

La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio di parità di genere nelle elezioni comunali

di Rossella Vassallo

SOMMARIO: 1. Introduzione: le disposizioni censurate e le misure antidiscriminatorie in materia di elezioni amministrative. – 2. Il principio di parità di genere in ambito elettorale fra interventi del legislatore e pronunce della Corte costituzionale: un breve *excursus*. – 3. Le novità della sentenza n. 62 del 2022. – 4. Dalle rime “obbligate” ai versi liberi. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: le disposizioni censurate e le misure antidiscriminatorie in materia di elezioni amministrative*

Con la sentenza depositata il 10 marzo 2022, n. 62 la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3 *bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di seguito TUEL) e 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), «nella parte in cui non prevede l’esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Secondo la prospettazione del giudice *a quo*¹, le disposizioni censurate avrebbero violato gli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - quest’ultimo in relazione all’art. 14 della CEDU e all’art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU - poiché, nella disciplina sulle elezioni amministrative relative ai comuni con meno di 5.000 abitanti, si limitano a enunciare il principio di parità di genere nell’accesso alle cariche pubbliche, senza predisporre alcun meccanismo sanzionatorio idoneo a rendere effettuale tale enunciazione di principio.

Per comprendere le doglianze del giudice rimettente, appare opportuno soffermarsi su quanto previsto dalla disciplina relativa alle elezioni amministrative. L’art. 71 TUEL, che regola «l’elezione del Sindaco e del consiglio comunale nei comuni fino a 15.000 abitanti», al censurato comma 3 *bis* (introdotto dalla legge 23 novembre 2012, n. 215) stabiliva, e ancora stabilisce, che «nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi». A tale enunciazione di principio, al secondo periodo, si aggiunge una specifica regola di composizione delle liste, valevole solo per le elezioni nei comuni con più di 5.000 abitanti, in base alla quale, nessuno dei due sessi può essere rappresentato all’interno delle medesime liste in misura superiore ai due terzi dei candidati complessivi.

Il d.P.R. n. 570/1960, all’art. 30 primo comma, lettera d-*bis*) stabilisce, invece, un meccanismo “sanzionatorio”, operante solo per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti: alla Commissione elettorale mandamentale si attribuisce il compito di verificare che nella formazione delle liste dei candidati sia rispettata la regola di composizione contenuta nell’articolo 71, comma 3 *bis*, del TUEL; in caso contrario, si prevede la riduzione della lista e la cancellazione dei nomi dei candidati appartenenti al genere

¹ Consiglio di Stato, ordinanza 4 giugno 2021, n. 130 in Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 21, prima serie speciale, 2021.

rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati. L'art. 30, primo comma, lettera e) dello stesso d.P.R., infine, attribuisce alla Commissione elettorale mandamentale il compito di ricusare le liste contenenti un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge e di ridurre quelle aventi un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi in modo da assicurare comunque il rispetto della previsione contenuta nel comma 3 *bis* dell'articolo 71 del TUEL.

Il quadro normativo oggetto di censura, dunque, si compone di una disposizione che individua le regole di formazione delle liste elettorali, con delle differenze fra i comuni al di sotto o al di sopra della soglia dei 5.000 abitanti, e di una disposizione che prevede un meccanismo sanzionatorio, *sub specie* di "riduzione delle liste", operante esclusivamente sulle liste elettorali presentate per le elezioni nei comuni con più di 5.000 abitanti, lasciando le Commissioni elettorali prive di strumenti atti a far rispettare il principio di pari opportunità nell'ambito delle elezioni per i comuni di dimensioni inferiori. Le doglianze del giudice *a quo*, dunque, si innestano proprio sulla portata limitata dei poteri delle Commissioni elettorali mandamentali che non consentono di ritenere pienamente attuato né l'art. 51, primo comma, Cost., poiché la disciplina in esame difetta di un'effettiva capacità promozionale della parità di genere, né l'art. 3 Cost. che risulta violato dall'irragionevole «predisposizione di regimi di tutela differenziati con riferimento al diritto fondamentale all'elettorato passivo»² per i comuni aventi più, o meno, di 5.000 abitanti. La mancata previsione di meccanismi sanzionatori, inoltre, frustra la stessa *ratio* sottesa alla disciplina di cui alla l. n. 215/2021, introduttiva dell'art. 71, comma 3 *bis*, TUEL «funzionale a sua volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena partecipazione di tutti all'organizzazione politica»³.

Ebbene, la pronuncia in esame, con cui la Corte ha accolto la questione, si colloca nel solco del percorso intrapreso, già da diversi anni, sia dal legislatore che dagli stessi Giudici costituzionali, ai fini della piena attuazione in materia elettorale del principio di uguaglianza in senso sostanziale fra i due generi. Ricostruiti così i termini della vicenda, prima di entrare nel merito delle ragioni addotte dalla Corte ai fini dell'accoglimento, appare opportuno ripercorrere seppur brevemente, le principali tappe di questo percorso di cui la sentenza in esame costituisce l'ennesimo tassello.

La sentenza, inoltre, nella sua veste di pronuncia additiva, consente di svolgere alcune riflessioni sul rapporto fra la Corte costituzionale e il legislatore, in una prospettiva che tenga conto del processo in atto di allentamento delle "rime obbligate".

2. Il principio di parità di genere in ambito elettorale fra interventi del legislatore e pronunce della Corte costituzionale: un breve excursus

Il cammino verso l'obiettivo delle pari opportunità e il superamento della condizione di sottorappresentazione delle donne nei numerosi aspetti della vita pubblica ha inizio nel nostro Paese all'indomani dell'unità d'Italia.⁴

² Dall'ordinanza di rimessione.

³ Dalla sentenza in commento, punto 1.2 del *Considerato in diritto*.

⁴ In tal senso A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 4, 2016, 9.

La sentenza in commento rappresenta soltanto l'ultima "tappa" del lento percorso, caratterizzato da "inciampi" e scatti in avanti, compiuto dal legislatore e dai giudici⁵, nell'affermazione del principio di parità di accesso alle cariche elettive. Limitando l'analisi⁶ alle riforme costituzionali che hanno interessato gli artt. 117 e 51 Cost., rispettivamente nel 2001 e nel 2003, e agli interventi normativi che sono stati oggetto di successive pronunce della Corte costituzionale – da considerarsi, a parere di chi scrive, maggiormente significativi in quanto occasione di "dialogo" fra il legislatore e la Corte – si individua nella legge 25 marzo 1993, n. 81 ("Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale") il momento di avvio di tale percorso. Detta legge introduceva, per la prima volta, un sistema "per quote"⁷ disponendo all'art. 5, secondo comma, ultimo periodo, che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi⁸. La portata innovativa della disposizione si apprezza soprattutto alla luce del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, circa l'ammissibilità e i limiti delle azioni positive in materia elettorale, che da essa scaturiva. D'altra parte, su tale disposizione ben presto si abbatté la scure della declaratoria di illegittimità costituzionale⁹, che impediva pertanto di verificare l'effettiva capacità di tale

⁵ In A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, 121, si sottolinea infatti come «la costruzione del principio di pari opportunità di genere si sia sviluppata lungo un processo molto articolato di sedimentazione normativa e giurisprudenziale». Sul ruolo svolto dalla Corte costituzionale nell'attuazione del principio di uguaglianza così come inteso dalla Costituzione, si veda anche B. PEZZINI, *Tra uguaglianza e differenza: il ruolo della Corte costituzionale nella costruzione del genere*, in AA.VV., *Per i sessanta anni della Corte costituzionale*, Milano, 2017, 35 ss.

⁶ Per un'analisi più completa, che guardi anche ai recenti interventi normativi sul tema, si vedano, fra i vari, L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, in *Osservatorio AIC* (www.osservatorioaic.it), n. 5, 2021, 86 ss.; L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), n. 7, 2021, 39 ss.; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC* (www.osservatorioaic.it), n. 5, 2020, 25 ss. Si segnala, inoltre, il Dossier n° 104 – Schede di lettura, elaborato dalla Camera dei deputati – Servizio Studi XVIII Legislatura dal titolo *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*.

