

## *Eguaglianza di genere e partecipazione nelle aree interne*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Garanzia delle pari opportunità di accesso alle cariche elettive nei piccoli comuni: una differenziazione ingiustificata. – 3. Il necessario (ma non sufficiente) intervento della Corte costituzionale (sent. n. 62/2022). – 4. Considerazioni conclusive.

di Michele Barone

### **1. Premessa**

La garanzia effettiva dei più ampi spazi di partecipazione, sia per i singoli che per le formazioni sociali ove si svolge la loro personalità, rappresenta il cardine dell'impianto costituzionale, il principio fondamentale attorno a cui ruota tutta l'organizzazione dei poteri pubblici disposta dalla Costituzione italiana.

È compito della Repubblica rimuovere ogni condizione di marginalità che, di fatto, si verifichi nel territorio nazionale, tanto rispetto all'accesso ai servizi essenziali – sanità, istruzione, lavoro (o, in caso di disoccupazione incolpevole, strumenti di protezione sociale), cultura, solo per menzionarne alcuni – quanto alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Questo compito, solennemente affidato alla Repubblica dell'art. 3, comma 2, Cost., non sempre viene svolto fino in fondo. L'Italia, infatti, è composta per gran parte da *aree interne*, porzioni di territorio che si trovano ad una distanza significativa dai "poli", ossia da quei centri in cui servizi essenziali e partecipazione sono garantiti al massimo livello.

Un chiaro esempio di *marginalità* rispetto alla partecipazione all'organizzazione *politica* è offerto dal tema oggetto di queste brevi considerazioni: la mancanza di garanzia *effettiva* della pari opportunità, per entrambi i sessi, di accesso alle cariche elettive nei comuni piccoli – con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti – e piccolissimi – con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti<sup>1</sup>.

Infatti, in relazione ai primi è previsto l'obbligo di assicurare «la rappresentanza di entrambi i sessi» nelle liste dei candidati al consiglio comunale, in modo che nessuno dei due venga rappresentato «in misura superiore ai due terzi dei candidati»; per i secondi, invece, la legge dispone soltanto l'obbligo – che vige in generale – di garanzia di rappresentanza di entrambi i sessi, senza la fissazione di alcuna soglia: basta, dunque, la presenza di un solo candidato di sesso diverso da quello maggiormente rappresentato<sup>2</sup>.

Tali obblighi, tuttavia, non sono presidiati da alcuna sanzione efficace. Nel primo caso, in effetti, qualora i candidati di un sesso superino la soglia dei due terzi del totale, la Commissione elettorale mandamentale procede alla riduzione della lista «cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati»; quando, però, per riportare il numero dei

---

<sup>1</sup> Sul tema della garanzia delle pari opportunità per entrambi i generi nell'ambito delle competizioni elettorali la letteratura è vastissima. Si vedano, *ex plurimis*, M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011; G. Brunelli, *Donne e politica*, Bologna, 2006; A. Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012; S. Gardini, *Equilibri di genere negli organi di rappresentanza politica*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2017; E. Palici di Suni Prat, *Le ragioni delle donne nelle Regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 609 ss.; Aa. Vv., *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, a cura di A. Falcone, Milano, 2011; Aa. Vv. *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, a cura di B. Beccalli, Milano, 1999.

<sup>2</sup> Art. 71, comma 3-bis, del T.u.e.l. (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», introdotto dall'art. 2, comma 1, lett c), l. 23 novembre 2012, n. 215 – «Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni»).

candidati appartenenti al genere più rappresentato entro la soglia fissata occorre cancellarne così tanti che il numero complessivo dei componenti della lista diventa inferiore a quello minimo prescritto per l'ammissione alla competizione, la conseguenza non è che la lista venga riusata – come sarebbe lecito e logico attendersi e com'è d'altronde previsto per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti – ma, invece, che l'operazione di cancellazione debba arrestarsi una volta raggiunta tale soglia minima di ammissibilità<sup>3</sup>. Da ciò, ad avviso della Corte costituzionale, deriva la conseguente possibilità di elusione non solo – com'è evidente – della regola che prevede la soglia massima dei due terzi dei componenti della lista prescritta per i candidati appartenenti a ciascun sesso, ma anche della stessa regola generale relativa alla necessaria rappresentanza di entrambi i sessi: la presentazione di liste composte da candidati di un solo sesso resterebbe priva di ogni sanzione<sup>4</sup>.

