbice” si è intervenuti a più riprese con vari emendamenti, con una progressiva riduzione del rapporto seggi/candidati ed un correlativo accorciamento delle liste (v. la “scheda agli emendamenti” al d.d.l. n. 123/313 del 13 luglio 2020). Interessante, al proposito, è la soluzione che (ancora) si trova nella relazione illustrativa al d.d.l., che prevedeva che la capienza delle liste fosse aumentata di un terzo rispetto al numero di eletti nel collegio al fine, in particolare, “di garantire effettivamente la rappresentanza di entrambi i generi”, conformemente alle norme contenute nella “[legge quadro](#)” statale (v. la nota 41).

¹³ V. il Decreto del Presidente della Giunta regionale, pubbl, sul BURL n. 4227 del 2020, cit., recante la “*Determinazione dei seggi del Consiglio regionale – Assemblea Legislativa della Liguria e assegnazione alle singole circoscrizioni*”.

delle candidature¹⁴, penalizza però valenza del voto individuale, convogliato su liste in pratica blindate soprattutto nei collegi a più ridotto numero di seggi.

SCHEDA DI VOTO

The image shows a ballot paper with two columns of candidate boxes. Each box contains a colored circle, a horizontal line for a signature, and the text 'CAND. PRESID.'. The boxes are arranged in two columns, with the left column having six boxes and the right column having six boxes. The colors of the circles are: yellow, green, orange, blue, purple, pink in the left column; and brown, purple, green, cyan, grey, yellow-green in the right column.

Superfluo rilevare come l'occasione per la tanto attesa riforma generale del sistema di elezione ligure sia stata abbastanza imprevedibilmente offerta dall'ammonimento governativo ad adeguare la disciplina elettorale sia pure al più circoscritto obiettivo della rappresentanza di genere: ebbene in quest'ultima direzione assume rilievo la disposizione intesa a consentire di esprimere la cd. "doppia preferenza di genere" (art. 7, c. 1 e c. 5), stabilendosi, altresì, che le liste provinciali debbano essere formate, a pena di inammissibilità, "in modo che i candidati del medesimo sesso non eccedano il sessanta per cento del totale" (art. 6, c. 2). Più precisamente, la legge prevede che "l'elettore (*sic!*) possa manifestare fino a due preferenze" per i candidati consiglieri o anche (solo) uno per un candidato alla carica di consigliere compreso nella lista provinciale prescelta, scrivendone nell'apposita riga i dati identificativi.

Ancora più nel dettaglio (come emerge nella rappresentazione della scheda elettorale), è possibile, in linea con quanto normalmente avviene con questo tipo di voto, esprimere:

i) un voto simultaneo: tracciando un solo segno nel rettangolo che contiene il contrassegno della lista provinciale, dovendo intendersi, in questo caso, il voto "validamente espresso anche a favore del candidato Presidente della Giunta regionale alla stessa collegato";

ii) un voto disgiunto: tracciando un segno per uno dei candidati a Presidente della Giunta regionale ed un altro segno "anche non collegato alla lista provinciale prescelta", risultando, in tale ipotesi, i voti validamente espressi, distintamente, per il candidato alla Presidenza e per la lista provinciale prescelta; ed, infine, anche se la legge non lo prevede espressamente, dalla normativa residuale che dovrebbe restare vigente; ed, infine

iii) un voto unico: per il solo candidato presidente, senza segnare, nel contempo, alcun contrassegno su di una qualche lista provinciale, dovendo, in tal caso, intendersi validamente votato il solo candidato a presidente, senza che il voto venga "travasato" alla lista o alle liste provinciali collegate.

¹⁴ Dato tanto più importante se si considera che le schede di voto riporteranno solo i nomi ed i cognomi dei candidati alla Presidenza (v. il grafico), mentre risultano anonime con riguardo alle candidature alla carica di consigliere (art. 7 [l. el. lig.](#)).

Anche se l'eterogeneità, del contesto genovese rispetto alle altre province non sembra agevolare un'analisi uniforme della nuova normativa elettorale, sembra comunque emergere in generale la possibilità di collocare "in blocco" candidature dell'uno o dell'altro sesso in fondo alle liste (laddove, con un certo paradosso, la sopravvivenza del vecchio listino avrebbe costretto a recepire almeno in esso l'alternanza di genere, essendo essa contemplata dal "["modello" statale](#)")¹⁵. Va, inoltre, osservato che il meccanismo cd. "dell'ultima fila" parrebbe valere soprattutto per il capoluogo, avendosi qui a che fare con liste lunghe e comunque più lunghe rispetto agli altri collegi provinciali. In questi ultimi, invece – a seconda delle scelte fatte – liste già necessariamente corte e sostanzialmente blindate potrebbero risultare addirittura cortissime sino al limite del *ticket* uomo-donna, con quanto ne consegue, in positivo, in termini di pari opportunità (in disparte, in negativo, l'impatto che la già accennata contrazione della latitudine del voto individuale ha nell'ambito di un sistema d'indole proporzionale).

In questo quadro, peraltro, sembra che sarebbe possibile non contraddire la stessa disciplina promozionale di genere, solo interpretando "al rialzo" (e proprio nel senso di un possibile *ticket*) il disposto che, col prevedere che le liste provinciali concorrenti rechino un totale di candidature "non inferiore a un terzo del numero dei consiglieri assegnati alla circoscrizione" (art. 6, c. 1), renderebbe altrimenti candidabile una sola persona nel collegio imperiese (che conta solo tre seggi). Valendo un discorso analogo anche per i casi (imperiese, savonese e spezzino) in cui sia astrattamente possibile presentare tre candidature, dovendosi calcolare il rapporto su quattro unità (non essendo possibile operare la riduzione dei seggi assegnati).

Si schematizzano nella tabella che segue le diverse situazioni¹⁶.