⁷ Per alcune riflessioni sul ruolo delle "quote" all'interno della legislazione elettorale si vedano, fra i vari, S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2014; P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. quote rosa*, in *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, a cura di F. SPITALERI, Torino, 2013, 41 ss.; G. CHIOLA, *Pari opportunità e azioni positive*, in *Sociologia del diritto*, 2008, XXXV, 107 ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche*, Bologna, 2006; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, 359 ss.; R. BIN- G. BRUNELLI- A. PUGIOTTO- P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003; *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, a cura di B. BECCALLI, Milano, 1999; A. CERRI, *Eguaglianza, giustizia ed azioni positive*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1999, 123, 7 ss.; E. OLIVITO, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. dir.*, 2002, 2, 23 ss.; I. SALZA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2008, 81 ss.

⁸ Questa è la previsione originale della disposizione, la quale subiva le prime modifiche già nello stesso anno con la legge 15 ottobre 1993, n. 415, che espunse la locuzione «di norma», avallando la tesi della natura prescrittiva della quota stabilita, e ridimensionò proprio tale quota di riserva, portandola da due terzi a tre quarti.

⁹ Con tale pronuncia i Giudici costituzionali hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale anche della normativa contenuta nelle leggi elettorali per i comuni, adottate dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-

previsione di incidere sul numero di donne elette. Con la sentenza 12 settembre 1995, n. 422, alla luce dell'accezione di cui al primo comma dell'art. 3 Cost. del principio di uguaglianza, confermato dalla formulazione dell'art. 51, primo comma, Cost. (prima della riforma), la Corte sanciva la regola dell'«irrelevanza giuridica del sesso e delle altre diversità contemplate»¹⁰, con la conseguenza di dover ritenere illegittime tutte le previsioni normative con le quali l'appartenenza all'uno o all'altro sesso assurgesse a requisito di candidabilità e di eleggibilità¹¹.

La pronuncia, con il suo rigoroso approccio all'ammissibilità delle azioni positive, sollecitava numerose riflessioni¹² sul rapporto fra le due accezioni del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e sull'effettiva portata del principio di cui all'art. 51, primo comma, Cost., la cui formulazione, non casualmente¹³, diveniva oggetto di modifica a opera della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1. Quest'ultima, unitamente alla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 e alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3¹⁴ - introduttive del principio di parità di accesso alle cariche elettive rispettivamente nelle

Alto Adige e Valle d'Aosta, dell'art. 1 della legge n. 43 del 1995 e della legge sull'elezione della Camera dei Deputati art. 1 Legge n. 277 del 1993.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 6 settembre 1995, n. 422, punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹¹ Con la pronuncia *de qua*, la Corte costituzionale non si limitava a dichiarare l'illegittimità costituzionale del solo art. 5, secondo comma, della l. n. 81 del 1993, bensì dichiarava incostituzionale, in via consequenziale, tutte le disposizioni statali e regionali, emanate fra il 1993 e il 1995, introduttive di strumenti volti a incidere sull'accesso alle cariche elettive da parte delle donne. Questo utilizzo del meccanismo dell'illegittimità costituzionale consequenziale, di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha destato non poche perplessità in dottrina. Si vedano ad esempio le riflessioni di A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, cit., 389 ss.; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3268-3272.

¹² Si veda L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco (a proposito della sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale)*, in *Foro it.*, 1996, 6, 1961 ss.

¹³ In A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, cit., 390 ss., si osserva, effettuando un parallelismo fra l'esperienza italiana e l'esperienza francese, che «in entrambi gli ordinamenti, di fronte alla posizione negativa del giudice costituzionale rispetto ai tentativi del legislatore ordinario di mettere in campo misure incidenti sul momento della presentazione delle candidature (quote minime di candidature femminili, o meglio percentuali massime di candidature di un solo sesso), il discorso è stato ripreso su un piano normativo più alto, quello della revisione costituzionale, con l'immissione nel tessuto della Legge fondamentale di disposizioni (al tempo stesso permissive in rapporto agli ostacoli costituzionali precedentemente evidenziati e obbligatorie rispetto alla volontà dei soggetti chiamate ad attuarle) volte ad accreditare l'obiettivo delle pari opportunità elettorali tra i sessi come istanza costituzionalmente protetta di perfezionamento del modello di democrazia».

¹⁴ Secondo M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, 93 ss., «la legislazione regionale in materia di parità di accesso alle cariche elettive ha registrato un primato, almeno sotto il profilo temporale, rispetto agli interventi legislativi sul piano nazionale». L'autrice si sofferma, altresì, sulle ragioni sottese al carattere tardivo degli interventi in materia di parità di accesso alle cariche elettive, rispetto ad altri settori, come ad esempio l'ambito lavorativo.

Regioni a Statuto speciale¹⁵ e nelle regioni a Statuto ordinario¹⁶ - rappresentavano l'esito delle riflessioni innescate dalla predetta sentenza della Corte, assumendo nel cammino verso la promozione di un'effettiva parità di accesso agli incarichi pubblici un ruolo nevralgico. Benché una parte della dottrina non abbia mancato di osservare come «la disposizione introdotta dalla riforma del 2003 non rappresenti una vera e propria innovazione, ma semplicemente uno strumento idoneo a far emergere in maniera oggi inequivocabile ciò che era già presente, sia pure implicitamente, nella originaria formulazione dell'art. 51 cost.»¹⁷, la riforma costituzionale ha avuto il pregio di associare il disposto di cui al primo comma dell'art. 51 Cost. non tanto, e non solo, al disposto di cui al primo comma dell'art. 3 Cost.¹⁸, bensì al contenuto dell'art. 3, secondo comma, in un'ottica di eguaglianza sostanziale. E invero, «nella storia repubblicana, se dal lato dell'elettorato attivo la parità affermata dall'art. 48 [Cost.] era stata di per sé sufficiente a conseguire l'eguaglianza, diversamente dal lato dell'elettorato passivo la semplice affermazione dell'art. 51.1 [nella formulazione antecedente alla Riforma costituzionale] non si era rivelata idonea a raggiungere lo stesso obiettivo, come la scarsa presenza delle donne nelle assemblee elettive già da tempo aveva dimostrato»¹⁹. L'introduzione dell'inciso «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» ha, pertanto, segnato espressamente il passaggio da un sistema che predicava soltanto l'adozione di un atteggiamento di indifferenza del legislatore davanti all'elemento del sesso, a un approccio che consentisse anche di far ricorso allo strumento delle azioni positive a scopo "promozionale", per superare le diseguaglianze nei punti di partenza²⁰.

Nel percorso per tappe compiuto dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale verso l'affermazione dei predetti principi di parità e di pari rappresentazione va ricordata un'altra rilevante pronuncia della Corte, di poco antecedente alla riforma costituzionale del 2003, che presentava già *in nuce* gli argomenti sui quali la Corte costituzionale, negli anni successivi, avrebbe fondato la legittimità costituzionale delle misure antidiscriminatorie²¹

¹⁵ La Legge Costituzionale n. 2 del 2001 ha disposto la modifica degli Statuti speciali delle Regioni Sicilia, Valle d'Aosta, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia e delle province autonome di Trento e Bolzano prevedendo che, per ognuna di tali regioni e provincie, la legge destinata a disciplinare le modalità di elezione dei componenti degli organi elettivi «[a] fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi [...] promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

¹⁶ Veniva in particolare modificata l'intera formulazione dell'art. 117 Cost. introducendo al settimo comma un'apposita previsione in materia di pari opportunità, statuendo che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

¹⁷ M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, cit., 109.

¹⁸ Si veda in tal senso, Corte costituzionale, ordinanza 12 gennaio 2005, n. 39.

¹⁹ L. LORELLO, *La dialettica tra giudice costituzionale e legislatore sulla parità di genere*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), n. 18, 2021, 183.

