



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. III

(ESTRATTO)

**LAURA LORELLO**

**LA CORTE DEFINISCE UN ALTRO TASSELLO PER  
L'EFFETTIVITÀ DEL PRINCIPIO DELLE PARI OPPORTUNITÀ.  
LA SENTENZA N. 62 DEL 2022**

25 OTTOBRE 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Laura Lorello**  
**La Corte definisce un altro tassello per l'effettività del principio delle pari opportunità. La [sentenza n. 62 del 2022](#)\***

**ABSTRACT:** *In the judgment no. 62 of 2022, the Italian Constitutional Court deals one more time with the principle of equal access in political representation. The decision shows a new approach of the Italian Constitutional Judge in strengthening gender equality, on the basis of Art. 3rd and Art. 51.1st of the Italian Constitution and provides the principle with a new effectiveness.*

SOMMARIO: 1. Il quadro di riferimento del giudice costituzionale. - 2. Alcuni interventi del giudice amministrativo. - 3. La vicenda della [sentenza n. 62 del 2022](#). - 4. Alcuni aspetti della questione di legittimità sollevata. - 5. L'iter argomentativo della Corte. - 6. Il profilo della misura sanzionatoria. - 7. Alcune notazioni conclusive.

1. *Il quadro di riferimento del giudice costituzionale.*

Con la recente [sentenza n. 62 del 2022](#), la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi della questione della parità di accesso alle cariche elettive nell'ordinamento costituzionale, dando definitiva consistenza al suo carattere effettivo e vincolante riguardo alle possibili scelte che il legislatore elettorale può adottare.

In particolare, la decisione sembra distinguersi per la nettezza con cui il giudice costituzionale ritiene immediatamente efficace il principio delle pari opportunità e per la rapida e sicura individuazione del rimedio da porre a presidio dello stesso, pur nella riconosciuta varietà delle soluzioni prospettabili.

La decisione, ancora, costituisce l'esito del lungo cammino percorso dalla Corte, che, come è noto, ha saputo ribaltare l'originaria posizione di chiusura riguardo ad una modalità di composizione delle liste rispettosa dell'art. 51, comma 1, Cost.

Infatti, nella [sentenza n. 422 del 1995](#), la Corte, di fronte alla previsione dell'art. 5, comma 2, della l. 81 del 1993, che prescriveva che nelle liste di candidati<sup>1</sup> nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato di norma in misura superiore ai due terzi, non aveva esitato a riscontrare un contrasto evidente, tanto con il principio di eguaglianza formale dell'art. 3, comma 1, insieme all'art. 51, comma 1, Cost. (vecchio testo); quanto con il principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2, Cost. perché le azioni promozionali, pur ammesse dall'ordinamento costituzionale, devono limitare il loro raggio d'azione alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, senza intervenire sul pieno esercizio dei diritti fondamentali<sup>2</sup>; quanto ancora con l'art. 67 Cost., poiché occorre assicurare il carattere unitario della rappresentanza politica, «connotato essenziale e



<sup>1</sup> Legge 25/3/1993, n. 81, "Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale". A questa disciplina era seguita la legge 23/2/1995, n. 43, "Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario", che introduceva anche in questo caso un sistema di elezione misto. Questo percorso di riforma è stato completato con la l. cost. n. 1 del 1999, che introduce, quale modello di forma di governo regionale definito in Costituzione, per quanto sempre derogabile dagli Statuti, quella con elezione diretta del presidente, in luogo della precedente che era parlamentare assembleare "pura". Similmente, la legge 43 del 1995 qualche tempo dopo avrebbe disposto in modo analogo in riferimento alle liste regionali e provinciali, art. 1, commi 5 e 6.

<sup>2</sup> Corte cost., [sent. 12/9/1995, n. 422](#), cons. dir. 6. Sul tema delle azioni positive si vedano tra gli altri B. PEZZINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi (a proposito della legge 125/91 sulle azioni positive)*, in *Pol. Dir.*, 1, 1993, 51 ss., M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 65 ss., *La parità tra i sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi (a cura di), Torino, 2003, M. CAIELLI, *Azioni positive*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2008, 115 ss. e più recentemente A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, 173 ss.

principio supremo della Repubblica»<sup>3</sup>, che soffrirebbe laddove venisse imposta una composizione delle liste obbligatoriamente aperta ad entrambi i sessi.

Questa posizione era destinata a cambiare radicalmente nella successiva [sentenza n. 49 del 2003](#) (di poco precedente alla pubblicazione della legge di revisione costituzionale dell'art. 51 Cost.)<sup>4</sup>, nella quale la disposizione degli artt. 2, comma 2, e 7, comma 1, della legge reg. Val d'Aosta n. 21 del 2002 (elezione del Consiglio regionale), che prevedeva che le liste dovessero comprendere candidati di entrambi i sessi a pena di invalidità, veniva ritenuta compatibile con lo stesso quadro costituzionale, e cioè sia con l'art. 3, comma 1, Cost. che con l'art. 51, comma 1, Cost., che ancora con l'art. 67 Cost.<sup>5</sup> In sostanza, le quote di lista si configuravano, ancor prima che fosse vigente l'impegno della Repubblica alla promozione delle pari opportunità sancito dal nuovo testo dell'art. 51, comma 1, Cost., come strumenti perfettamente conformi ai principi costituzionali.

A corredo di questa apertura è seguita poi la [sentenza n. 4 del 2010](#), che è intervenuta su un altro strumento di sostegno per il conseguimento della parità di accesso alle cariche elettive: la doppia preferenza di genere. In quel caso era l'art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, che introduceva, per l'elezione del Consiglio regionale<sup>6</sup>, la possibilità che l'elettore esprimesse due preferenze, vincolando però la validità della seconda alla scelta di un candidato di sesso diverso da quello indicato nella prima preferenza. Anche in questa decisione la Corte esclude la fondatezza delle censure sollevate in riferimento all'art. 3, all'art. 51, comma 1, e all'art. 48 Cost.<sup>7</sup>, e anzi per la prima volta parla di esigenza di dare *effettività* al principio di eguaglianza astrattamente sancito<sup>8</sup>, nell'ambito dell'accesso alle cariche elettive, aggiungendo, qualche tempo dopo, nella [sentenza n. 81 del 2012](#), che la disposizione dell'art. 51, comma 1, Cost.<sup>9</sup> possiede un carattere vincolante per tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico<sup>10</sup>, non rappresentando una previsione di natura solo promozionale, né programmatica né di mero principio<sup>11</sup>.