Per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti la situazione non cambierebbe nella sostanza, non essendo prevista alcuna “soglia minima” di rappresentanza di ciascun sesso e non essendo la regola della rappresentanza di entrambi i sessi presidiata da alcuna sanzione<sup>5</sup>.

Una simile differenziazione della normativa in materia di composizione delle liste nell'ambito del processo elettorale comunale, basata sul *numero di abitanti* dei comuni, può ritenersi giustificata?

## **2. Garanzia delle pari opportunità di accesso alle cariche elettive nei piccoli comuni: una differenziazione ingiustificata**

La *ratio* che ne è alla base sembra legata all'intenzione del legislatore di non gravare di “oneri eccessivi” il processo di formazione delle liste nei piccoli comuni, che evidentemente parte dal presupposto che, per ragioni socio-culturali, i soggetti politici *ivi* operanti avrebbero più difficoltà ad assicurare una composizione delle liste, se non paritaria, quantomeno non troppo squilibrata, rispetto alle formazioni politiche presenti nei comuni più popolosi<sup>6</sup>. Ciò sarebbe dovuto, probabilmente, alle caratteristiche delle aree interne, i cui abitanti patiscono un accesso più difficoltoso ai servizi essenziali e alle forme effettive

---

<sup>3</sup> Art. 30, comma 1, lett e), d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 («Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali»).

<sup>4</sup> C. cost., sent. n. 62 del 2022, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>5</sup> Su questo è intervenuta, di recente, la Corte costituzionale, che con la citata sentenza n. 62/2022 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) 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» (v. *infra*).

<sup>6</sup> La *ratio* non sembra, invece, possa risiedere in non meglio precisate ragioni demografiche evocate dall'Avvocatura dello Stato (v. C. cost., sent. n. 62/2022, punto 3.2 del *Ritenuto in fatto*), secondo cui il legislatore avrebbe voluto tener conto «della difficoltà di garantire tale rappresentanza nei comuni più piccoli. 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».

Le difficoltà che potrebbero sorgere dalle particolari condizioni demografiche che caratterizzerebbero i piccoli comuni rispetto a quelli più grandi, tuttavia, non potrebbero che riguardare *entrambi i sessi*. Peraltro, come precisa la stessa Corte, i problemi legati alla demografia non hanno portato il legislatore ad escludere l'operatività di una sanzione efficace, qual è la riusazione della lista, *anche* nell'ambito del processo elettorale relativo ai comuni sotto i 15.000 abitanti, quando la lista sia composta da un numero di candidati inferiore ai tre quarti dei componenti del consiglio comunale (artt. 71, comma 3, T.u.e.l. e 30, comma 1, lett e), d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 – «Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali»), regola, peraltro, più severa rispetto a quella prevista per i comuni sopra i 15.000 abitanti, per i quali il numero minimo dei candidati di ciascuna lista equivale ai due terzi dei componenti del consiglio comunale (art. 73, comma 1, T.u.e.l.).

Perché mai, allora, paventate difficoltà che non hanno portato il legislatore ad escludere la sanzione della riusazione della lista qualora presenti un numero di candidati inferiore al minimo prescritto, dovrebbero poter ragionevolmente giustificare una differenziazione in relazione alla tutela delle pari opportunità di genere?

di partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese: il che potrebbe essere alla base, se non di un'arretratezza culturale, quantomeno di una minore sensibilità in relazione al tema dell'eguaglianza di genere.

Ebbene, tale presupposto appare infondato o quantomeno indimostrato<sup>7</sup>. Ma anche se si ammettesse la sua validità, l'assenza di un vero presidio del principio di pari opportunità per entrambi i sessi nell'ambito dei piccoli risulterebbe comunque ingiustificata.