²⁰ In tal senso B. PEZZINI, *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, in *Osservatorio AIC* (www.osservatorioaic.it), n. 5, 2021, 31 ss.; della stessa autrice si segnala anche *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi. il principio antisubordinazione di genere*, in *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, a cura di A. LORENZETTI- B. PEZZINI, Torino, 2019, 1 ss.

²¹ È interessante sul punto rilevare come autorevole dottrina sottolinei la differenza che intercorre fra la nozione di azioni positive *strictu sensu*, diffuse soprattutto nell'ambito della disciplina dei rapporti di lavoro, e

adottate in materia elettorale. La sentenza del 10 febbraio 2003, n. 49, invero, riconosceva la legittimità costituzionale della legge per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta (legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3), nella parte in cui prevedeva che le liste elettorali dovessero, a pena di dichiarazione di invalidità da parte dell'ufficio regionale elettorale, comprendere candidati di entrambi i sessi. Detta pronuncia, affermando che il vincolo introdotto nella formazione delle liste dalle disposizioni oggetto del giudizio opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non influisce su di essa, ha determinato il superamento di quanto sostenuto dalla Corte nel proprio precedente del 1995²², e in particolare dell'apodittica equiparazione fra candidabilità ed elettività. L'aver previsto una regola di composizione delle liste dei candidati, vietando la presentazione di liste di soli uomini – e astrattamente anche di sole donne – non incide sul diritto degli aspiranti candidati ad essere inclusi in lista, posto che la formazione delle stesse rimane interamente rimessa alle libere scelte dei presentatori e degli stessi candidati in sede di necessaria accettazione della candidatura²³. La parità di *chances* fra le liste e fra i candidati

la nozione di misure antidiscriminatorie, che trovano applicazione nell'ambito della rappresentanza politica. A tal proposito si rimanda a O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale di ricerca del nucleo duro del new legal order*, Milano, 2005, 259, in cui si evidenzia come le azioni positive siano misure che hanno la funzione «di attribuire un particolare e differenziato vantaggio ad un gruppo soltanto e che "necessitano" come parametro legittimante il riferimento al principio generale di uguaglianza interpretato in senso sostanziale» e, pertanto, vanno tenute distinte dalle misure di parità della rappresentanza politica che «non hanno altro obiettivo che realizzare un'eguaglianza dei punti di partenza per l'accesso alle cariche elettive e che, regolando dunque, attraverso la loro formulazione assolutamente neutrale, in maniera indifferenziata e quindi eguale la posizione di uomini e donne, rappresentano la naturale attuazione in via legislativa della caratterizzazione in senso formale del principio generale di uguaglianza». Si vedano anche M. D'AMICO, *Il legislatore reintroduce le quote rosa?*, in *Studium iuris*, 2004, 434 ss. e G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Perugia, 18 marzo 2005*, a cura di C. CALVIERI, Torino, 2005.

²² Il superamento della sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995 è confermato dalla disciplina sull'elezione dei membri del Parlamento europeo di cui alla legge 8 aprile 2004, n. 90 (Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004), così come emendata dall'art. 56 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna). La disposizione ha introdotto la previsione di una "quota", del tutto analoga a quella dichiarata incostituzionale dalla Corte nella succitata sentenza, sancendo che «[n]ell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della legge 8 aprile 2004, n. 90, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati». A questo meccanismo, come già accennato, non del tutto inedito, il legislatore ha inoltre affiancato la previsione di misure "sanzionatorie" - consistenti nella riduzione dell'importo del rimborso per le spese elettorali e nella dichiarazione di inammissibilità delle liste prive di candidati di entrambi i sessi - e di una misura premiale. Quest'ultima consiste nell'assegnazione nelle somme derivanti dall'eventuale riduzione del rimborso per le spese elettorali, previsto in danno dei partiti o movimenti non virtuosi nell'applicazione delle misure promozionali della parità di accesso alle cariche elettive, ai partiti o ai gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi (art. 56, terzo comma, D. lgs. n. 158/2006).

²³ Si faccia riferimento a Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2003, n. 49, punto 3.1. del *Considerato in diritto*. Per alcuni riferimenti dottrinali sul mutato orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia di azioni positive in ambito elettorale: A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 1, 2016; L. CARLASSARE, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 81 ss.; C.

della stessa lista non subisce, dunque, alcuna menomazione, né d'altra parte, risulta lesa l'esercizio del diritto di voto degli elettori, i quali restano pienamente titolari della facoltà di esprimere la propria preferenza senza alcuna limitazione determinata dal genere. Più in generale, questa sentenza presenta il pregio di aver valorizzato la formulazione neutra della disciplina oggetto di censura la quale, facendo indifferente riferimento ai candidati di entrambi i sessi, difetta di una reale attitudine discriminatoria.

Sul piano della legislazione elettorale regionale²⁴, invece, si segnala la Legge regionale Campania 27 marzo 2009, n. 4²⁵, oggetto della pronuncia della Corte costituzionale 14 gennaio 2010, n. 4²⁶, che oltre a segnare una nuova tappa del cammino del legislatore e dei Giudici costituzionali verso un ripianamento del *gender gap* esistente nel settore in esame, ha rappresentato il momento in cui il principio costituzionale sancito dall'art. 51, primo comma, Cost. è stato pienamente attuato e recepito²⁷. Con la pronuncia n. 4/2010, la Corte costituzionale ha portato a termine il complesso compito di contemperare quanto affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 422/1995, con la necessità del legislatore di utilizzare degli strumenti promozionali. A tal fine, la Corte ha elaborato la distinzione fra le misure, costituzionalmente illegittime, che «non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi» (sentenza n. 422/1995), e le

NOTO, *La rappresentanza di genere supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Giustizia amministrativa*, 2010, 83 ss.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 93 ss.

²⁴ Oltre agli interventi legislativi delle singole regioni, si segnala che a partire dalla legge 2 luglio 2004, n. 165, nella sua originaria versione, venne previsto fra i principi fondamentali volti a regolare l'elezione del Presidente della giunta regionale e dei consiglieri regionali l'individuazione di un sistema elettorale che agevolasse la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicurasse la rappresentanza delle minoranze. A tale previsione originaria si sono in seguito aggiunte le modifiche introdotte dalla legge n. 215 del 2012 e, soprattutto dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20 (recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali), che hanno dato una più consistente portata al dovere di promozione delle pari opportunità fra uomo e donna nell'accesso ai consigli regionali. L'adeguamento delle legislazioni elettorali nelle singole regioni ai precetti introdotti con tale novella legislativa, comunque, non è avvenuto in maniera uniforme: si pensi alla regione Calabria che solo nel novembre 2020 ha approvato la l. r. n. 17 del 2020, che ha recepito il principio della parità di accesso, e al caso della regione Puglia.

²⁵ La legge regionale in oggetto introduceva per la prima volta lo strumento della "preferenza di genere", che si sostanziava nella possibilità per l'elettore di esprimere anche un secondo voto di preferenza purché la seconda preferenza andasse a un candidato, della stessa lista, di genere diverso da quello del primo candidato votato, a pena di annullamento della seconda preferenza.

²⁶ Per alcune riflessioni sulla decisione *de qua* si rinvia, fra i vari, a L. CALIFANO, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2010; G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, 902 ss.; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2010, 1.

²⁷ Secondo A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., 53, si deve ritenere che «affinché un principio costituzionale possa considerarsi pienamente attuato e recepito nell'ordinamento, sono necessarie almeno due condizioni: che sia riuscito a plasmare la legislazione, conformandola alle proprie previsioni e finalità; che abbia favorito l'emergere di orientamenti giurisprudenziali (sia da parte della giurisprudenza costituzionale, sia da parte di quella comune) innovativi e rispettosi del principio e, di converso, l'abbandono di posizioni della giurisprudenza con esso incompatibili».

misure, costituzionalmente legittime, «volte a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza introdurre strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini»²⁸, confermando quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 49/2003. In questa seconda categoria, nel ragionamento dei Giudici costituzionali, rientrava anche la L. r. Campania n. 4/2009 che, dunque, in quell'occasione superava positivamente il vaglio di costituzionalità. L'ambito della legislazione elettorale regionale ha, quindi, rappresentato il settore in cui meglio hanno trovato espressione quelle esigenze di assicurare uno svolgimento paritario della competizione elettorale²⁹.