## 2. Alcuni interventi del giudice amministrativo.

Le questioni emerse nella giurisprudenza costituzionale citata sono state oggetto dall'attenzione di alcuni giudici amministrativi in diverse occasioni.

<sup>3</sup> Corte cost., [sent. 12/9/1995 n. 422](#), dir. 7.

<sup>4</sup> Legge cost. 30/5/2003 n. 1 "Modifica dell'art. 51 della Costituzione". Sul nuovo dell'art. 51, v. M. MIDIRI, Art. 51, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 101 ss. Le regioni ordinarie erano state chiamate a inserire il principio delle pari opportunità negli statuti dalla l. cost. 31/1/2001 n. 2 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano" e dalla legge cost. 18/1/2001 n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione". Per le Regioni a Statuto speciale si veda l'art. 3, comma 1, Stat. Sicilia, l'art. 15, comma 2, Stat. Sardegna, l'art. 15, comma 1, Stat. Val d'Aosta, l'art. 12, comma 1, Stat. Friuli-Venezia Giulia, l'art. 47, comma 4, Stat. Trentino-Alto Adige.

<sup>5</sup> Corte cost., [sent. 10/2/2003, n. 49](#), dir. 3.1 e 3.3.

<sup>6</sup> L. reg. Campania 27/3/2009 n. 4

<sup>7</sup> Corte cost., [sent. 14/1/2010, n. 4](#), dir. 3.1.

<sup>8</sup> Corte cost., [sent. 14/1/2010, n. 4](#), dir. 3.1.

<sup>9</sup> Corte cost., [sent. 5/4/2012, n. 81](#), dir. 4.3.

<sup>10</sup> Sul carattere vincolante del principio della parità di accesso alle cariche elettive la Corte di era espressa qualche anno prima nella [sent. 143 del 2010](#), relativa ad un giudizio di legittimità costituzionale sollevato dal tribunale di Palermo, riguardo alla legge reg. Sicilia 20/3/1951, n. 29, "Elezione dei Deputati all'Assemblea Regionale siciliana". La Corte aveva, infatti, ribadito che l'esercizio della potestà legislativa anche primaria delle regioni "incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificatamente sancito in materia dall'art. 51, comma 1 (dir. 4.1), che si configura come principio della legislazione statale, cui le regioni devono conformarsi nel disciplinare l'accesso alle cariche elettive; lo stesso art. 51, peraltro, nelle parole della Corte, riveste un "ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità" (dir. 4.1).

<sup>11</sup> Così come sostenuto dalla regione ricorrente, Corte cost., [sent. 5/4/2012, n. 81](#), fatto.

Tra queste un primo caso è quello della regione Puglia. Come è noto, allo scopo di garantire una composizione paritaria dell'organo consiliare, il d.l. n. 86 del 2020, conv. nella l. 7 agosto 2020, n. 98, aveva introdotto, per le elezioni del Consiglio regionale del 2020, la doppia preferenza di genere che si è aggiunta alla soglia limite del 60% dei candidati dello stesso sesso, già prevista dalla legislazione elettorale regionale<sup>12</sup>. Tale soglia, tuttavia, non essendo accompagnata dalla indicazione di alcuna sanzione in caso di mancato rispetto della stessa, non aveva impedito che prendessero parte alla competizione elettorale liste non in regola, con conseguente vanificazione dell'efficacia dello strumento c. d. del 60/40, ai fini della promozione della parità di accesso alle cariche elettive. Proprio su questo profilo, oltre che su altri, verteva il ricorso proposto al Tar Puglia, sez. di Bari<sup>13</sup>, nel quale si lamentava che il fatto che l'accertamento della violazione della soglia del 60% non comportasse l'esclusione della lista dalla competizione elettorale<sup>14</sup> rendeva del tutto inefficace la misura introdotta, compromettendo l'effettività del principio della parità di accesso alle cariche elettive e negandone la natura cogente e immediatamente vincolante. Nella sua decisione del 2021, tuttavia, il Tar Puglia<sup>15</sup> ha respinto la tesi dei ricorrenti, pur riconoscendone il carattere *suggestivo*, riconducendo il principio delle pari opportunità al novero dei «principi di ordine generale, la cui attuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario»<sup>16</sup>. Infatti, in materia di legislazione elettorale, affidata alla potestà legislativa concorrente delle regioni *ex art.* 117, comma 3, e 122, comma 1, Cost., spetta al legislatore regionale dare attuazione ai principi stabiliti dalla legge statale, nella specie la l. n. 165 del 2004, come modificata alla l. n. 20 del 2016, e, quindi, anche al principio delle parità di accesso alle cariche elettive da questa introdotto, quale «principio rivolto all'indirizzo del legislatore regionale e non (quale) norma di dettaglio vincolante

<sup>12</sup> Legge reg. 28/1/2005, n. 2 “Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.” La legge prevede la mancata erogazione dei contributi ai gruppi consiliari, il cui ammontare poteva giungere fino ad un massimo della metà e per il periodo della sola prima annualità. Essa era fissata in proporzione del numero dei candidati in più rispetto al numero massimo consentito, secondo quanto disposto dall'art. 5, legge reg. 11/1/1994 n. 3 (Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 5 della legge reg. 30/11/2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica). L'ammontare della somma, affidato ad un decreto del Presidente del Consiglio regionali, era stato fissato con il d.p.g.r. 15/12/2005, n. 1021 e con il d.p.g.r. 1/2/2011, n. 74.