IMPERIA	NUMERO CANDIDATI			
	1	2	3	4
RAPPORTO	1-1	1-1	2-2	2-2

GENOVA	NUMERO CANDIDATI												
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
RAPPORTO	2-2	3-2	3-3	4-3	4-4	5-4	6-4	6-5	7-5	7-6	9-6	9-6	9-7

LA SPEZIA	NUMERO CANDIDATI			
	2	3	4	5
RAPPORTO	1-1	2-2	2-2	3-2

SAVONA	NUMERO CANDIDATI			
	2	3	4	5
RAPPORTO	1-1	2-2	2-2	3-2

¹⁵ Trattasi, del resto, di quanto stabiliva il testo originario del d.d.l. n. 123/313, per cui le liste regionali concorrenti avrebbero dovuto essere "formate, a pena di inammissibilità, prevedendo l'alternanza tra i candidati di sesso diverso" in modo tale che i candidati del medesimo sesso non eccedessero il 60% del totale (art. 1, c. 3).

¹⁶ Con l'avvertimento, peraltro, che la non ammissione di una lista in un qualche collegio provinciale comporta l'inammissibilità del connesso gruppo di liste, con la conseguente esclusione, quindi, in ultima analisi, dalla tornata elettorale.

4. Il sistema di assegnazione dei seggi. La formula proporzionale con premio “graduato”

Venendo alla fase di scrutinio e di determinazione dei risultati della consultazione, si procede anzitutto alla determinazione della cifra elettorale di ciascun candidato alla carica di **Presidente della Giunta regionale**, sommandosi i voti validi ottenuti dai vari candidati nelle singole circoscrizioni provinciali (art. 8, c. 2) e, quindi, in applicazione di un semplice *plurality*, proclamando eletto “il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale” (art. 2, c. 4).

Meno immediata risulta l’assegnazione dei **seggi consiliari** compreso quello del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale “che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore” (art. 3, c. 3).

Si applica, infatti, in prima battuta il metodo proporzionale (del quoziente e dei più alti resti) già previsto dal “*Tatarellum*” (art. 3, c. 1 e c. 2), calcolandosi, dapprima, la distribuzione teorica dei quattro quinti “provinciali” e si procede quindi su questa base, alla distribuzione del restante quinto (dei trenta seggi consiliari, tolto quello del Presidente) in applicazione di un meccanismo di “**gradualizzazione programmata**” del riparto dei seggi tra la maggioranza e l’opposizione, con lo scopo, enunciabile in estrema sintesi, di favorire la formazione di una maggioranza consiliare solida, garantendo nel contempo almeno sei seggi alle minoranze (art. 8, c. 6).

Venendo, tuttavia, subito ad un maggiore e più perspicuo dettaglio, osserviamo come dinnanzi all’Ufficio centrale regionale possano prospettarsi quattro ipotesi, che trovano ciascuna una diversa regolamentazione, a seconda, cioè, che il gruppo o i gruppi di liste primi piazzati abbiano conseguito:

- I) tra uno e dieci seggi;
- II) tra undici e diciotto seggi;
- III) tra diciannove e ventiquattro seggi; ed, infine,
- IV) più di ventiquattro seggi (v. la tabella riportata alla fine del paragrafo).

I) La prima ipotesi si realizza nel caso in cui il gruppo di liste o i gruppi di liste collegati al candidato Presidente proclamato eletto “abbiano conseguito un numero non superiore a undici seggi nell’assegnazione della quota dei quattro quinti dei seggi” (art. 8, c. 3, lett. *a*): in questo frangente, si procede all’attribuzione di tutti i sei seggi, che si sono visti destinati ad un’attribuzione *ex post*, al gruppo od ai gruppi di liste che hanno sostenuto il candidato Presidente eletto (v. *supra*).

Si tratta, a ben vedere, di un meccanismo premiale inusuale perché volto a configurare *ex officio* come maggioranza consiliare la minoranza relativamente più consistente. Ciò che, per vero, potrebbe creare qualche “frizione” col principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale che vuole la presenza di un qualche *quorum* dei voti per l’elargizione dei seggi (dal momento che, specie in presenza di un’offerta elettorale molto frantumata, un soggetto elettorale potrebbe ottenere i seggi premio anche con un numero poco significativo di suffragi). Parrebbe, tuttavia, che l’inquadramento del meccanismo nel più ampio sistema possa, a motivo della sostanziale esiguità dei seggi elargiti, “appianarne” le spigolosità ed anche, soprattutto, perché analogo congegno si rinviene anche nella speculare ipotesi *sub*

IV) in cui la maggioranza ottenga autonomamente ed immediatamente sulla base del voto più di ventiquattro seggi: infatti, in tale ipotesi, sarebbe la parte minoritaria a beneficiare dell’ottenimento in automatico dei sei seggi *ex post* (art. 8, c. 6), che, pertanto, finirebbero per atteggiarsi come una garanzia del realizzarsi di un qualche rapporto dialettico in seno al consiglio, specie con riguardo all’essenziale funzione di controllo istituzionalmente demandata alle minoranze¹⁷.

¹⁷ Quindi, a motivo della sua consistenza, forse qualcosa di più di un semplice diritto di tribuna, che rinviene un precedente nell’analogo meccanismo previsto dal testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, il quale prescriveva che il numero dei candidati di ogni lista non dovesse superare i quattro quinti del numero dei seggi da assegnare, di modo che almeno un quinto dei seggi potesse andare ai candidati delle liste minoritarie (art. 28, del [d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570](#)). Interessante è notare come, chiamato a pronunciarsi al riguardo, il Giudice delle leggi avesse fatto salva la norma, rilevandone l’idoneità, sul piano formale, a garantire che “a

Senza tuttavia volersi atteggiare in alcun modo a previsori politici, l'ipotesi più probabile nel contesto attuale sembrerebbe quella *sub*

III) in cui il gruppo di liste o i gruppi di liste usciti vincenti dalle elezioni conseguano un numero non inferiore a dodici e non superiore a diciotto seggi “nell’assegnazione”, pur sempre, “della quota dei quattro quinti dei seggi” complessivi (art. 8, c. 3, lett. da *b*) ad *f*). Ebbene, tale scenario prevede l’assegnazione di un premio “graduato” a seconda del risultato ottenuto (v. *infra*), emulando, per certi versi, la soglia (all’incirca il quaranta per cento) di attivazione dell’antico listino ora, però, elargito, come detto, “su base preferenziale” e senza il richiamo della clausola di sbarramento del tre per cento (oltre che dei “seggi soprannumerari”).