Va da ultimo ricordata la sentenza 5 aprile 2012, n. 81³⁰ con la quale la Corte costituzionale, decidendo per l'inammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Campania contro il Presidente del Consiglio dei ministri, coglieva l'occasione per definire le disposizioni di cui all'art. 46, terzo comma, Statuto Campania e agli artt. 51, primo comma e 117, settimo comma, Cost. come «principi di natura giuridica posti dall'ordinamento», «canoni di legalità» il cui rispetto «costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate».³¹ Al di là delle questioni legate alla qualificazione come atto politico o atto di alta amministrazione del provvedimento di nomina degli assessori, la pronuncia fugava ogni dubbio circa la natura delle disposizioni costituzionali e statutarie predette, sancendo un principio che ha trovato larga applicazione anche nella giurisprudenza successiva: le norme di cui agli artt. 51, primo comma e 117, settimo comma, Cost., così come le norme degli statuti regionali in materia di pari opportunità non hanno carattere promozionale, né programmatico, né di mero principio, ma sono pienamente vincolanti per tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico³².

3. Le novità della sentenza n. 62 del 2022

La vicenda in commento rappresenta l'occasione per evidenziare come operi oggi il principio di pari opportunità di accesso alle cariche elettive nell'ambito dei giudizi di

²⁸ Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

²⁹ Sul tema delle misure antidiscriminatorie nella legislazione regionale, L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, a cura di L. CARLASSARE- A. DI BLASI- M. GIAMPIERETTI, Padova; 2022, 1 ss.; G. BRUNELLI, *Le "quote" riprendono quota? A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 531 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008.

³⁰ Per un approfondimento sulla pronuncia in esame si vedano M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), n. 13, 2012; F. BILANCIA, *Ancora sull' "atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 4, 2012; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2012.

³¹ Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2012, n. 81, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

³² La rilevanza di tale affermazione si apprezza particolarmente avendo riguardo per quando affermato in Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 34-35, in cui si rileva: «quando si riconosce portata programmatica ad una disposizione giuridica si finisce col mortificarne la vocazione prescrittiva. [...] Se, invece, di una data previsione se ne sottolinea la mera attitudine a orientare, senza impegno, le scelte dei destinatari, allora la si espone al rischio di trasgressioni o deroghe prive di implicazioni negative».

legittimità costituzionale. La sentenza in epigrafe presenta, invero, degli interessanti profili di novità rispetto agli altri interventi giurisprudenziali sul tema, che principalmente si sostanziano nell'acquisizione da parte della Corte di un ruolo "propositivo" che, anche se non del tutto inedito, pone ancora dei dubbi di compatibilità rispetto al limite della discrezionalità legislativa.

Un primo elemento innovativo nella vicenda in commento può essere rintracciato nel contenuto dell'ordinanza di rimessione, la quale è sintomatica della mutata sensibilità, anche dei giudici "comuni", dinnanzi al tema delle azioni positive. Se in passato, come si è visto nel breve *excursus* di cui al paragrafo precedente, le questioni sottoposte alla Corte costituzionale in materia elettorale investivano proprio le azioni positive e gli altri interventi in chiave antidiscriminatoria predisposti dal legislatore, della cui legittimità costituzionale si dubitava soprattutto in un'ottica di compatibilità con il principio di cui all'art. 3, primo comma, Cost.; nella vicenda in commento, le doglianze del giudice rimettente sono di natura opposta: è proprio la mancata predisposizione a opera del legislatore di misure idonee a promuovere una più paritaria rappresentazione di entrambi i generi a essere oggetto di censura. Semplificando, mentre prima si dubitava della compatibilità con la Costituzione delle misure "promozionali" predisposte dal legislatore, oggi il giudice rimettente dubita della compatibilità di una disposizione in quanto *non* prevede tali misure promozionali.

Un secondo elemento di novità della vicenda deriva dalla "natura" della sentenza in esame la quale, dichiarando l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3 *bis*, TUEL e 30, primo comma, lettere d *bis*) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, può essere ricondotta al novero delle sentenze qualificate dalla dottrina come manipolative³³. Nella decisione in commento, le modifiche apportate dalla Corte alla disciplina sull'elezione dei consigli comunali si configurano come particolarmente rilevanti, sostanziandosi nell'introduzione³⁴ di un meccanismo "sanzionatorio", laddove il legislatore

³³ In G. ZAGREBELSKY- V. MARCENO', *Giustizia costituzionale II oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 230 si osserva che la locuzione "sentenze manipolative" è «espressione che ha avuto successo. Essa viene dal tempo in cui ci s'interrogava sulla legittimità di questo tipo di decisioni. Oggi, quel tempo è superato. Sarebbe più propria, anche se meno suggestiva, l'espressione "sentenze ricostruttive"».

³⁴ In G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1684 ss. si afferma, invero, che «tutte le decisioni manipolative possono essere considerate "additive"». In senso parzialmente difforme L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 299 ss. Sempre sul carattere innovativo e, in particolare, legislativo delle sentenze manipolative si veda anche G. ZAGREBELSKI, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. BARILE- E. CHELI- S. GRASSI, Bologna, 1982, 106 ss. in cui l'autore afferma che: «per individuare il carattere innovativo positivo di queste pronunce non credo si possano adottare criteri di forma, attinenti in particolare alle caratteristiche del dispositivo. [...] Ciò che occorre considerare, insomma, non è la decisione come tale e la sua struttura formale, bensì il quadro normativo che risulta dopo la pronuncia della Corte. Se in esso risultano iscritte prescrizioni, decisioni politico- legislative nuove, nel senso che esse debbano ricondursi alla esclusiva volontà della Corte e non ad una precedente valutazione politica fatta nelle sedi proprie, la sentenza della Corte dovrà dirsi legislativa. Se viceversa il quadro normativo risultante per quanto modificato (in effetti anche le decisioni di accoglimento puro e semplice comportano sempre delle modificazioni), non contiene regole, principi ecc. su cui non vi sia stata una manifestazione di volontà del legislatore, la decisione, quale che sia la struttura, non potrà dirsi legislativa».

volontariamente aveva deciso di non prevederne alcuno³⁵. L'altro profilo di novità che si accompagna alla pronuncia *de qua* consiste, pertanto, proprio nell'innovazione della disciplina in materia di elezione dei consigli comunali nei comuni con meno di 5.000 abitanti che si riverbera sull'intero sistema delineato dal legislatore.

Come evidenziato nell'ordinanza di rimessione, la disciplina volta a favorire la presenza femminile all'interno dei consigli comunali, prima della sentenza in epigrafe, si articolava su tre distinti livelli di intervento aventi un'"intensità" progressiva, la cui applicazione dipendeva dal numero di abitanti del comune interessato dalla competizione elettorale. Segnatamente, per i comuni con più di 15.000 abitanti, per assicurare la rappresentanza di entrambi i sessi, il legislatore aveva predisposto due differenti meccanismi: un meccanismo di riduzione delle liste elettorali in cui uno dei due generi fosse rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati ("quota di genere") e un meccanismo di esclusione, o ricusazione, di quelle liste che, a seguito della predetta riduzione, presentassero un numero di candidati ammessi, inferiore a quello richiesto per legge. Diversamente, nei comuni con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, si prevedeva un livello di protezione «intermedio», consistente nella sola imposizione della predetta "quota di genere" e nella consequenziale riduzione delle liste non conformi, purché la riduzione non comportasse un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima. Infine, nel caso dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti l'unica previsione di riequilibrio di genere, contenuta nel censurato comma 3 *bis* dell'art. 71 TUEL, consisteva nella mera enunciazione del principio secondo cui «nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi», non assistita da alcun meccanismo sanzionatorio.