<sup>13</sup> Il ricorso aveva ad oggetto, più specificamente, l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale presso la Corte di appello di Bari di proclamazione degli eletti al consiglio regionale, in riferimento all'elezione di sei candidati di due liste, che avevano preso parte alla competizione senza rispettare la soglia del 60% di candidature dello stesso sesso, prescritta dalla legge 20 del 2016. Sotto il profilo del Diritto, nel ricorso si lamentava che le disposizioni della legge reg. 2 del 2005 (art. 8, comma 13, e 13, art. 10, comma 1, e art. 2, comma 9, e) fossero in contrasto con diverse disposizioni costituzionali: art. 51, comma 1, art. 117, comma 7, art. 3, comma 2, art. 122, comma 1, questa in riferimento, in qualità di norma interposta, all'art. 4, c)-*bis*, n. 1, della legge 165 del 2004, come modificata dall'art. 1, comma 1, della legge 20 del 2016; e infine art. 123, comma 1, in riferimento all'art. 6 Stat. Puglia (legge reg. 12/5/2004 e succ. mod e integr.).

<sup>14</sup> In particolare, riguardo all'art. 8, comma 13, della legge reg. 2 del 2005, si contestava, come già evidenziato, che la soglia limite del 60% potesse essere violata senza alcuna reale conseguenza, poiché l'accertamento della avvenuta violazione non comportava l'esclusione della lista dalla competizione elettorale, ma solo l'eventuale e successiva applicazione della sanzione pecuniaria costituita dalla semplice riduzione delle somme erogate al gruppo consiliare (gruppo di non sicura costituzione), fino al massimo della metà e per il solo primo anno della consiliatura. Si trattava, dunque, di una misura che, agendo *ex post*, non era in grado di incidere sul risultato elettorale ormai consolidato, permettendo che l'intera procedura si svolgesse in contrasto con le finalità per cui la legge prevede misure di riequilibrio della rappresentanza di genere. A rendere più grave la situazione di illegittimità, ancora secondo i ricorrenti, si aggiungeva il fatto che la legislazione regionale prevedeva specifiche disposizioni che escludono liste con un numero di candidati inferiore al minimo o con un non sufficiente numero di sottoscrizioni, eliminando i candidati in esubero privi di qualche requisito, ma nulla dispone nel caso di mancato rispetto della soglia del 60%. In tal modo, proseguivano i ricorrenti, risultava chiaro che una misura destinata ad operare su una competizione elettorale già chiusa non poteva dirsi realmente efficace nella prospettiva della garanzia della parità di accesso alle cariche elettive. Si poneva, quindi, la questione della effettività del principio delle pari opportunità e delle vie attraverso cui realizzarla (10 e s.).

<sup>15</sup> Tar Puglia (Sezione Terza), sent. 16/1/2021, n. 95.

<sup>16</sup> Tar Puglia (Sezione Terza), sent. 16/1/2021, n. 95, 6.

sotto ogni profilo attuativo»<sup>17</sup>. Dunque, per il Tar Puglia nessuna immediata effettività poteva riconoscersi al principio delle pari opportunità e la sua operatività restava sospesa fino a quando il legislatore regionale non vi avesse dato attuazione.

Un secondo caso in cui viene in luce la questione dell'effettività del principio delle pari opportunità, di poco precedente alla decisione del Tar Puglia citata, è quello affrontato dal Consiglio di Stato nel dicembre 2020<sup>18</sup>. Il giudice amministrativo, assumendo una posizione opposta a quella del giudice pugliese, ha disposto la sospensione in via cautelare del regolamento per l'elezione dei consigli degli Ordini dei dottori commercialisti<sup>19</sup>, in quanto lo stesso non conteneva alcuna previsione volta ad assicurare il rispetto del principio delle pari opportunità, risultando, pertanto, illegittimo. Non valeva, a riguardo, per il collegio giudicante la circostanza che mancasse nell'ordinamento «una norma primaria in grado di individuare integrazioni del sistema elettorale che assicurino il rispetto del precetto costituzionale» dell'art. 51, comma 1<sup>20</sup>; e ciò in quanto si sarebbe finito in tal modo con il declassare il principio delle pari opportunità, sottraendo allo stesso la vincolatività e la precettività che devono essergli proprie e riproponendo la risalente distinzione tra norme costituzionali precettive e programmatiche, che per ciò stesso non sarebbero precettive, distinzione «ripudiata» dalla Corte Costituzionale sin dalla [sentenza n. 1 del 1956](#)<sup>21</sup>. Seguendo questa impostazione, il Tar Lazio, nella successiva decisione di merito del 2021<sup>22</sup>, ha accolto il ricorso, configurando il principio delle pari opportunità come «naturale declinazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione»<sup>23</sup> e ritenendo ormai definitivamente «superata la questione del carattere precettivo o programmatico della disposizione»<sup>24</sup>.

Ne discende che non solo il legislatore, ma anche il *potere amministrativo* deve farsi carico dell'azione di promozione richiesta dall'art. 51, comma 1, Cost., che, in quanto norma immediatamente vincolante, deve *conformare* e *indirizzare* le scelte discrezionali dell'amministrazione, «ponendosi (...) quale parametro di legittimità sostanziale» della sua azione<sup>25</sup>.

Accanto all'acclarato carattere precettivo e vincolante, il Tar Lazio rivela un'ulteriore funzione dell'esigenza di assicurare l'equilibrio tra i due sessi nell'accesso alle cariche elettive: quello di dare attuazione ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 Cost<sup>26</sup>. Questo profilo viene ricollegato ad una precedente decisione dello stesso Tar Lazio<sup>27</sup>, che già nel 2011 aveva valorizzato l'equilibrata partecipazione di donne e uomini ai processi decisionali e operativi di organismi amministrativi. Infatti, proprio la differente qualità del bagaglio che

---

<sup>17</sup> Tar Puglia (Sezione Terza), sent. 16/1/2021, n. 95, 7.