L’obbiettivo, da quanto si evince, è di garantire sempre e comunque, attraverso un’assegnazione dei seggi premiali indirettamente proporzionale alla percentuale di voti acquisiti da chi vince le elezioni (e viceversa per chi le perde), il comporsi di un rapporto tra le forze politiche in consiglio compreso in una forbice tra i diciassette ed i diciannove seggi di maggioranza e, corrispondentemente, tra i dodici ed i quattordici seggi di opposizione (prevalendovi nettamente, in termini di probabilità, l’ipotesi di un rapporto “diciotto a tredici”, corrispondentemente ad un esito elettorale compreso nel segmento tra all’incirca il quarantatré ed il sessanta per cento dei voti).

Ora, anche qui non vi sono dubbi sulla criticità del meccanismo, in quanto manipolativo dell’esito del voto, anche se è vero che la graduazione nell’attribuzione dei seggi in *surplus* sembra indurre una certa attenuazione della relativa portata distorsiva, con la conseguenza, ci pare, di una minore intrusività rispetto ad ipotesi, che pure sono state fatte salve dal giudice costituzionale, in cui la previsione dell’elargizione di seggi premiali uniformi tenderebbe ad un livellamento dei risultati dalla portata più generalizzata (Corte cost., [sent. n. 35 del 2017](#)).

Resta infine l’ipotesi *sub*

II) che costituirebbe la situazione, per così dire, meno soggetta ad alterazioni, ma anche di più improbabile concretizzazione, in cui cioè il gruppo di liste o i gruppi di liste vittoriose conseguano “un numero pari o superiore a diciannove seggi nell’assegnazione della quota dei quattro quinti dei seggi” (art. 8, c. 6) ma inferiore ai venticinque (ricadendosi, altrimenti, nell’ipotesi *sub IV*)), essendosi, in questo caso, pervenuti sulla base del puro voto alla soglia massima di seggi consentita mentre il riparto di tutti i seggi avviene su base completamente proporzionale (v. *infra*).

SCENARI totale: n. 30+1 seggi soglia di maggioranza: n. 16 seggi	LISTE VINCENTI n. seggi in base al voto	N. SEGGI PREMIO	N. SEGGI MAGGIORANZA CONSILIARE	N. SEGGI MINORANZA CONSILIARE
I. SCENARIO “al ribasso” (tra il 3 ed il 38,5%)	1	6	7	24
	2	6	8	23
	3	6	9	22
	4	6	10	21
	5	6	11	20
	6	6	12	19
	7	6	13	18
	8	6	14	17
	9	6	15	16
	10	6	16	15
II. SCENARIO “graduato” (tra il 38,5 ed il 61,5%)	11	6	17	14
	12-13	5	17-18	14-13
	14	4	18	13
	15	3	18	13
	16	2	18	13
	17-18	1	18-19	13-12

tutti i candidati e a tutti gli elettori” fossero riconosciuti “gli stessi diritti con le stesse limitazioni” e, su quello sostanziale, a scongiurare il rischio di acquisizione di “tutti i seggi” da parte di una sola lista (Corte cost., [sent. n. 6 del 1963](#)).

III. SCENARIO “neutro” (tra il 61,5 ed l’81,5%)	19	6		
	20	6		
	21	6		
	22	6		
	23	6		
	24	6		
	25	6	25	6
IV. SCENARIO “tribuna” (tra l’81% ed il 100%)	26	6	25	6
	27	6	25	6
	28	6	25	6
	29	6	25	6
	30	6	25	6

Per ognuna delle precedenti ipotesi, comunque, al fine di attribuire definitivamente i seggi, l’Ufficio centrale regionale è chiamato a calcolare, innanzitutto, il “quoziente di coalizione”, dividendo, a tal fine, la somma di tutte le cifre elettorali conseguite per il numero dei seggi da ripartire (trascurando qui l’eventuale parte frazionaria del quoziente medesimo); e stilando, quindi, una graduatoria in base ai risultati della consultazione.

A questo punto, si procede ad individuare il numero di seggi da assegnare a ciascun gruppo, dividendo per detto quoziente la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste: i gruppi che, in base alla divisione, presentino parti intere, si vedono destinatari diretti dei seggi nelle relative (ventiquattro) circoscrizioni (mentre si ricorre all’individuazione, nella suddetta graduatoria, delle liste coi “maggiori resti” per ripartire i seggi che rimangano eventualmente ancora da attribuire; in caso di parità di resti, essi vengono dati ai gruppi che hanno conseguito le maggiori cifre elettorali).

Se resta, dunque, confermato il metodo “centralizzato” di assegnazione dei seggi proprio del precedente sistema, una novità di non poco conto è data dalla garanzia, come già accennato, di una sorta di “diritto di tribuna territoriale”, grazie all’introduzione della previsione che vuole che l’assegnazione dei (sei) seggi “*ex listino*” inizi “dalla prima [nella graduatoria dei resti?] circoscrizione” alla quale non sia stato attribuito alcun seggio” nella precedente assegnazione (art. 8, c. 4 [l. el. Lig.](#))¹⁸.

Da ultimo, “ai fini della proclamazione degli eletti” ci si riferirà più tradizionalmente alle “maggiori cifre individuali” ottenute, in termini di voto ed in assoluto, dalle singole candidature (art. 8, c. 7).

5. *L’irresistibile seduzione delle riforme elettorali last minute*

Oltre alle criticità dianzi rilevate, un aspetto particolarmente problematico sembra costituito dalla tempistica di approvazione della legge: non tanto e non solo per la già rilevata esiguità temporale dei relativi lavori, quanto, soprattutto, in ragione dell’orizzonte temporale utilizzato, coincidente con lo spirare della legislatura consiliare.