A seguito della pronuncia in esame, la disciplina per le elezioni all'interno dei comuni con meno di 5.000 abitanti risulta notevolmente mutata: i Giudici costituzionali, allineandosi alle prospettazioni del giudice rimettente, hanno introdotto un nuovo meccanismo di esclusione delle liste elettorali non rispettose del principio di rappresentazione di entrambi i sessi, in modo non dissimile a quanto già previsto dal legislatore per i comuni con più di 15.000 abitanti. Tale soluzione, tuttavia, come non manca di far notare la stessa Corte costituzionale, non può «dirsi costituzionalmente obbligata, considerata la varietà dei mezzi a disposizione del legislatore per promuovere la parità di genere e, in particolare, per sanzionare la violazione degli obblighi posti a tale fine»³⁶. Si ripropone, dunque, l'annosa questione del rapporto fra l'ampiezza del sindacato della Corte costituzionale, il rispetto del limite della discrezionalità legislativa e il processo di «allentamento delle "rime obbligate"»³⁷ che negli ultimi anni, salvo alcuni arresti, i Giudici costituzionali hanno portato avanti.

³⁵ Dall'esame del Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 628 di martedì 8 maggio 2012 della Camera dei Deputati (pp. 51 ss.), all'esito della quale si giungeva all'approvazione del testo di legge, emerge con chiarezza la volontà dell'Assemblea di non implementare le forme di promozione della presenza femminile nelle elezioni per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, confermando la mera enunciazione di principio contenuta nell'art. 71 comma 3 *bis*, censurato dalla sentenza in commento. In sede di approvazione del testo, invero, sono stati ritirati o respinti tutti gli emendamenti presentati per ampliare il novero di garanzie previste per le candidate nelle elezioni per i Comuni di dimensioni ridotte.

³⁶ Dalla pronuncia in commento, punto 7 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Questa espressione si deve a M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), n. 3, 2021, 70.

4. Dalle rime "obbligate" ai versi liberi

Il contrasto fra la normativa censurata e i parametri di cui agli artt. 3, secondo comma e 51, primo comma, Cost. sui quali la Corte ha fondato la propria decisione – considerando assorbite le questioni relative all'art. 117, comma primo, Cost. – si manifesta sotto la veste dell'irragionevolezza della disciplina e del cattivo uso della discrezionalità legislativa, stante l'obbligo che discende dalle disposizioni costituzionali di promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive. In particolare, nel ragionamento dei Giudici costituzionali l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella disciplina della materia elettorale non può consentire l'adozione di un assetto normativo che difetti di misure volte alla promozione effettiva delle pari opportunità. Il "rimprovero" che la Corte, dunque, muove alle disposizioni censurate non è tanto di aver del tutto mancato di prevedere apposite misure promozionali, quanto di non aver previsto misure adeguate rispetto all'obiettivo perseguito dalla l. n. 215/2012: la mera responsabilità politica cui potrebbero andare incontro i partiti che abbiano presentato delle liste elettorali nelle quali manchino candidati di entrambi i sessi non si configura come un idoneo meccanismo "sanzionatorio".

La normativa in esame si caratterizza per la scelta da parte del legislatore di una misura minima di non discriminazione, non dissimile da altre misure previste dal legislatore, ma che in tale caso «non risulta assistita [...] da alcun rimedio per il caso di violazione dell'obbligo: ciò che rende la misura stessa del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost.»³⁸

Che l'art. 51, primo comma, Cost. oggi imponga al legislatore di attivarsi per far fronte all'esigenze di una maggiore presenza femminile all'interno degli apparati pubblici è ormai indubbio. Ancor prima della riforma costituzionale del 2003 e della succitata sentenza della Corte costituzionale n. 81/2012, già una parte della dottrina si era fatta portatrice di un'interpretazione *gender oriented*, e non *gender blind*, della disposizione in esame³⁹. Le successive evoluzioni del testo normativo e della giurisprudenza costituzionale hanno confermato la correttezza di quell'impostazione dogmatica, sicché sul legislatore grava un dovere di individuazione di misure idonee a favorire l'accesso alle cariche pubbliche da parte del genere sottorappresentato che, con la normativa oggetto di censura, non è stato adempiuto.

Come già evidenziato dal giudice rimettente, la irragionevolezza della disciplina e il cattivo uso della discrezionalità del legislatore si manifestano, altresì, sotto il profilo della «ingiustificata disparità di trattamento fra comuni nonché fra aspiranti candidati (o candidate) nei rispettivi comuni». Le candidate nei comuni più piccoli, rispetto alle candidate nei comuni con più di 5.000 mila abitanti, non godono delle stesse opportunità di accesso

³⁸ Dalla pronuncia in commento, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

³⁹ Si vedano, fra i vari, G. NEPPI MODONA, *Stato della Costituzione*, Milano, 1995, 188-189; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, cit.; e i contributi di A. D'ALOIA, *Le "quote" elettorali in favore delle donne: il "nuovo" contesto costituzionale e il "precedente" n. 422 del 1995*, e di L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI, cit., 51 ss. e 74 ss.

alle cariche elettive in mancanza di una qualunque misura posta a presidio del principio di rappresentazione di entrambi i sessi all'interno delle liste elettorali. Tanto basta ai Giudici costituzionali per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3 *bis*, T.U.E.L. e dell'art. 30, primo comma, lettere d *bis*) ed e), del d.P.R. n. 570/1960, e per accogliere le richieste del giudice *a quo*, addivenendo a una pronuncia additiva che innova profondamente la materia.

Tale pronuncia, invero, introduce un nuovo meccanismo sanzionatorio, prevenendo l'esclusione delle liste elettorali che non presentino, per le competizioni elettorali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, candidati di entrambi i sessi. Detto meccanismo sanzionatorio in parte richiama la misura già predisposta dal legislatore per i comuni con più di 15.000 abitanti, ma opera in presenza di presupposti parzialmente differenti, che rendono pertanto la pronuncia *de qua* innovativa, sia in relazione al complesso normativo in esame, sia in relazione alle tecniche decisorie utilizzate dai Giudici costituzionali.

Guardando alla giurisprudenza costituzionale più risalente, non si può non notare una certa parsimonia⁴⁰ da parte della Corte nell'utilizzo di pronunce, come le sentenze manipolative, in grado di mettere in crisi il rapporto fra la stessa Corte costituzionale e il legislatore, supplendo in alcune ipotesi anche all'inerzia di quest'ultimo. In uno sforzo classificatorio⁴¹, la dottrina tende a distinguere all'interno del novero delle sentenze manipolative di tipo additivo⁴², le pronunce additive di prestazione o garanzia e le pronunce additive di principio. Con le prime «si elimina dall'ordinamento una manifestazione di volontà negativa del legislatore di fronte a una soluzione, invece necessitata/obbligatoria»⁴³, con le seconde si introduce «una norma che manca, sì, come in tutte le additive, ma che non può dirsi, a differenza del caso precedente, "a rime obbligate", essendo invece possibile una pluralità di soluzioni normative diverse affidate alla discrezionalità del legislatore»⁴⁴. Quando ricorre tale seconda ipotesi, la norma immessa nell'ordinamento dalla Corte non si atteggia a una regola positiva elaborata in violazione della competenza del Parlamento, ma si sostanzia in un principio volto a consentire al giudice *a quo* l'individuazione in via ermeneutica della regola per risolvere il caso concreto. Attenendosi strettamente alla suddetta classificazione, quindi, l'ambito operativo delle sentenze manipolative additive dovrebbe essere ristretto ai casi in cui siano rintracciabili le "rime obbligate" di Crisafulliana

⁴⁰ Nella giurisprudenza costituzionale l'alternativa secca fra sentenze di accoglimento e sentenze di rigetto prospettata dall'art. 136 Cost. è stata abbandonata ben presto, dando spazio, in primo luogo, alle sentenze interpretative di rigetto e, in un secondo momento anche alle altre tipologie di sentenze manipolative. Sul punto si veda F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. BARILE- E. CHELI- S. GRASSI, cit., 19 ss., e anche A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 255 ss.