<sup>18</sup> Consiglio di Stato, (Sezione Terza), ord. 18/12/2020, n. 9208.

<sup>19</sup> Una dottoressa commercialista aveva impugnato il regolamento vigente in materia di elezione dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei revisori dei conti, di fronte al Tar Lazio, chiedendone la sospensione (insieme al provvedimento che fissava la data delle elezioni), poiché esso non conteneva alcuna disposizione volta «a contrastare le discriminazioni di genere ed a promuovere le pari opportunità» (Consiglio di Stato, (Sezione Terza), ord. 18/12/2020, n. 9208, 4). Anche in questa ipotesi si chiedeva, altresì, di sollevare una questione di legittimità costituzionale relativa al regolamento in riferimento agli articoli 3 e 51 Cost. Il Tar Lazio aveva respinto l'istanza cautelare e il relativo provvedimento (Tar. Lazio, Roma, Sez. I, ord.12 novembre 2020, n. 6927) era stato poi impugnato di fronte al Consiglio di Stato.

<sup>20</sup> Consiglio di Stato, (Sezione Terza), ord. 18/12/2020, n. 9208, 6.

<sup>21</sup> *Ivi.* Aggiunge il Consiglio di Stato che una simile prospettazione «finisce per introdurre una sfera di insindacabilità dei regolamenti, pur in caso di acclarato contrasto con la disciplina di rango costituzionale, qualora tale disciplina non sia già passata per il filtro della legislazione ordinaria».

<sup>22</sup> Tar Lazio (Sezione Prima), sent. 22/4/2020, n. 7724.

<sup>23</sup> Tar Lazio (Sezione Prima), sent. 22/4/2020, n. 7724, diritto, 9.

<sup>24</sup> Tar Lazio (Sezione Prima), sent. 22/4/2020, n. 7724, diritto, 10.

<sup>25</sup> Tar Lazio (Sezione Prima), sent. 22/4/2020, n. 7724, diritto, 10.

<sup>26</sup> Tar Lazio (Sezione Prima), sent. 22/4/2020, n. 7724, diritto, 10.

<sup>27</sup> Tar Lazio, sez. II, 25 luglio 2011, n. 6673, diritto, 25.

ciascuno dei due generi possiede, in termini di «umanità, sensibilità, approccio culturale e professionale» può contribuire ad accrescere la funzionalità, la produttività, l'efficienza, la trasparenza e l'imparzialità dell'azione pubblica.

Le decisioni esaminate mostrano una difficoltà dei giudici amministrativi ad esprimere un orientamento unitario sul carattere precettivo e vincolante del principio della parità di accesso alle cariche elettive, difficoltà che, in assenza di una revisione e integrazione della legislazione vigente, soltanto un intervento del giudice costituzionale avrebbe potuto superare. E l'intervento è arrivato con la [sentenza n. 62 del 2022](#), originata, ancora una volta, da un'iniziativa del Consiglio di Stato.

### 3. La vicenda della [sentenza n. 62 del 2022](#).

Nel giugno del 2021<sup>28</sup>, il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte Costituzionale una questione di legittimità relativa alla normativa che regola l'elezione dei consigli comunali, per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti. In particolare, la questione aveva ad oggetto l'art. 71, comma 3-*bis*<sup>29</sup>, del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e l'art. 30, comma 1<sup>30</sup>, lett. d-*bis*, del d.p.r. n. 570 del 1960 (Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali); i parametri invocati erano l'art. 51, comma 1, l'art. 3 e l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento questo all'art. 14 Cedu e all'art. 1 Prot. Add. n. 12.

Secondo il giudice remittente la carenza di una misura sanzionatoria, per le liste che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi, all'interno della disciplina per l'elezione dei consigli comunali dei comuni con meno di 5000 abitanti, costituisce una violazione del principio della parità di accesso alle cariche elettive dell'art. 51, comma 1, Cost.

Nel soffermarsi sulla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato afferma la «natura precettiva e non meramente programmatica della disposizione»<sup>31</sup>, che rende necessaria la predisposizione di «misure dirette a colmare le diseguglianze di genere nella partecipazione politica»<sup>32</sup> e ciò perché al diritto di partecipazione politica sia assicurata l'inviolabilità prescritta dall'art. 2 Cost.

Inoltre, la lesione di tale diritto si configura di particolare gravità proprio nel caso di specie, nel quale la modesta dimensione del *contesto aggregativo* considerato (un comune con popolazione inferiore a 5000 abitanti), non deve mettere in ombra il determinante apporto della comunità alla vita politica e sociale del Paese, tenuto anche conto che i comuni di così ridotte dimensioni

<sup>28</sup> Consiglio di Stato (Sezione Terza) ord. 4/6/2021, n. 4294 (reg. ord. Corte cost. 130/2021)

<sup>29</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 1, «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi».

<sup>30</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 1. La disposizione prevede che entro il giorno successivo a quello della presentazione delle candidature la Commissione: «verifica che nelle liste dei candidati, per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia rispettata la previsione contenuta nel comma 3-*bis* dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima»; mentre la lettera e), modificata dall'art. 2, comma 2, lett. a), n. 2, della legge n. 215 del 2012, prevede che la medesima Commissione «ricusa le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto e riduce quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 3-*bis*» dell'art. 71 T.U. enti locali.

<sup>31</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 1.4.