L’*iter* legislativo, infatti, si è concluso a ridosso dei sessanta giorni precedenti il voto, per poco non “doppiando” la *deadline* individuata dal **Consiglio d’Europa**, per cui “[*l*]es éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit [...] et le

¹⁸ Qualora, poi, tutti i posti della graduatoria “abbiano già dato luogo all’assegnazione di seggi, l’attribuzione di ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria” (art. 8, c. 4 [l. el. Lig.](#)).

Si noti incidentalmente che lo Statuto regionale prevede la possibilità per l’Assemblea Legislativa di esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, “sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti” (art. 43, c. 2 St.), ossia 6, pari al numero di seggi riservato alle minoranze (anche fosse contato il Presidente, l’arrotondamento all’unità inferiore darebbe come risultato sempre 6).

découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection" (parte II, p. 2, lett. b) del Codice di buona condotta in materia elettorale)¹⁹.

Com'è noto, le argomentazioni allegare a giustificazione di tale "operazione politica" si basano su di un'interpretazione rigorosamente letterale, facente perno sulla mancanza nel testo costituzionale di norme "inibenti" specifiche: sicché non solo non potrebbe dedursi il divieto di riformare il sistema elettorale alla vigilia delle elezioni, ma non sarebbe nemmeno possibile, più in generale, individuare un momento astrattamente "ideale" per interventi di questo tipo nel corso di tutta la legislatura²⁰.

Di contro viene osservato, come abbiamo appena visto, anche a livello internazionale, che in questa, forse più che in altre materie, sarebbe necessario procedere muniti di un "velo di ignoranza", onde scongiurare il rischio che maggioranze fortemente motivate possano essere indotte a modificare le regole del gioco nel senso per sé medesime più conveniente. Là dove una simile tentazione sarebbe assai forte proprio nel periodo a ridosso delle elezioni, anche in ragione di sempre più raffinate "strumentazioni" di rilevazione degli "umori" del corpo elettorale, per cui si rivela possibile "farsi un'idea" abbastanza precisa dell'impatto delle riforme "in itinere", col risultato che le soluzioni elettorali adottate in tali frangenti, lungi dal mirare all'interesse comune, tendano a tutelare contingenti mirati e partigiani.

Del resto, non sono nemmeno infrequenti i casi in cui la stessa Corte europea è giunta a pronunce di condanna di Stati intervenuti *last minute*²¹, ritenendo, in particolare, "che la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1", dato che se uno Stato modifica le regole elettorali "alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza"²².

Tornando, per concludere questa rapide notazioni, alla vicenda ligure, non potrebbe quindi dirsi del tutto remota l'ipotesi dell'innescò di contenziosi, in ragione, per quanto si è detto, del pregiudizio arrecato dal legislatore regionale ai diritti di elettorato attivo e passivo²³ e/o la prospettazione di violazioni della Convenzione EDU (spec. dell'art. 3 del Prot. 1, combinatamente alla menzionata norma del Codice di buona condotta in materia elettorale). Col risultato, nelle ipotesi estreme,

¹⁹ V. Commissione di Venezia, *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*, 2002 (p. II, 2 b)).

²⁰ A favore dell'ammissibilità di interventi modificatori "all'ultimo minuto" potrebbe militare la risalente idea dell'attitudine delle riforme in materia elettorale a provocare una delegittimazione degli organi eletti sulla base delle precedenti regole di elezione, innescando così uno scioglimento delle Camere "dovuto". Tuttavia, è stato osservato che l'"eccezionalità" dell'istituto dello scioglimento anticipato "in quanto contraddittorio con le regole che presiedono alla fisiologica formazione, durata e rinnovamento della rappresentanza", porta a ritenere che "il potere di scioglimento, comunque conformato, richiede dal punto di vista logico e giuridico un espresso riconoscimento nel diritto positivo" e non semplicemente ragioni di opportunità politica ed istituzionale; ma che, soprattutto, "l'esercizio di tale potere non sembra possa correttamente assumere a giustificazione un asserito affievolimento o carenza di capacità rappresentativa del corpo elettivo, in quanto, in mancanza di meccanismi o regole particolari al riguardo, attribuire una qualche rilevanza a tale assunzione risulta in contrasto con la norma che impone di riconoscere al parlamento un'indiscutibile legittimazione rappresentativa fino alla scadenza del periodo prefissato" (v., per tutti, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, 1984, I, 35 e ss.).

²¹ Cfr., da ultimo, il caso Cegolea, in cui la Corte ribadisce, tra l'altro, "que les conditions de présentation des formations politiques aux élections doivent bénéficier de la même stabilité temporelle que les autres éléments fondamentaux du système électoral" Corte EDU, sez. IV, *Cegolea c. Roumanie*, del 24 marzo 2020, req. n. 25560/13; ed, in precedenza, ad es., Id., sez. IV, *Ekoglasnost c. Bulgarie*, del 6 novembre 2012, req. n. 30386/05; e Id., sez. III, *Danis et l'Association des personnes d'origine turque c. Roumanie*, del 21 luglio 2015, req. n. 16632/09. In tali vicende le modifiche nelle norme elettorali intervennero a poco più di, rispettivamente, quattro, due ed otto mesi prima delle elezioni.

²² Sulle implicazioni di sistema della giurisprudenza CEDU in materia di diritti elettorali, si rinvia ai contributi di P. COSTANZO e L. TRUCCO in *Euroscopio: dieci casi sui diritti in Europa. Uno strumento didattico*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2011, 237 e ss.