⁴¹ Qui si fa riferimento alla classificazione proposta in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022.

⁴² Il primo caso di sentenza additiva viene considerata la sentenza Corte costituzionale 26 gennaio 1957, n. 24 con la quale la Corte statuiva l'illegittimità delle disposizioni censurate «in quando sono state omesse le regole sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità dei membri degli organi di controllo che si desumono dai principi della legislazione nazionale in materia di enti locali [...]»

⁴³ Sempre A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 195.

⁴⁴ *Ibidem*, 198.

memoria⁴⁵: in queste ipotesi «la norma, posta dalla Corte manipolando la legge sottoposta al suo giudizio, non deriverebbe da una inammissibile opera di legislazione, bensì da un'attività di interpretazione»⁴⁶. Diversamente, in mancanza di soluzioni costituzionalmente obbligate, la Corte costituzionale tutt'al più dovrebbe limitarsi a elaborare il principio che orienterà il giudice rimettente, per la soluzione del caso concreto, e il legislatore. Questa impostazione dogmatica, tuttavia, si scontra con l'ampio ventaglio di tecniche decisorie di cui si è avvalsa la Corte costituzionale nel corso degli anni e che testimonia, senza peraltro andare esente da critiche⁴⁷, l'impossibilità «di configurare le relative decisioni in chiave strettamente giurisdizionale ma, induce, anzi, a decifrarne la portata anche in relazione alle contingenze politiche esistenti nelle diverse fasi della realtà ordinamentale»⁴⁸. La figura delle "rime obbligate", che ha per lungo tempo spiegato e, contestualmente, limitato un certo atteggiamento "interventista" della Corte costituzionale⁴⁹, attraversa ormai una fase di declino. È indubbio, invero, che in alcune delle più recenti pronunce i Giudici costituzionali siano andati ben oltre le rime obbligate, che da *felix culpa*⁵⁰ si sono trasformate in una gabbia troppo costrittiva⁵¹, sì da giustificare il loro allentamento.

Questo fenomeno di allentamento delle rime obbligate si osserva ad esempio laddove, rispetto alla questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte, acclarata l'illegittimità delle disposizioni censurate, si prospettino più soluzioni costituzionalmente possibili. In simili casi, i Giudici costituzionali, per non lasciare "zone franche" esenti dal controllo di costituzionalità, spesso rivolgono dapprima un monito al legislatore, *sub specie* di sentenza di inammissibilità o di rigetto, riservandosi solo in "seconda battuta" un intervento più pregnante. Segnatamente, la Corte costituzionale, stante l'impossibilità di individuare una soluzione vincolata, tende a intervenire con una sentenza manipolativa soltanto ove la questione venga sottoposta nuovamente alla sua attenzione e qualora il precedente monito rivolto al legislatore sia rimasto inascoltato. Questa impostazione basata su una doppia pronuncia della Corte costituzionale, che trova sempre maggiore

⁴⁵ L'espressione viene già utilizzata da V. CRISAFULLI, *In tema di Carta del lavoro e di principi generali del diritto, in Stato e diritto*, 1941, 232 ss., prendendo spunto da F. FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, Vol. I, Roma, 1921. Successivamente, la teoria delle "rime obbligate", viene ripresa in V. CRISAFULLI, *La Costituzione ha vent'anni, in Giurisprudenza costituzionale*, 1976, I, 1694 ss.

⁴⁶ Così G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 657.

⁴⁷ Si veda G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, cit., 763 ss.

⁴⁸ V. BALDINI, *Le decisioni manipolative*, in *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, a cura di M. SCUDIERO - S. STAIANO, Napoli, 1999, 96.

⁴⁹ Sul punto si veda M. RUOTOLO, *l'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 2, 2019, 644 ss., e in particolare p. 653, in cui si afferma: «le "rime obbligate" giustificano un intervento "immediato" della Corte, ove realmente la lacuna incostituzionale possa da subito essere colmata senza invadere la sfera di discrezionalità del legislatore; al contempo, le "rime obbligate" impediscono alla Corte di intervenire subito, ove l'intervento legislativo si riveli indispensabile nella scelta delle diverse opzioni per colmare la lacuna incostituzionale».

⁵⁰ Questa espressione è del Presidente emerito della Corte costituzionale Gaetano Silvestri.

⁵¹ L'espressione "versi sciolti" è di D. TEGA, *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva, a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sistema penale* (www.sistemapenale.it), n. 2, 2021.

applicazione⁵², testimonia un primo indebolimento del limite della discrezionalità legislativa soprattutto in materia penale⁵³, in cui la scelta di tale schema decisionale ben si sposa con la riserva di legge prevista a livello costituzionale, nonché nell'ambito del diritto amministrativo, in tema di proporzionalità delle sanzioni a carattere punitivo.

La decisione in commento, ponendosi nel solco del percorso di progressivo allentamento delle "rime obbligate", vede la Corte compiere un ulteriore passo in avanti con l'elaborazione di una sentenza manipolativa che, da un lato, non propone una soluzione obbligata, ma solo «costituzionalmente adeguata», e che, dall'altro, non è stata neanche preceduta da alcun monito specifico rivolto al legislatore. All'esito di tale pronuncia, ci si ritrova dinnanzi a una nuova disciplina, certamente più ossequiosa dei principi costituzionali e in particolare degli artt. 3 e 51 Cost., ma forse non rispettosa, almeno non con lo stesso grado di certezza, del limite della discrezionalità legislativa. La sentenza n. 62 del 2022, invero, non può essere ricondotta al novero delle sentenze additive di principio perché, nonostante il richiamo alla «possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione»⁵⁴, ciò che la Corte introduce nel sistema non è un mero principio generale volto a ispirare un futuro intervento legislativo, ma una regola concreta, destinata ad avere pronta e diffusa attuazione. Per tali ragioni, la pronuncia si iscrive in quella che può essere considerata come una fase di ulteriore allentamento delle "rime obbligate", caratterizzata da un intervento tempestivo dei Giudici costituzionali, che non trasmettono alcun monito al legislatore, né tantomeno utilizzano alcuna delle altre tecniche decisorie⁵⁵ volte a ricercare un equilibrio fra l'esigenza di non creare "zone franche" esenti dal controllo costituzionale e l'esigenza di rispettare i limiti cui è sottoposto lo stesso sindacato di legittimità costituzionale⁵⁶.

⁵² A titolo meramente esemplificativo si segnalano le sentenze: Corte costituzionale 5 dicembre 2018, n. 222, in tema di pene accessorie nei delitti di bancarotta, preceduta da monito contenuto nella pronuncia Corte costituzionale 31 maggio 2012, n. 134; Corte costituzionale 8 marzo 2019, n. 40, sul trattamento sanzionatorio per i reati riguardanti gli stupefacenti, preceduta da monito Corte costituzionale 13 luglio 2017, n. 179; Corte costituzionale 19 aprile 2019, n. 99, sulla concessione della detenzione domiciliare "umanitaria" per le ipotesi di grave infermità psichica, preceduta da monito contenuto nella pronuncia Corte costituzionale 12 aprile 1996, n. 111; Corte costituzionale 12 giugno 2020, n. 113, sui termini per la proposizione del reclamo avverso provvedimenti relativi ai permessi premio, preceduta da monito contenuto in Corte costituzionale 4 luglio 1996, n. 235.