<sup>32</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 1.4.

rappresentano il due terzi del totale dei comuni italiani e che vi risiedono circa 10 milioni di persone<sup>33</sup>. In ambiti demograficamente così ristretti, prosegue il Consiglio di Stato, la mancanza di un meccanismo sanzionatorio che garantisca il rispetto della parità di genere nella formazione delle liste dei candidati «svuoterebbe (l') intervento di promozione», che è alla base della l. n. 215 del 2012, proprio perché in tali ambiti «è effettivamente difficile valorizzare il patrimonio umano e professionale delle donne»<sup>34</sup>. E ancora, sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, «*prius* logico-giuridico dell'art. 51 Cost.», il Consiglio ritiene che, pur nella ragionevole diversità delle normative adottate sulla base della differente dimensione dei comuni, la disciplina vigente produce l'effetto di «escludere dall'ambito di applicazione del principio di parità milioni di cittadine, per il solo fatto di vivere in comuni di piccole dimensioni»<sup>35</sup>, palesandosi come *non razionale*<sup>36</sup>. Il Consiglio di Stato conclude indicando alla Corte di estendere anche ai comuni con meno di 5.000 ab. la sanzione dell'esclusione della lista dalla competizione elettorale, già prevista dall'art. 33, comma 1, lett. d-*bis*), del d.p.r. n. 570 del 1960 per i comuni con più di 15.000 ab.

Nella sua difesa l'Avvocatura dello Stato, nel sostenere l'inammissibilità delle questioni sollevate, significativamente non fa alcun riferimento all'effettività del principio, limitandosi a contestare la richiesta, formulata alla Corte dal giudice remittente, di introdurre con una sentenza una sanzione, facoltà riservata al solo legislatore<sup>37</sup>; e limitandosi a difendere la scelta del legislatore di non prevedere misure sanzionatorie per il caso di liste non rispettose del principio delle pari opportunità, per i comuni di più piccole dimensioni, sulla base della «difficoltà di garantire» l'eguale rappresentanza dei sessi in contesti demograficamente ridotti: « Lo stesso legislatore avrebbe quindi ragionevolmente valutato le caratteristiche socio-demografiche dei comuni italiani e conciliato il principio della parità di genere con i principi – non inferiori per rango costituzionale – della partecipazione democratica e del pieno collegamento dei rappresentanti politici con il territorio.»<sup>38</sup>.

Sotto il profilo della possibilità di candidare soggetti non residenti nel comune sede della competizione elettorale, l'Avvocatura paventa il rischio che la carenza di candidati di uno dei due sessi nelle piccole realtà territoriali «potrebbe condurre a candidature slegate o poco legate al territorio dell'ente amministrato», richiedendosi un bilanciamento tra i diversi interessi, fondato su un «un meccanismo di maggiore flessibilità, che esprima un punto di equilibrio tra l'accesso alle cariche elettive nel rispetto della parità di genere e la maggiore rappresentatività possibile dei territori.»<sup>39</sup>.

#### 4. Alcuni aspetti della questione di legittimità sollevata alla Corte.

Nella sua decisione<sup>40</sup>, la Corte ritiene necessario partire da una ricostruzione del quadro normativo vigente, mostrando come l'intervento riformatore, operato con la l. n. 215 del 2012,

<sup>33</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 1.4.

<sup>34</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 1.4.

<sup>35</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 1.4.1.

<sup>36</sup> Consiglio di Stato (Sezione Terza) ord. 4/6/2021, n. 4294, 20. Aggiunge il Consiglio di Stato che «In tema di parità di genere, non può dirsi supportata da razionalità la misura che esclude dall'ambito della sua applicazione milioni di cittadini - e specialmente di cittadine – per il solo fatto di vivere in aree urbane a bassa densità demografica. Nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica esclude che in questi Comuni sia superfluo un intervento promozionale del legislatore. Intervento che, anzi, può risultare talora indispensabile per le minori opportunità che alcuni comuni piccoli o piccolissimi offrono rispetto alle grandi aree urbane.»

<sup>37</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 3.1.

<sup>38</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 3.2.

<sup>39</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 3.2.

<sup>40</sup> Si vedano le acute osservazioni di T. GROPPI, *Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova stagione della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni*, in [federalismi.it](#), 15, 2022.

abbia inciso sul TU degli enti locali (artt. 71 e 76 del d.lgs. n. 267 del 2000), per le elezioni nei comuni fino a 15.000 abitanti e con più di 15.000 abitanti; e sugli artt. 30 e 33 del d.p.r. n. 570 del 1960, riguardo alla presentazione delle candidature nei comuni fino a 10.000 e con più di 10.000 abitanti<sup>41</sup>. In tal modo la Corte dà conto del carattere graduale dei vincoli e delle sanzioni poste a presidio del loro rispetto, sanzioni definite in relazione alla dimensione dei comuni. Questi, infatti, sono suddivisi in tre fasce, alle quali corrispondono prescrizioni via via meno rigorose man mano che si procede dai comuni più popolosi (più di 15.000 ab.), a quelli meno popolosi (tra 15.000 e 5.000 ab.), a quelli piccoli (meno di 5.000 ab.).

La Corte, poi, individua i meccanismi volti a promuovere la parità di genere, distinguendo tra:

la doppia preferenza di genere, prevista per i comuni con più di 15.000 ab. e per quelli tra i 15.000 e i 5.000 ab. (artt. 71, comma 5, e 73, comma 3, T.U. enti locali, come modificato dalla l. n. 215 del 2012);

la quota di lista, prevista per le stesse due tipologie di comuni citate, che stabilisce che nelle liste di candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore ai due terzi<sup>42</sup>. In caso di violazione di questa misura, la Commissione elettorale interviene riducendo i candidati presenti nella lista, cancellando, a partire dall'ultimo, i nomi di quelli che eccedono la quota dei due terzi per il genere di appartenenza, fino a che essa non sia riportata alle previsioni di legge<sup>43</sup>.

I due meccanismi indicati, tuttavia, non sono estesi dalla normativa vigente ai comuni più piccoli, cioè con meno di 5.000 ab., per i quali, osserva la Corte, l'unica misura volta a realizzare il riequilibrio è contenuta nella disciplina generale dell'art. 71, comma 3-*bis*, secondo cui nelle liste dei candidati «è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi», senza, però, l'indicazione di alcuna misura sanzionatoria in caso di eventuale violazione<sup>44</sup>.