²³ Si pensi anche ad es. all'eventualità che, da parte di taluni, si fosse già cominciato a raccogliere le firme e le relative autenticazioni (come reso possibile, del resto, dal "centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature", dall'art. 14. c. 3 della [legge 21 marzo 1990, n. 53](#), recante "Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale").

dell'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti e dell'annullamento delle elezioni dai parte del giudice amministrativo e della condanna, o quanto meno di un monito, allo Stato italiano, da Strasburgo. Potrebbe, se del caso, la pressione subita per la minaccia di un intervento sostitutivo costituire una causa di giustificazione, anche a fronte del più mirato e ridotto obiettivo dell'ingiunzione governativa.

II

6. Il forcing e l'intervento sostitutivo dello Stato per la rappresentanza di genere in Puglia

Si accennava testé alle sollecitazioni del Governo nei confronti delle Regioni ancora refrattarie ad adeguarsi alle norme statali sulla "rappresentanza di genere" (in particolare, la Calabria e, fatte le dovute differenze, la Valle d'Aosta, in disparte il Piemonte che nulla ha ancora disposto al riguardo). Se la Liguria, dunque, si è ingegnata a darvi un positivo riscontro addirittura riformando l'intero sistema elettorale, altrettanto non riesce a dirsi per la Puglia, che, anzi, nello stesso giorno in cui veniva pubblicato il decreto di indizione dei comizi liguri, si è vista recapitare dal Governo una formale [diffida](#) a ripianare la materia *de qua*, cui però ha fatto seguito²⁴, mancando l'accordo nel Consiglio regionale²⁵, il ventilato intervento sostitutivo²⁶. Ciò, si osserva, sebbene la legislazione pugliese non risultasse (e risulti) del tutto sguarnita di norme, al riguardo, vigendovi la previsione che, a pena di una sanzione pecuniaria (consistente nella riduzione dei contributi ai gruppi consiliari), vuole che nelle liste di candidati venga "assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi" e che in ogni lista nessuno dei due sessi possa "essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento" (art. 8, c. 13 della legge regionale n. 2 del 2005 come modif. dalla legge regionale n. 7 del 2015). Dal che l'astratta idoneità di un siffatto disposto a garantire un maggiore livello di tutela del principio di parità di genere rispetto a norme di altre Regioni che (pure avendo ricevuto, come la Puglia, un atto di formale diffida) non si sono viste (in seguito) destinatarie di atti di sostituzione da parte dell'Esecutivo.

Ad ogni modo, indipendentemente dal merito del suddetto intervento (parimenti) *last minute*²⁷ esso, com'è noto, sta producendo non poche polemiche. Volendo portare innanzi tutto l'attenzione al profilo procedurale, si è rilevata la mortificazione degli spazi di collaborazione con l'ente territoriale imposta da tempistiche assai stringenti, che hanno scandito la predisposizione della misura sostitutiva, a cospetto invece delle garanzie, anche di livello costituzionale, che dovrebbero circondare l'applicazione della misura (a tutela, *in primis*, della stessa autonomia regionale)²⁸. In questo stesso ordine di idee, la garanzia in questione è stata vista violata dalla nomina di un organo dello Stato (il Prefetto) in luogo di uno della stessa Regione (per solito il suo Presidente) che avrebbe meglio "omaggiato"²⁹ i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Vale la pena ora di tornare ad osservare come ad innescare la predisposizione dell'impianto sostitutivo, sia stata l'assunta impossibilità, impregiudicati i motivi, di far valere in sede politica i principi fondamentali sulla rappresentanza di genere, dinnanzi ad un Consiglio regionale risoluto a

²⁴ V. l'atto di formale [diffida](#) del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2020.

²⁵ V. la lunga e travagliata seduta del 28 luglio, iniziata e proseguita sino al giorno successivo, che ha visto, alla fine la mancanza del numero legale e dell'accordo sugli emendamenti.

²⁶ V. il [d.l. 31 luglio 2020, n. 86](#), recante "*Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*" (nel prosieguo: "[d.l. el. Puglia](#)"), conv., senza modif., nella [l. 7 agosto 2020, n. 98](#).

²⁷ Su talune analogie e differenze tra la vicenda ligure e quella pugliese v. N. CANZIAN, G.E. VIGEVANI, *Il Governo "impone" la doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale*, in *Ilsole24ore* ([www.ilsole24ore.com](#)) del 6 agosto 2020.

²⁸ Di cui, peraltro, pure la giurisprudenza costituzionale abbonda: cfr. *ex multis*, le sentt. [n. 43](#), [n. 172](#) e [n. 173](#), [n. 227](#), [n. 240 del 2004](#); [n. 383 del 2005](#); [n. 121 del 2012](#); nonché [n. 171 del 2015](#).

²⁹ Si ripropone l'espressione utilizzata dall'Avvocatura Generale dello Stato, nel [Parere](#) "sull'intervento sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, c. 2, della Costituzione" reso il 30 luglio 2020.

far valere la propria autonomia in materia³⁰. D'altro canto, dalla vicenda è emersa l'inidoneità, in contesti politici di tal fatta, della "via diretta" dinnanzi alla Corte costituzionale, per come strutturata, a garantire lo svolgimento del sindacato su omissioni del legislatore (regionale)³¹. "Zona franca" che induce, sia pur *en passant*, ad interrogarsi sulla praticabilità (anche qui) dell'azione di accertamento dinnanzi al giudice ordinario (a cui competerebbe se del caso di rivolgersi alla Consulta)³², facendo valere ora il diritto dell'elettorato pugliese di votare con una legge conforme alla Costituzione (artt. 48, 51, 1° c.; e 117, 7° c.; 122 Cost.).

Stando così le cose, l'intervento sostitutivo sembrerebbe dunque aver costituito **una extrema ratio** (ma si cfr., *infra*, il §8), motivata da una situazione di impossibilità di procedere in altro modo. In questo senso, un dato con cui ci si dovrà comunque confrontare è costituito dal cambiamento significativo di rotta rispetto all'interpretazione di norme di cui è stato sinora predicato il carattere tendenzialmente programmatico; ma anche rispetto alle quali la stessa giurisprudenza costituzionale ha manifestato nel tempo una certa cautela, rendendosi disponibile ad ammettere interventi legislativi idonei a condizionare, in certa misura, la libertà di presentazione delle candidature in vista della rappresentanza di genere, solo all'indomani dell'intervenuta revisione del dettato costituzionale (da parte della [l. cost. n. 3 del 2001](#))³³. Con la conseguenza di aver visto nelle relative misure di promozione un possibile oggetto di incentivo più che il frutto di un obbligo, da far valere, come tale, soprattutto in sede politica e da parte della società civile³⁴.