⁵³ La materia penale rappresenta uno degli ambiti in cui la teoria delle "rime obbligate" per lungo tempo ha avuto difficoltà a inserirsi. In considerazione del rigoroso principio di legalità che caratterizza tale settore del diritto (art. 25, secondo comma, Cost.) per molto tempo le sentenze additive, anche a "rime obbligate", hanno faticato a trovare diffusione. Questa rigida impostazione oggi è venuta meno, sicché le sentenze additive in materia penale, soprattutto su temi come la dosimetria della pena, rispondono all'esigenza di adeguare disposizioni arbitrarie, a fronte di un'inerzia legislativa che rischia di vanificare gli altri principi di rilievo costituzionale che sorreggono la materia (fra tutti, il principio del finalismo rieducativo della pena).

⁵⁴ Dalla sentenza in commento, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ A titolo esemplificativo si possono segnalare le ordinanze motivate con rinvio a data fissa, volte a sollecitare proprio un intervento nelle more del legislatore, al fine di evitare una declaratoria di incostituzionalità (ordinanz3 Corte costituzionale 16 novembre 2018, n. 207 e 26 giugno 2020, n. 132).

⁵⁶ La sentenza in commento non rappresenta il primo esempio di abbandono dello schema decisionale basato sul precedente monito al legislatore seguito poi, e solo in via eventuale, dalla pronuncia additiva "eccedente" il limite delle cc.dd. rime obbligate: a titolo esemplificativo si possono segnalare le sentenze: Corte costituzionale 13 gennaio 2014 n. 1, inerente anch'essa alla materia elettorale; Corte costituzionale 4 dicembre 2019, n. 253, o ancora Corte costituzionale 13 aprile 2021, n. 63 e Corte costituzionale 1 febbraio 2022, n. 28

D'altra parte, la sensazione che suscita la pronuncia n. 62/2022 è che la Corte costituzionale non abbia neanche voluto soffermarsi in modo particolare sul problema del possibile travalicamento dell'ambito della discrezionalità legislativa: benché l'esistenza di tale problema sia stato evidenziato dalla difesa erariale, che ha così eccepito l'inammissibilità della questione, la Corte sul punto si è limitata brevemente ad asserire che il meccanismo di esclusione delle liste elettorali che non presentino candidati di entrambi i sessi integri una misura solo *latu sensu* sanzionatoria pertanto, in quanto tale, non sottoposta a quei vincoli derivanti dall'art. 25, secondo comma, Cost. Tuttavia, sotto tale profilo, il limite all'intervento additivo della Corte costituzionale andava ricercato non tanto nell'art. 25, secondo comma, Cost.⁵⁷, invocato dall'Avvocatura generale dello Stato, quanto nell'art. 28 della Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ove si prevede che «il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

Sull'interpretazione di tale disposizione «dalla formazione non felice e ambigua per più aspetti»⁵⁸ gli sforzi ricostruttivi in dottrina sono stati numerosissimi⁵⁹ e non hanno mancato di evidenziare la debolezza intrinseca di tale disposizione. Il concetto di "discrezionalità legislativa" d'altra parte è sfuggente e «indocile a lasciarsi piegare entro moduli stabilmente conformativi»⁶⁰, sicché la determinazione dell'ambito entro il quale la Corte costituzionale può muoversi risulta complessa e in gran parte lasciata alla sensibilità e all'"autocontrollo" della stessa Corte, con risultati sovente ondivaghi. Per usare le parole di Zagrebelsky, «l'esigenza di rispetto della sfera di libertà politica del legislatore si risolve spesso in un apprezzamento storicamente relativo, condotto non sul carattere astratto delle valutazioni operate dalla Corte ma su quello concreto delle vicende e degli indirizzi politico-legislativi in corso»⁶¹. Ebbene, in tal senso si può certamente evidenziare il mutato contesto politico e

richiamate dagli stessi Giudici costituzionali nella motivazione della pronuncia in epigrafe. Per un approfondimento sulla sentenza Corte cost. n. 1/2014, si rinvia a V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 1, 2018; A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2014; R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2014; M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 4, 2014; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale Italicum alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (note a prima lettura)*, in *Consulta online* (www.giurcost.org), 2014.

⁵⁷ Su tale aspetto la Corte costituzionale nella sentenza in commento si sofferma molto brevemente, al punto 4 del *Considerato in diritto*, evidenziando la non applicabilità alla vicenda dei principi di legalità e di irretroattività sfavorevole che devono caratterizzare la disciplina e l'irrogazione delle sanzioni penali e delle sanzioni punitive in senso stretto.

⁵⁸ A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 123

⁵⁹ Si veda per tutti L. ARCIDIACONO, *Discrezionalità legislativa e giurisprudenza della Corte a confronto in tre recenti decisioni*, in A. CIANCIO, *Persona e «demos». Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, Torino, 2010, 2 ss.

⁶⁰ S. STAIANO, *Introduzione*, in *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, a cura di M. SCUDIERO- S. STAIANO, cit.

⁶¹ G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., 564.

sociale in cui la sentenza in commento si inserisce: un contesto molto più sensibile al tema della parità fra i generi e molto più avvezzo all'utilizzo delle azioni positive in materia di competizioni elettorali. Tuttavia, permane la necessità di specificare in concreto i limiti oltre i quali gli interventi additivi della Corte non dovrebbero spingersi.

Con riferimento alla vicenda in commento, il sistema predisposto dal legislatore in materia elettorale – costituito da un lato, dalle misure antidiscriminatorie per quote, e dall'altro, dalle misure meramente esortative come quelle oggetto delle disposizioni censurate – risultava difficilmente giustificabile e ragionevole, richiedendo di conseguenza un intervento dei Giudici costituzionali. Il persistente *deficit* di presenza femminile nell'ambito della rappresentanza politica e il consequenziale *vulnus* alla tutela del diritto all'elettorato passivo si pongono come problemi diffusi a tutti i livelli in cui si svolge la competizione elettorale, e invero, nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica consente di ritenere superfluo un intervento promozionale del legislatore nei comuni di dimensioni minori. La preservazione del sistema di misure antidiscriminatorie come predisposto dal legislatore avrebbe significato continuare a ignorare la pervasività del problema in contesti in cui, proprio per le minori opportunità che alcuni piccoli comuni offrono rispetto alle grandi aree urbane, tale problema si pone come più complesso da risolvere. Nel ragionamento dei Giudici costituzionali, inoltre, la soluzione prospettata dal giudice *a quo* e accolta nella sentenza in oggetto, si inserisce «nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: essa non altera il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla l. n. 215/2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della dimensione dei comuni»⁶². Tuttavia, a ben vedere, la gradualità dell'impianto normativo non riguardava esclusivamente le diverse misure antidiscriminatorie previste, ma anche le diverse sanzioni comminate a fronte della mancata attuazione delle misure di promozione. La sentenza in epigrafe ha, quindi, alterato quel sistema di sanzioni a intensità progressiva predisposto dal legislatore, prevedendo per i comuni di dimensioni più ridotte un meccanismo di esclusione delle liste elettorali simile al sistema già operante nei comuni con più di 15.000 abitanti, ma che non è previsto per i comuni aventi dimensioni intermedie che contano fra i 5.000 e i 15.000 abitanti.

All'esito di tale pronuncia, è l'intero complesso normativo che risulta modificato con il venir meno di quella corrispondenza, anch'essa voluta dal legislatore, fra intensità della misura *latu sensu* sanzionatoria e dimensione del comune. Per tale ragione, anche a fronte della configurabilità di altre soluzioni meno "invasive", le argomentazioni brevemente addotte dalla Corte a sostegno della scelta di accogliere totalmente la modifica prospettata dal giudice rimettente non convincono del tutto ed evidenziano quanto sia labile e di difficile individuazione il confine fra interventi additivi, coerenti con l'impianto normativo già esistente, e interventi che sconfinano nell'ambito delle attribuzioni legislative.