In primo luogo, non tutti i piccoli comuni possono essere qualificati come "aree interne", né, all'inverso, tutti i comuni più grandi come "poli" o "aree peri-urbane"<sup>8</sup>. Pertanto, da questo punto di vista, il numero degli abitanti di un comune non potrebbe essere considerato un parametro adeguato ad una modulazione differenziata della normativa in materia: il discrimine, semmai, dovrebbe essere rappresentato dalla collocazione o meno del comune in un'area interna.

In secondo luogo, soprattutto, è proprio nei casi in cui i fenomeni discriminatori sono più frequenti e/o intensi che le norme anti-discriminatorie – quali sono quelle in discorso (v. *infra*) – svolgono la loro funzione più importante: il loro rigore, anziché essere ridotto, dovrebbe semmai aumentare.

È evidente, insomma, l'irragionevolezza di normative che promuovono la partecipazione di entrambi i sessi all'organizzazione politica in modo del tutto inefficace *proprio laddove* tale partecipazione si assume sia più ostacolata. Si giunge, in questo caso, al paradosso che la Repubblica è pronta a rimuovere gli ostacoli che non sussistono, o che non sono significativi, e non è pronta, invece, a farlo nei casi in cui si pensa – a torto o a ragione – che vi siano davvero<sup>9</sup>.

### **3. Il necessario (ma non sufficiente) intervento della Corte costituzionale (sent. n. 62/2022)**

Opportunamente, allora, la Corte costituzionale, con la sent. n. 62 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa in materia<sup>10</sup>, 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.

Tale intervento può considerarsi sufficiente a garantire la legittimità costituzionale delle norme in questione, alla luce degli artt. 3 e 51 della Costituzione<sup>11</sup>? Pare proprio di no.

Anche se la Corte non poteva spingersi oltre, in virtù del vincolo derivante dal principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, ha comunque ribadito un concetto rilevante, affermato sin dalla sentenza n. 49 del 2003: la garanzia della rappresentanza di entrambi i sessi<sup>12</sup> costituisce un

---

<sup>7</sup> È la stessa Avvocatura che, subito dopo aver rilevato le suddette difficoltà demografiche (v. *supra*, nota 6), si contraddice affermando che «le donne rappresentano attualmente circa il trenta per cento dei componenti dei consigli comunali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, avvicinandosi alla quota di un terzo prevista per i comuni con popolazione superiore, a dimostrazione dell'effettività del principio della parità di genere anche in mancanza di una specifica sanzione».

<sup>8</sup> Non è sempre corretta l'equazione "piccoli comuni=aree interne" (che, in base a com'è strutturata l'attuale normativa in materia, dovrebbe basarsi su quella, ancor più discutibile, "aree interne=maggiori discriminazioni di genere") perché anche i comuni più grandi possono trovarsi in tali aree (si pensi, ad esempio, ad Isernia, Enna, Matera, Nuoro, che per di più sono capoluoghi di provincia. Sulla classificazione delle diverse aree cfr. <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-le-aree-interne/>, in cui viene riportata un'utilissima mappa interattiva).

<sup>9</sup> In tal caso, si tratterebbe di ostacoli di ordine *sociale* che, come detto, è dato dubitare si presentino in misura sensibilmente maggiore nei comuni meno popolosi rispetto a quelli con un numero maggiore di abitanti.

<sup>10</sup> V. *supra*, nota 5.

<sup>11</sup> Parametri utilizzati dalla Corte ai fini del sindacato di legittimità costituzionale: v. punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Ora presidiata, in virtù della pronuncia additiva citata, dalla sanzione della riconsiliazione della lista nei comuni sotto i 5.000 abitanti. È da ritenersi, tuttavia, che dopo tale sentenza la sanzione possa essere applicata anche nell'ambito dei comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, per analogia. Non potrebbe, infatti, ritenersi vigente il divieto di analogia, poiché, come la stessa corte precisa, non si tratta di sanzione *in senso stretto*, ma di una «conseguenza della mancanza di un requisito di ammissibilità della lista; e considerato altresì che la qualificazione della misura, come lato sensu "sanzionatoria" del mancato rispetto di una prescrizione posta a pena di ammissibilità, ha un significato affatto diverso da quello che ha con riferimento alle sanzioni penali o comunque di natura punitiva in senso stretto, cui si riferiscono le garanzie dell'art. 25, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 134 del 2019, n. 223 e n. 121 del 2018) e alla cui categoria la misura in esame non può in alcun modo essere ricondotta» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

meccanismo di non discriminazione *minimale*, che non è in alcun modo sufficiente ad integrare il rispetto dei principi di cui agli artt. 3 e 51 Cost. citati<sup>13</sup>.