Esaminando ora più da vicino i contenuti dell'atto sostitutivo, v'è innanzitutto da osservare come, messa in campo (nella [diffida](#)) e poi prontamente stralciata (nel [decreto el. Puglia](#)) la tesi dell'annoverabilità del principio in materia di promozione della rappresentanza di genere tra "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale" (di cui all'art. 117, 2° c., lett. m) Cost.)³⁵, il Governo abbia motivato il ricorso al

³⁰ Merita, più in generale, di rilevarsi l'attenzione dimostrata per la tempistica elettorale da taluni statuti regionali (spec. lo Statuto della Regione Abruzzo), facendosi divieto al Consiglio nei "sei mesi antecedenti la scadenza della legislatura", di "adottare né modificare leggi in materia elettorale e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere" (art. 14 St.).

³¹ Ci si limita ad osservare come (forse a conferma del ruolo di secondo piano svolto, nel frangente, delle ragioni della legislazione regionale), nella vicenda sia rimasto sottotraccia il fatto che lo Statuto della Puglia (a differenza di quello della Liguria), dedichi un intero disposto al principio della "parità tra i sessi" ed alla "promozione della parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra generi" (art. 6 St.).

³² Nel percorrimto, cioè, della strada che ha condotto con successo alle decisioni della Corte costituzionale [n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#) (v., in partic., in argomento, G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018).

Si rileva, peraltro, il tentativo di farla propria di un'associazione avente come finalità statutaria l'"aumento della presenza femminile nelle istituzioni e nei luoghi delle decisioni politiche". Essa, dunque, lamentando l'inerzia e l'inadeguatezza della normativa regionale in materia ha lamentato, però la violazione del "libero esercizio del diritto di voto" dinnanzi al giudice amministrativo, il quale ha dunque avuto buon gioco nell'affermare il difetto di giurisdizione, salva la possibilità di riproposizione del giudizio "dinnanzi al competente giudice civile" (V. [T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. I, sent. 27 dicembre 2019, n. 2158](#)).

³³ Trattasi della nota [l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3](#), recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

³⁴ In quest'ottica, può pertanto apprezzarsi il documento stilato dalle Costituzionaliste, sul [mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere](#), nella *Rivista del Gruppo di Pisa* del 13 luglio 2020.

³⁵ Del resto, sembra assai arduo individuare un qualche legame tra le "disposizioni di principio in materia di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive" (di cui peraltro, nel ragionarsi di livelli essenziali delle prestazioni dovrebbe ammettersi la riconducibilità "sotto l'ombrello dei "diritti civili e sociali", rinnegandosene la natura di "diritti politici") e la considerazione, sinora mai messa in discussione dallo stesso giudice costituzionale, dei livelli essenziali delle prestazioni medesimi alla stregua di "specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione", "mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa" (così, da ultimo, nella [sent. n. 126 del 2020](#), richiamando le sentt. [n. 383](#) e [285 del 2005](#), nonché la [sent. n. 232 del 2011](#)). Si osserva, peraltro, l'attenzione della Corte al fatto che "la

potere in questione rifacendosi “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” (art. 1, c. 2).

A tale riguardo, in disparte il rilievo per cui, almeno fino ad ora mai il “mancato recepimento” dei ridetti principi è parso (neanche sospettare di) compromettere la tenuta dell’**unità giuridica della Repubblica**³⁶, si rileva problematicamente il riferimento (altresì), da parte dell’[atto del Governo](#), al fine di “assicurare il pieno esercizio dei diritti politici”, derivandone, infatti, una dilatazione della previsione costituzionale oltre il suo tenore letterale e probabilmente 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”.

Né sembrerebbe possibile pensare che il Governo, in realtà, alluda in questo specifico caso a quella particolare declinazione del principio di eguaglianza fatta valere dalla Consulta in una decisione – rimasta per vero isolata – in cui, muovendo dalla considerazione del diritto di tutti i cittadini (e le cittadine) “di essere egualmente rappresentati” (e rappresentate), il giudice costituzionale ha fatto salva una norma contenuta in un decreto-legge incidente sulla rappresentanza politica, sul presupposto che, in assenza di un siffatto atto, si sarebbe prodotta “una marcata diseguaglianza” della fisionomia degli organi rappresentativi tra regione e regione ([sent. n. 198 del 2012](#)). E ciò per la elementare ragione che, a differenza di quella vicenda, nel quadro dell’impianto messo in piedi nel caso in esame, i meccanismi con cui assicurare la parità di genere a livello elettorale regionale potrebbero legittimamente mantenere o indurre diversità o diseguaglianza interregionali.

Peraltro, va chiarito come tra le varie differenze sussistenti tra le due fattispecie vi sia quella, non certo trascurabile, per cui, sul piano formale, in quell’occasione la legge dello Stato è valsa effettivamente a garantire un rapporto equilibrato (dell’ammontare dei componenti nei consigli regionali) in tutto il territorio dello Stato, là dove invece, nel caso di specie, l’atto di sostituzione riguarda la sola realtà pugliese.