5. *Alcune considerazioni conclusive*

Appare evidente che, nonostante il limite della discrezionalità legislativa venga ancora invocato dai Giudici costituzionali per motivare pronunce di inammissibilità, lo spazio in cui si muove la Corte, in questa fase dei rapporti con il legislatore, si sia notevolmente ampliato

⁶² Dalla sentenza in commento, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

e potenzialmente continuerà ad ampliarsi, nonostante la materia elettorale sia «tradizionalmente ascritta tra quelle in cui la discrezionalità del legislatore dovrebbe trovare la sua più ampia espressione»⁶³. I *revirements* della Corte costituzionale nelle ipotesi di moniti al legislatore seguiti da pronunce di accoglimento, così come le pronunce additive che direttamente accolgono soluzioni non costituzionalmente obbligate, ma semplicemente “adeguate”, denunciano «l’inanità di ogni sforzo inteso a marcare il displuvio tra area riservata alla scelta discrezionale del legislatore e sfera del sindacato di legittimità costituzionale»⁶⁴. Di conseguenza, stante l’impossibilità di tracciare una netta linea di confine fra i due ambiti, appare ragionevole pronosticare un ulteriore ampliamento dell’area di intervento dei Giudici costituzionali, a fronte di uno stato di immobilismo dal quale il legislatore sembra incapace di uscire.

In passato non sono mancate ipotesi in cui la Corte, ancorché invitata dal giudice rimettente a emettere una sentenza additiva, si è limitata ad accogliere la questione di legittimità costituzionale senza porsi il problema dei possibili vuoti di disciplina conseguenti alla pronuncia di accoglimento. Questa prassi, tuttavia, oggi appare sempre più in disuso a fronte di un crescente *horror vacui*⁶⁵, comprensibile anche alla luce dell’elevato numero di moniti rimasti inascoltati nel corso degli anni⁶⁶.

Entrando nella specificità della materia elettorale, la maggiore “disinvoltura” della Corte costituzionale nell’elaborazione di sentenze come quella in commento può, inoltre, attribuirsi alla diversa portata che il principio di parità di accesso alle cariche elettive oggi assume. Dal breve *excursus* effettuato sulla giurisprudenza costituzionale, emerge come il principio *de quo* si sia evoluto, travalicando le stringenti logiche dell’uguaglianza formale, per inserirsi nella prospettiva sostanziale dell’uguaglianza, assurgendo, infine, a “canone di legalità”, cui «la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto»⁶⁷. In tale prospettiva, la maggiore portata assunta dal principio di cui all’art. 51, primo

⁶³ Così M. ARMANNI, *La garanzia dell’elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *dirittifondamentali.it* (www.dirittifondamentali.it), n. 3, 2021, 103 ss., e in particolare p. 124, cui si rinvia per ulteriori riflessioni, a partire dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 48 del 2021, sul tema dell’utilizzo delle sentenze additive della Corte costituzionale in materia elettorale e del ruolo della discrezionalità legislativa.

⁶⁴ Così V. BALDINI, *Le decisioni manipolative*, in *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, a cura di M. SCUDIERO - S. STAIANO, cit., 134.

⁶⁵ Appare opportuno segnalare sul punto le osservazioni sui lavori dell’Assemblea costituente in tema di strumenti di raccordo fra Corte costituzionale e Parlamento contenuta in N. ASSINI, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in AA. VV., *Scritti sulla Giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, cit., 21 ss.

⁶⁶ Per un’eccezione si veda sentenza Corte costituzionale 23 settembre 2021, n. 185, nella quale la Corte ha ritenuto di dover dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) anche a fronte dell’impossibilità di individuare soluzioni sanzionatorie che potessero essere sostituite a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, determinando in tal modo la creazione di un vuoto normativo. La decisione ha, pertanto, assunto carattere meramente ablativo delle norme censurate in quanto, nel ragionamento della Corte, il *deficit* di tutela conseguente all’ablazione della norma denunciata non attinge a quei livelli che rendono indispensabile la ricerca di soluzioni sanzionatorie alternative, costituzionalmente adeguate, suscettibili di essere sostituite, in attesa di un intervento legislativo (si veda punto 3 del *Considerato in diritto*).

⁶⁷ Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2012, n. 81, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

comma, Cost. può considerarsi il presupposto per un intervento più pregnante, anche in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate. Rimane, tuttavia, insoluto il problema dell'individuazione, nel caso concreto, dei limiti fino a cui gli interventi additivi possano spingersi, come dimostra la pronuncia in commento.

Ma vi è di più. Se non si può che valutare favorevolmente, quantomeno sul piano sociale, l'intervento della Corte volto a dare ulteriore linfa al processo di parità di genere in materia di rappresentanza politica, non si può al contempo non notare come l'intervento della Corte supplisca all'ennesima inefficienza legislativa. Tale inerzia sollecita riflessioni sullo stato di salute di un sistema politico e rappresentativo⁶⁸ che non sembra del tutto in grado di tenere il passo con le sfide e le istanze più attuali, fra le quali certamente spicca anche il tema delle pari opportunità uomo- donna⁶⁹, centrale anche alla luce del PNRR⁷⁰.

Abstract

Le misure antidiscriminatorie nel campo della rappresentanza politica, a poco meno di trent'anni dal primo intervento legislativo e di giustizia costituzionale in materia, rappresentano ancora un tema di forte attualità, che si colloca al centro delle dinamiche fra Corte costituzionale, legislatore, partiti politici e corpo elettorale. In questo contesto, il presente scritto si propone di analizzare la sentenza n. 62 del 2022 della Corte costituzionale che, nella sua "veste" di pronuncia additiva, rappresenta un ulteriore passo avanti nel cammino volto ad assicurare una maggiore presenza di candidati di sesso femminile nelle competizioni elettorali e, soprattutto, la piena attuazione all'art. 51, primo comma, Cost. La tecnica decisionale adottata dalla Corte si presta, inoltre, a riflessioni di più ampio respiro, inerenti al delicato equilibrio fra l'esigenza di evitare "zone franche" dal controllo di costituzionalità e il rispetto della discrezionalità legislativa, in un contesto ormai indirizzato verso il definitivo superamento del limite delle "rime obbligate".

Constitutional Court Judgment No. 62 of 2022 and the principle of gender equality in municipal elections.

⁶⁸ Sul punto, in V. BALDINI, *Le decisioni manipolative*, in *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, a cura di M. SCUDIERO- S. STAIANO, cit., 135, si rileva come dietro tale situazione si «cel[li] l'insidia di una progressiva giurisdizionalizzazione delle questioni politiche che potrebbe indebolire, alla lunga, la legittimazione degli organi rappresentativi e, perciò, il valore stesso della legge come espressione di un processo democratico di decisione». Sulle ragioni sottese al proliferare della giurisprudenza "normativa" della Corte costituzionale si veda anche G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in AA. VV. *Scritti sulla Giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, cit., 755 e M. RUOTOLO, *Il giudice costituzionale: custode della Costituzione o dei diritti e degli equilibri istituzionali?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), n. 4, 2022, 883 ss.

⁶⁹ Per alcune riflessioni sullo stato di attuazione nel nostro ordinamento del principio costituzionale di parità di genere, anche in considerazione dell'impatto negativo che l'epidemia di Covid-19 ha avuto sul tasso di occupazione femminile, si rinvia a M. D'AMICO, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), n. 7, 2022.

⁷⁰ C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it* (www.costituzionalismo.it), n. 2, 2021.

Anti-discrimination measures in the field of political representation, a little less than thirty years after the first legislative and constitutional justice intervention on the subject, are still a highly topical issue, which lies at the heart of the dynamics between the Constitutional Court, legislators, political parties and the electoral body. In this context, this paper proposes to analyse Constitutional Court ruling no. 62 of 2022, which, in its 'capacity' as an additive ruling, represents a further step forward on the path to ensuring a greater presence of female candidates in electoral competitions and, above all, the full implementation of Article 51, first paragraph, of the Constitution. The decision-making technique adopted by the Court also lends itself to broader reflections on the delicate balance between the need to avoid "enclaves" from constitutional review and respect for legislative discretion, in a context now moving towards the definitive overcoming of the limit of "obligatory rhymes".