A questo punto il giudice costituzionale ritiene necessario procedere a fare ordine nella formulazione della questione di legittimità costituzionale, così come prospettata dal Consiglio di Stato, operando, in realtà, una sua riformulazione, che risulterà funzionale al suo obiettivo: garantire l'effettiva operatività del principio delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive<sup>45</sup>.

Infatti, al di là dell'interpretazione fornita dal remittente, la vera questione è la mancanza di uno strumento sanzionatorio che presidi il rispetto del principio nei comuni di piccole dimensioni, relegandolo, sostanzialmente a «mera affermazione di principio»<sup>46</sup>.

L'analisi della disciplina elettorale nel suo complesso, peraltro, mette in evidenza, secondo la Corte, che non vi sono sanzioni specifiche, per la violazione dell'obbligo di comporre le liste, che garantiscano una rappresentanza paritaria dei due sessi, per i comuni con più di 5.000 ab. Qui si prevede da un lato l'annullamento della seconda preferenza, che, dunque, non opera nel momento della formazione delle liste ma in quello della espressione del voto; e dall'altro lato si prevede la riduzione della lista nel caso di mancato rispetto della riserva di quota. Solo per i comuni con più di 15.000 ab. si ritrova una misura effettiva, ovvero la ricasazione, e quindi l'esclusione dalla

<sup>41</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 2.

<sup>42</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 2, «con arrotondamento all'unità superiore qualora il sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi».

<sup>43</sup> Artt. 71, comma 3-*bis* e 73, comma 1, T.U. enti locali, come modificato dalla l. n. 215 del 2012. Nella sua ricostruzione, inoltre, la Corte mette in evidenza come la normativa preveda conseguenze diverse nel caso in cui si debba procedere alla riduzione dei candidati presenti nelle liste, conseguenze legate alla dimensione dei comuni. Per quelli con più di 15.000 ab., infatti, la Commissione elettorale *ricusa* la lista interessata; per quelli con popolazione compresa tra 15.000 e 5.000 ab., la cancellazione dei candidati eccedenti la quota non può determinare una loro riduzione sotto il minimo prescritto dalla legge per l'ammissione delle liste alla competizione elettorale. Si tratta di due misure di differente intensità che tengono conto della consistenza demografica delle realtà locali.

<sup>44</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 2.

<sup>45</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 3.

<sup>46</sup> E qui la Corte ridefinisce la questione, riferendola agli artt. 71, comma 3-*bis*, T.U. enti locali e 30, comma 1, lett. d-*bis*), del d.p.r. n. 570 del 1960, nella parte in cui non prevedono «l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 ab.», Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 3

competizione elettorale, delle liste che risultino avere un numero di candidati inferiore al minimo prescritto, a causa della riduzione subita per la violazione della quota dei due terzi<sup>47</sup>. Questo mostra che la Corte è guidata dall'obiettivo di rendere effettivo il principio delle pari opportunità nell'ordinamento costituzionale e, dunque, non limita la sua indagine all'ambito delle realtà comunali più piccole, ma la stende a tutte, in modo da assicurare che la parità dell'art. 51 Cost. riceva una garanzia generale ed efficace.

### 5. L'iter argomentativo della Corte.

Nell'affrontare la questione sollevata e da lei stessa ridefinita, la Corte parte dal riconoscimento della più ampia discrezionalità del legislatore in materia elettorale<sup>48</sup>, ampia discrezionalità motivata dal carattere *politico* delle scelte operate, che disegnano le modalità della partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche, anche prima dell'espressione del voto, cioè nella formazione delle liste. Il ventaglio di possibilità che si aprono al legislatore, e che ha trovato riscontro nelle diverse soluzioni adottate, ha, però, un limite preciso: il necessario rispetto «dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite», canoni che vanno correlati al fine della promozione delle pari opportunità sancito dall'art. 51, comma 1, Cost.<sup>49</sup>

Nel caso esaminato, osserva la Corte, la normativa non prevede alcuna misura volta a garantire l'effettiva realizzazione del principio delle pari opportunità nella formazione delle liste dei comuni con meno di 5.000 ab., il che la rende «del tutto in effettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo Cost.»<sup>50</sup>. In sostanza, la mancanza di un meccanismo sanzionatorio che assicuri la rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste dei candidati spezza il legame con la finalità promozionale dell'art. 51, comma 1, Cost., privando la previsione legislativa dei caratteri della ragionevolezza e della coerenza rispetto a quella finalità.

C'è poi un argomento, prospettato dall'Avvocatura dello Stato, che la Corte richiama espressamente: l'esigenza di garantire la *rappresentatività*. Secondo l'Avvocatura, la mancata previsione, per le liste dei comuni con meno di 5.000 ab., di quote di candidati di uno dei due sessi e la carenza di sanzioni per il mancato rispetto di una rappresentanza paritaria rispondono ad «una precisa volontà del legislatore», cioè quella di considerare la difficoltà di assicurare tale rappresentanza nei comuni più piccoli. In tal senso, il legislatore avrebbe fondato la propria scelta sulla base delle caratteristiche sociodemografiche dei comuni di minori dimensioni, operando una *conciliazione* tra il principio della parità di genere e i principi, «non inferiori per rango costituzionale», della partecipazione democratica e del «pieno collegamento dei rappresentanti politici con il territorio»<sup>51</sup>. Infatti, sempre secondo l'Avvocatura, la previsione di quote o limiti numerici potrebbe portare «a candidature slegate o poco legate al territorio dell'ente amministrato», nel caso in cui non fosse possibile reperire nel suo ambito candidati dei due sessi, «con un conseguente deficit di rappresentatività delle liste»<sup>52</sup>.

Ma la Corte è di diverso avviso.

L'esigenza di garantire la rappresentatività, pur ragionevole, non può determinare una riduzione o un'elisione della garanzia delle pari opportunità. Questa è, invece, condizione per realizzare una autentica capacità rappresentativa degli eletti, che devono riflettere la composizione della società e della comunità locale, fatta di uomini e donne. Lo stesso Consiglio rimettente ne è ben consapevole,

<sup>47</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 3.