7. Modalità estemporanee dell’intervento sostitutivo: la decretazione d’urgenza

Un approfondimento a parte merita ora la già accennata circostanza che si sia scelto di effettuare l’intervento sostitutivo mediante la **decretazione d’urgenza**, contravvenendosi, con ciò, al divieto, ricavato dal legislatore ordinario (*ex art. 15, c. 2, lett. b*), l. n. 400 del 1988³⁷, dalla riserva di assemblea prevista in materia elettorale dalla Carta (art. 72, c. 4 Cost.); anche se non si ignora come sia rimasta isolata la pronuncia in cui la Corte costituzionale aveva rilevato, sia pure *per incidens*, l’inadeguatezza dell’uso del decreto-legge per la disciplina del sistema di voto ([Corte cost., sent. n. 161 del 1995](#)) e nemmeno sfugge in che direzione siano andate prassi governative e parlamentari, nonché le posizioni di ampia parte della dottrina³⁸, soprattutto a far data dalla seconda metà degli anni ‘90, favorevoli invece all’impiego della fonte, specie al fine non vedere preclusa una strada utile in circostanze di effettiva emergenza³⁹.

competenza attribuita dall’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per il suo carattere trasversale, comprime in misura apprezzabile l’autonomia legislativa delle Regioni” (v. [sent. n. 126 del 2020](#), cit.).

³⁶ Si pensi, del resto, ai mesi (dall’inizio della legislatura) ed addirittura agli anni (dalle riforme costituzionali intervenute in materia), nonché alle opportunità (da ultimo, le elezioni regionali da poco svoltesi in regioni parimenti inottemperanti) che si sono avute e che ancora si hanno nei confronti delle regioni perdurantemente inadempienti per intervenire nella direzione auspicata, secondo i modi e le procedure usuali.

³⁷ Per la precisione, l’art. 15, comma 2, lettera *b*), della [l. 13 agosto 1988, n. 400](#), stabilisce che “il Governo non può mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell’art. 72, quarto comma, della Costituzione”, fra le quali rientra, per l’appunto, la materia elettorale.

³⁸ Cfr., al riguardo, già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 707-8 e V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, 101-2; e, più di recente, ad es., M. AINIS, *Le parole ed il tempo della legge*, Torino, 1996, 201; A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto-legge*, Padova, 1997, 378 e 512; F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto*, Genova, 1999, 96-7; e A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2009, 176.

³⁹ Il riferimento è alle pagine di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 246-247.

Non ci si può esimere, però, dal rilevare il rischio che si finisca per tale strada per avallare l'idea del possibile ricorso all'art. 77 della Costituzione come strumento normativo "ordinario" in fasi particolarmente critiche (tra l'altro, con organi in *prorogatio*) quali sono quelle che precedono le elezioni (e, questo, in disparte il compimento di scelte politiche finalizzate a propiziare il presentarsi delle condizioni di "necessità ed urgenza").

Tuttavia, a non convincere del tutto nella specie è l'allegazione, nelle motivazioni del decreto Puglia, sia del requisito dell'urgenza, indotto, per l'appunto, dall'"imminenza stessa delle scadenze elettorali", non essendo stato provato che non si sarebbe potuto intervenire tempestivamente per la via ordinaria, sia di quello della necessità, poiché ricondotta alle motivazioni sostanziali del decreto su cui già nel precedente paragrafo ci si è permessi di manifestare perplessità.

Sebbene poi, in ultima analisi, a militare per l'inadeguatezza in sé della fonte basterebbe il rischio, insito nella natura provvisoria delle norme recate, di vedere travolti procedura ed esiti nel caso che, per qualsiasi motivo, il [decreto](#) stesso non venga convertito.

8. Mons parturit mus?

Tornando alla fattispecie prodottasi per il caso pugliese, ci si può per completezza interrogare sul munus imposto dal decreto all'organo commissariale.

Ora, in base alla riconoscibilità in capo ad un tale organo anche di poteri di natura normativa, purché beninteso non legislativi⁴⁰, deve ipotizzarsi la possibilità per lo stesso di dare applicazione anche in via regolamentare alle norme "di dettaglio" della "[legge-quadro](#)" statale (spec. l'art. 4, c. 1, lett. C-*bis*) della [l. n. 165 del 2004](#), come introdotto dalla [l. n. 20 del 2016](#))⁴¹, emarginando eventuali indicazioni legislative regionali che collidano con l'obiettivo che deve perseguire. È, dunque, in questo senso, che lo stesso decreto parrebbe identificare la latitudine dell'intervento del commissario, chiamandolo a "provvedere agli adempimenti conseguenti" all'attuazione del [decreto](#), nonché a svolgere, s'immagina in via istruttoria, la mera "ricognizione" delle "disposizioni regionali incompatibili" con la normativa introdotta (art. 1, c. 3 del [d.l. el. Puglia](#)).

Il fatto è però che nonostante il descritto spiegamento di forze, la lacuna della normativa regionale non è stata colmata o, comunque, vi si è rimediato solo parzialmente. Astenendosi, infatti, dal prendere in considerazione la composizione delle liste, ovvero preoccupandosi solo di acconsentire a "ciascun elettore" (sic!) di "esprimere due voti di preferenza" (art. 1, c. 2), l'intervento sostitutivo ha finito per azzoppare la stessa "[norma quadro](#)", lasciando, a tacer d'altro, impregiudicata la possibilità di presentare liste composte interamente da persone dello stesso sesso⁴².

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

⁴⁰ Cfr., in tal senso, nonché *amplius*, sulla questione dell'esercizio di poteri normativi nel quadro dell'esercizio del potere sostitutivo, ad es., F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2019; nonché, in senso analogo, con le relative allegazioni, ad es., P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2019, 244 e ss.; e T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2019, 140 e ss. Dal canto suo, anche la giurisprudenza costituzionale è parsa e pare orientata in senso analogo, ritenendo parimenti "evidente" la vigenza del "divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale", trattandosi di un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione ([sent. n. 361 del 2010](#)). Allorquando, poi, la stessa Consulta è parsa essersi spinta a concedere qualche cosa in più, in termini di potere normativo, ai medesimi commissari *ad acta*, ciò è avvenuto nell'ambito di contesti ben diversi da quello in esame (in cui rilevavano questioni inerenti la materia sanitaria ed il diritto alla salute) in cui rilevava la necessità di mettere gli stessi al riparo «da ogni interferenza degli organi regionali», in grado di svuotarne sostanzialmente i poteri ([sent. n. 2 del 2010](#) e, più di recente, [sent. n. 247 del 2018](#)).