Anzi, è probabile che neanche le norme che presidiano il principio delle pari opportunità tra i generi nell'ambito dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 siano idonee a tal fine. Com'è stato rilevato in dottrina, il principio della pari opportunità potrebbe ritenersi rispettato solo da liste composte per metà da donne e per metà da uomini<sup>14</sup>.

Ciò non dovrebbe apparire eccessivo perché, è bene ribadirlo, un simile vincolo alla formazione delle liste non costituisce un'azione *di vantaggio* a favore di un sesso, bensì un meccanismo funzionale, appunto, a far sì che le *chances* di accesso alle cariche elettive siano le medesime per donne e uomini<sup>15</sup>: solo attraverso una partecipazione alla competizione elettorale davvero paritaria ciò sembra possibile. Nessun risultato è, comunque, assicurato: sono gli elettori a decretarlo<sup>16</sup>.

In questa prospettiva, l'obbligo di garantire a entrambi i sessi pari opportunità di partecipazione alla competizione elettorale, più che una *rottura* del principio di eguaglianza finalizzata a favorire categorie di fatto svantaggiate, ne rappresenta la piena attuazione<sup>17</sup>: la norma rimuove ostacoli fattuali alla partecipazione, senza però favorire nessuna categoria, ma imponendo solo la garanzia di pari *chances* per tutti<sup>18</sup>. Tale meccanismo sembra necessario perché, in sua assenza, le discriminazioni in base al sesso non sarebbero giuridicamente rilevabili e sanzionabili. Infatti, non esiste un "diritto alla candidatura" in capo al singolo: la formazione delle liste passa attraverso l'insindacabile filtro dei partiti e delle formazioni politiche che le compongono<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Nella sent. n. 62/22, la Corte riporta e ribadisce il passaggio della sent. n. 49 del 2003, in cui aveva affermato che un simile vincolo «per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti, esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le "condizioni di parità" fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi».

A. Deffenu, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, 918-928; S. Mabellini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, n. 1/2003, 372 ss.; L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, n. 1/2003, 364 ss.

<sup>14</sup> Cfr. L. Carlassare, *op. ult. cit.*, 370 s.

<sup>15</sup> *Ivi*, 366, spec. nota 9.

<sup>16</sup> *Ivi*, 366, nota 4. Ciò sarebbe vero anche quando alla competizione elettorale, come talvolta avviene nei comuni piccolissimi, partecipasse una sola lista: in tal caso, il risultato *necessario* dell'elezione dei candidati di entrambi i generi andrebbe considerato un effetto diretto non della norma *antidiscriminatoria*, bensì di scelte politiche *omissive*.

Quanto precede vale, naturalmente, a condizione che sia previsto il voto di preferenza, com'è nel caso delle elezioni comunali. Il discorso cambia, invece, in relazione ai sistemi volti ad assicurare l'equilibrio di genere nell'ambito di leggi elettorali, come quella per il Parlamento (cfr. P. Scarlatti, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, in *Nomos*, 2/2018), che non ammettono il voto di preferenza. In quei casi, in effetti, può configurarsi una sorta di "garanzia di risultato", dovuta ad un meccanismo di "riserva dei seggi", il cui numero aumenta proporzionalmente all'aumentare dei voti ottenuti dalla lista.

<sup>17</sup> In tal senso, cfr. L. Carlassare, *op. ult. cit.*, 365, secondo cui tale meccanismo rappresenta «un'attuazione piuttosto che una rottura del principio stesso. Secondo l'art. 51 "Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza" e, dunque, sembra in contrasto con il disposto costituzionale l'esclusione di uno dei sessi dalle liste (vale a dire dalla possibilità di partecipare alla competizione elettorale) non, viceversa, l'inclusione di entrambi che consente a donne e uomini parità di chances».