<sup>48</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 6.1.

<sup>49</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 6.1.

<sup>50</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 6.2.

<sup>51</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto, 3.2.

<sup>52</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto 3.2.

quando afferma, come già ricordato, che la garanzia di una composizione paritaria delle liste si fa più intensa proprio nelle realtà demograficamente più svantaggiate, «in cui è effettivamente più difficile valorizzare il patrimonio umano e professionale delle donne»<sup>53</sup>. Dunque, il meccanismo rappresentativo, sul quale si fondano gli ordinamenti democratici, risulta dimidiato se non si assicura la presenza di entrambi i sessi nelle liste, così come la rappresentanza politica si realizza pienamente solo se gli stessi prendono parte in condizioni di parità alla competizione elettorale.

Emerge qui tutto il valore della partecipazione democratica dei cittadini ai processi di decisione politica, una partecipazione che, ancor prima dell'espressione del voto, si concretizza nella associazione nei partiti politici (art. 49 Cost.), nella successiva definizione delle liste dei candidati, che dovrebbero vedere il contributo di uomini e donne, e nella loro necessaria composizione paritaria. Di ciò è ben avveduta la Corte che, già nella [sentenza n. 422 del 1995](#), reclamava l'intervento dei partiti, ancor prima di quello del legislatore, sollecitando la formazione di una cultura politica della parità<sup>54</sup>.

A conclusione della sua disamina la Corte ritiene che la disciplina censurata risulti in chiaro contrasto sia l'art. 3, comma 2, che con l'art. 51, comma 1, Cost., sottolineando la sua «palese incoerenza con la ratio della legge n. 215 del 2012, che, come recato dal titolo, si propone di «promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali»<sup>55</sup>.

#### *6. Il profilo della misura sanzionatoria.*

Si arriva, così, all'ultimo profilo affrontato dalla Corte, quello della sanzione applicabile per la violazione della composizione paritaria delle liste nei comuni con meno di 5.000 ab.

Nell'assenza di una specifica previsione legislativa, che è poi all'origine della questione sollevata, il Consiglio di Stato, come si è detto, propone al giudice costituzionale una soluzione operativa e immediata, che permetta di riconoscere la necessaria effettività al principio delle pari opportunità.

In modo originale, infatti, il giudice remittente suggerisce alla Corte di estendere alla vicenda oggetto del giudizio la misura prevista dall'art. 33, comma 1, lett. *d-bis*), del d.p.r. n. 570 del 1960 per i comuni con più di 5.000 ab., ovvero l'esclusione della lista non rispettosa di una composizione paritaria.

Ed è qui che si rivela l'approccio *innovativo* seguito dalla Corte, che riconosce subito, a premessa del suo ragionamento, che il terreno in cui si muove si caratterizza per la varietà delle soluzioni praticabili dal legislatore e per l'assenza di un'unica soluzione «costituzionalmente obbligata»<sup>56</sup>. Ma questa considerazione non può precluderle di ricercare rimedi adeguati «per

---

<sup>53</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), fatto, 1.4.

<sup>54</sup> Queste sollecitazioni, come è noto, non hanno trovato riscontro nelle scelte delle forze politiche. A riguardo sono state presentate, nelle diverse legislature, numerose proposte di legge, mai giunte all'approvazione, sulla disciplina dei partiti politici, tra i quali si ricorda il d.d.l. S2439 del 2016, il cui art. 2 stabiliva: «(Norme in materia di partecipazione politica) 1. I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti, movimenti e gruppi politici organizzati per concorrere alla formazione dell'indirizzo politico, all'elaborazione di programmi per il governo nazionale e locale nonché alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di genere, in conformità alla Costituzione e ai principi fondamentali dell'ordinamento democratico.

2. L'organizzazione e il funzionamento dei partiti, movimenti e gruppi politici organizzati sono improntati al principio della trasparenza e al metodo democratico, la cui osservanza, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni della presente legge. È diritto di tutti gli iscritti partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito (...).»

<sup>55</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 6.3.

<sup>56</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 7.

ricondere l'ordinamento al rispetto della Costituzione»<sup>57</sup>, esigenza, questa, che non può essere attenuata dalla riconosciuta discrezionalità del legislatore, quando si è «di fronte alla violazione di diritti fondamentali»<sup>58</sup>. Dunque, nel caso della violazione del fondamentale diritto alla parità di accesso alle cariche elettive, ai fini della valutazione del giudice costituzionale, non ha rilievo che vi sia una «unica soluzione costituzionalmente obbligata, ma piuttosto viene in luce che l'ordinamento possiede già una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, tutte coerenti con i fini individuati dal legislatore»<sup>59</sup>.

Questa ultima formulazione, quasi poetica, permette al giudice costituzionale di tracciare le coordinate della sua decisione: il pieno riconoscimento della discrezionalità del legislatore, il ventaglio delle opzioni messe in campo dallo stesso, la lacuna riscontrata, la natura di diritto fondamentale dell'interesse da proteggere e, infine, l'esigenza di approntare una tutela efficace e rapida a un diritto fondamentale.

Si definisce, così, un percorso quasi obbligato verso la soluzione prospettata dal remittente, che la Corte considera *adeguata* e che non è frutto di una scelta estemporanea, ma *appartiene* già all'ordinamento giuridico, ben collocandosi nel sistema da esso disegnato e rispondendo in modo coerente alle finalità del legislatore<sup>60</sup>. Questo, d'altra parte, resta libero di operare scelte diverse da quella introdotta, che risultino in sintonia con l'impianto normativo vigente e che si conformino pienamente ai principi della Costituzione.

#### 7. Alcune notazioni conclusive.

La [sentenza n. 62 del 2022](#) si rivela importante almeno sotto due aspetti.