⁴¹ Trattasi, per la precisione, della [legge 15 febbraio 2016, n. 20](#), di "*modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali*".

⁴² Ed infatti la [l. el. reg. pugliese](#) per le liste che non rispettino il tetto massimo del sessanta per cento di candidati dello stesso sesso si limita a prevedere una mera sanzione pecuniaria e non ad es., la "pena" dell'inammissibilità all'elezione (v. l'art. art. 8, c. 13 della l.r. del 9 febbraio 2005, n. 2, come modif. dalla l.r. del 10 marzo 2015, n. 7).

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" ([sent. n. 49 del 2003](#)).

Ciò potrebbe già bastare, per interrogarsi circa la legittimità di tale previsione, specie alla luce della giurisprudenza che ha statuito sull'incostituzionalità di norme che costituivano "una sostanziale elusione" di principi ricavabili dal dettato costituzionale (si pensa ad es. alla [sent. n. 143 del 2010](#)). Ad aggravare simili perplessità si pone, poi, la dubbia "proporzionalità" del "provvedimento adottato" rispetto ai risultati effettivamente conseguiti (secondo una certa lettura dell'art. 8, c. 5 della [legge n. 131 del 2003](#)), al di là della fisionomia complessivamente "incerta"⁴³ dell'impianto "sostitutivo" in questione⁴⁴.

Ma quali altre strade sarebbero state praticabili? Si pensi, ad esempio, alla possibilità di valorizzare la prescrittività di "disposizioni-quadro" autoapplicative, specie se attuative di principi di rilievo costituzionale⁴⁵.

Su questa base, quindi, con riguardo alle Regioni che non provvedano ad un tempestivo adeguamento della propria legislazione a disposizioni di tale natura, anche l'autorità amministrativa competente potrebbe e dovrebbe procedere alla loro diretta applicazione (ferma restando la possibilità per i legislatori regionali di "riappropriarsi della materia", s'intende, conformemente alle stesse norme quadro e costituzionali⁴⁶).

Nella vicenda pugliese si tratterebbe pertanto di riconoscere alle "[disposizioni-quadro](#)" in questione tale peculiare regime⁴⁷, 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" (come si afferma nello stesso [d.l. el. Puglia](#)).

⁴³ Si condivide, pertanto, l'idea secondo cui il fatto stesso che la leale collaborazione debba, ferme le norme della Carta, guidare i rapporti tra lo Stato e le regioni, implica "che si faccia un uso massimamente oculato di questo potere che, di per sé, rappresenta un campanello d'allarme sul funzionamento dei rapporti Stato Regioni" (così T. GROPPI, [La democrazia paritaria alla prova dell'inerzia della Regione Puglia](#), in [27esimaora.corriere.it](#) del 26 luglio 2020).

⁴⁴ Al punto da potervi scorgere la reintroduzione surrettizia per il suo tramite della vecchia clausola dell'"interesse nazionale" (qui, attivabile dal Governo), ora nella forma dell'"unità nazionale", La prospettazione sembra trovare conferma in alcuni rilievi degli stessi Uffici della Camera dei deputati (v. il Dossier "[Parità di genere nelle consultazioni elettorali regionali](#)", n. 75 del 4 agosto 2020, 2 e 3. Ci si riferisce, in partic., all'inidoneità della norma a delimitare l'applicabilità dello schema di intervento sostitutivo anche per successivi eventi elettorali. Ma anche al passaggio dal solo riferimento al principio in materia di parità di genere (nel preambolo e nella relazione illustrativa) a tutti i principi contenuti nella "[legge-quadro](#)" (v. la nota 41), con l'assunzione, dunque, di una portata generalizzata (in punto spec. di sistema elettorale che favorisca maggioranze stabili; contestualità tra elezione del presidente della giunta ed elezione del consiglio; e divieto di mandato imperativo).

⁴⁵ Il che, peraltro, presupporrebbe anche la disponibilità del giudice costituzionale ad ammettere una diversa lettura della competenza ripartita tra Stato e Regioni nella specifica materia, così da valorizzare, in particolare, l'efficacia dei principi fondamentali posti dallo Stato. Si rammenta che la Consulta, nella propria giurisprudenza (v., ad es. la [sent. n. 196 del 2003](#) e la [sent. n. 201 del 2003](#)), si è orientata nel senso della piena omologazione della potestà ripartita in ambito elettorale (di cui all'art. 122 Cost.) rispetto a quella "generale" (di cui all'art. 117, c. 3, Cost.).

⁴⁶ Si osserva, peraltro, come sembrerebbe adottare un simile ordine di idee la stessa Avvocatura Generale dello Stato, nel [Parere](#) del 30 luglio 2020, cit.

⁴⁷ Merita, al proposito, di essere riportato letteralmente l'art. 4 della [legge n. 165 del 2004](#), come modif. dall'art. 1 della [legge n. 20 del 2016](#): "1. Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: [...]

- c-bis) promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, disponendo 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".

Un tale schema chiamerebbe dunque in causa dapprima il Commissario *ad acta* e, quindi, l'Ufficio centrale regionale⁴⁸, i quali si troverebbero ad applicare una norma in grado – ora sì – di *garantire* l'“unità giuridica” (*rectius*: l'uniformità) della disciplina ed “il pieno esercizio dei diritti politici” sull'intero territorio “della Repubblica” (secondo quanto del resto auspicato dal ridetto [decreto](#)) nonché, in prima ed ultima analisi, il principio promozionale contenuto nello stesso dettato costituzionale (spec. all'art. 117, comma 7, della Costituzione).

⁴⁸ Singolare, peraltro, è il fatto che la materia elettorale sembrerebbe legittimare l'intervento degli Uffici, per così dire, “doppiamente”, in considerazione della loro natura amministrativa, ma anche di quella, all'orizzonte, giurisdizionale.