Innanzitutto, come si è ricordato nelle pagine precedenti, essa rappresenta un ulteriore esito del cammino del principio delle pari opportunità nell'ordinamento costituzionale, un esito più robusto rispetto alle precedenti decisioni, in linea con il carattere *incrementale* e *progressivo* delle decisioni del giudice costituzionale sul tema<sup>61</sup>. La pronuncia è, però di rilievo anche perché esprime una decisa affermazione del carattere effettivo del principio, ponendo fine alla questione della natura solo programmatica dell'art. 51, comma 1, Cost, o a quella della natura di principio dello stesso, che deve ricevere attuazione da parte del legislatore statale o regionale. La parità di accesso alle cariche elettive è principio immediatamente efficace, che opera in modo generale, vincolando tanto il legislatore, quanto l'amministrazione pubblica, quanto i partiti.

Si potrebbe dire che si è di fronte a una vera rivoluzione rispetto alla [sentenza n. 422 del 1995](#), rivoluzione che dà conto dell'evoluzione culturale e costituzionale, che la stessa Corte aveva in quella sede sollecitato.

In secondo luogo, la sentenza sembra tratteggiare fattezze nuove nel rapporto tra giudice costituzionale e legislatore.

Se è vero che in tempi più recenti la Corte ha voluto precisare il proprio ruolo nel sistema costituzionale, ribadendo l'approccio collaborativo con il Parlamento<sup>62</sup>, è pur vero che non sempre questo dialogo ha dato i suoi frutti. Ciò è testimoniato da una crescita dei moniti che la Corte ha rivolto all'indirizzo del Parlamento, preferendo, come è noto, posticipare la propria decisione in attesa di un intervento del legislatore. In questi casi, spesso caratterizzati dalla connotazione

<sup>57</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 7.1.

<sup>58</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 7.1.

<sup>59</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 7.1.

<sup>60</sup> Corte cost., [sent. 25/1/2022, n. 62](#), diritto, 7.2.

<sup>61</sup> Si veda N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in [Rivista AIC](#), 4, 2017.

<sup>62</sup> Si veda l'intervista al Presidente della Corte costituzionale, G. Amato, in [Annuario della Corte costituzionale](#), 2021.

sensibile dei temi trattati, come le decisioni di fine vita o l'ergastolo ostativo, la Corte ha dato al Parlamento un tempo di riflessione e di azione, per non dover vestire panni che non le sono propri e non dovere assumere le vesti del decisore politico<sup>63</sup>.

Ma nel caso della [sentenza n. 62 del 2022](#), poco spazio c'era per un altro monito, considerate le sollecitazioni già espresse in passato verso il legislatore e verso i partiti politici quali primi attori nella definizione del contenuto delle liste di candidati. Necessitava, invece, una soluzione immediata, in grado di dare forma all'effettività del principio delle pari opportunità, soluzione che la Corte introduce direttamente, seguendo la direttrice evocata dal giudice remittente e scegliendo una tra le soluzioni già contemplate dalla normativa vigente.

Ne deriva una decisione additiva, che non preclude al legislatore la scelta di altre possibili strade, nell'esercizio della sua discrezionalità, e che, se rappresenta un allontanamento dallo schema delle c. d. rime obbligate<sup>64</sup>, è però espressione di un nuovo modulo, che la stessa Corte definisce delle "rime possibili"<sup>65</sup>, modulo nel quale, appunto, essa *attinge* ad opzioni già presenti nell'ordinamento.

Se nello schema delle "rime obbligate", come è noto, il remittente deve indicare alla Corte il *verso dell'addizione* e la Corte ricava la norma mancante dalla disciplina di situazioni analoghe, nel nuovo modello delle "rime possibili" al giudice costituzionale viene proposta una soluzione che è già presente nel tessuto normativo insieme ad altre e questo la fa propria, ricavando da essa la norma mancante, che viene, però, individuata all'interno di uno spettro di opzioni esistente.

Si potrebbe, forse, dire che alla *rima baciata* (obbligata), che segue la sequenza AABB, venga ora ad affiancarsi la *rima incatenata* (la cui sequenza è ABA BCB CDC etc.), nella quale il primo verso, l'indicazione data alla Corte, è seguito da un secondo verso, il campo delle scelte percorribili, e, infine, da un terzo, la soluzione trovata dalla Corte, che aderisce all'esito prospettato nel primo verso. Proprio come in questo schema, la determinazione della Corte può seguire la proposta iniziale, ma deve scaturire all'interno del perimetro delle previsioni legislative vigenti, tra le quali deve essere compiuta la sua scelta, appunto *incatenata*<sup>66</sup>.

Questo nuovo modello di pronuncia, comunque lo si voglia definire a rime possibili o a rima incatenata, sembra segnare un'evoluzione nel rapporto tra giudice costituzionale e Parlamento.

La Corte, infatti, non concede più un tempo per la futura decisione parlamentare, che se è sempre possibile, resta eventuale e ritardata. Diversamente, quando si è di fronte alla violazione di diritti fondamentali, come quello di un accesso alle cariche elettive in condizioni di parità, non sembra ammissibile più alcuna ulteriore attesa, se non al prezzo di sacrificare il valore costituzionale della partecipazione democratica.

---

<sup>63</sup> Si veda la [Relazione Annuale della Corte costituzionale](#), 2021, 12 ss., nella quale si elencano le diverse forme del dialogo tra Corte e legislatore nella giurisprudenza costituzionale del 2021. In particolare, si rileva un incremento dei moniti al legislatore dai 10 del 2018, ai 20 del 2019, ai 25 del 2020 e ai 29 del 2021.

<sup>64</sup> Si veda M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"*, in [federalismi.it](#), 3, 2021.

<sup>65</sup> Si veda la [Relazione Annuale della Corte costituzionale](#), 2021, cit., 14.

<sup>66</sup> Riguardo al percorso decisionale seguito dalla Corte nella [sent. n. 62 del 2022](#), R. VASSALLO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio di parità di genere nelle elezioni comunali*, in [Nuove Autonomie](#), 2, 2022, 11, parla di versi liberi