<sup>18</sup> Una «norma regolativa delle candidature può servire all'un sesso o all'altro a seconda dei momenti: oggi giova alla donna, domani può giovare all'uomo (e non mi sembra impensabile). Il che comporta anche che, mentre l'azione positiva è necessariamente temporanea, legata alla persistenza di una precisa situazione di fatto, una norma antidiscriminatoria non ha da essere necessariamente temporanea, anzi a mio avviso dovrebbe durare perché risponde ad un'esigenza di eguaglianza che permane, comunque, invariata. In questo senso è «neutra» (e può servire a donne e uomini)» (L. Carlassare, *op. ult. cit.*, 366, spec. nota 9).

<sup>19</sup> Non c'è alcun concorso per la formazione delle liste, la cui composizione è rimessa alle libere scelte dei presentatori. La competizione, dunque, è solo *successiva* alla presentazione delle liste: l'esservi inseriti è il presupposto fondamentale per prendervi parte. Non essendo, dunque, le liste formate attraverso un metodo concorsuale l'unico modo per garantire che non avvengano discriminazioni in base al genere è fissare *ex lege* il principio della necessaria parità di dei rappresentanti dei due sessi.

Sono, ad ogni modo, le sole discriminazioni in base al sesso a poter (*e dover*) assumere una rilevanza giuridica: ciò, in virtù della peculiarità del parametro, l'unico richiamato sia dall'art. 3, comma 1, che dall'art. 51 Cost. Ecco perché l'incapacità di garantire ad entrambi i sessi pari opportunità attraverso una partecipazione egualitaria alla competizione elettorale non rappresenta propriamente un dettaglio trascurabile per una formazione politica: la garanzia di pari *chances* è una componente *fondamentale* della partecipazione alla vita democratica<sup>20</sup>. L'esclusione dalla competizione elettorale delle liste squilibrate dal punto di vista del genere pare, dunque, una conseguenza proporzionata e adeguata *in generale*, poiché i soggetti che non sono in grado di coinvolgere entrambi i sessi non sarebbero comunque idonei a veicolare un processo di formazione della *rappresentanza* che sia pienamente rispettoso del principio di non discriminazione in base al sesso, che la Costituzione chiaramente sancisce e che dovrebbe essere considerato *fondamentale*.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

In conclusione, l'obbligo di composizione paritaria delle liste non appare soltanto giuridicamente necessario alla luce del dettato costituzionale, ma sembra anche rappresentare, di fatto, un prezioso stimolo affinché la partecipazione femminile, da formalmente obbligatoria, diventi sostanzialmente voluta e diffusa, non solo nell'ambito delle competizioni elettorali, ma degli stessi partiti politici. Le "occasioni obbligate" possono, infatti, rivelarsi "paideutico" affinché, con il tempo, sempre più persone desiderino coglierle appieno.

Tale vincolo, se non limita la libertà dell'elettore, ma solo – in parte – le scelte di chi compone le liste, sembra cionondimeno avere una formidabile capacità di promozione della partecipazione e di sensibilizzazione dell'elettorato: in una prima fase, in assenza di ulteriori misure, può non produrre risultati significativi – l'elettorato potrebbe continuare a preferire un sesso piuttosto che l'altro –, ma, alla lunga, è molto più facile che si creino le condizioni affinché sempre più cittadine colgano l'occasione per mettersi in gioco davvero e sempre più elettori per votare per loro, rispetto, invece, alla diversa ipotesi di assenza del vincolo alla formazione delle liste, in cui tale occasione va conquistata *sul campo* con molte più incertezze e fatica.

Si tratta, insomma, di una misura giuridica che, più che comportare effetti stringenti sul piano strettamente giuridico – a nessuno è garantita l'elezione – può produrre importanti effetti "paideutici" sulla popolazione, favorendo una partecipazione che quantomeno in una prima fase potrebbe bensì essere "formale" e in qualche modo "forzata", che però potrebbe in molti casi trasformarsi in partecipazione sostanziale, davvero sentita, nonché *di successo*, delle donne. Questo meccanismo, insomma, aumenta la probabilità che sempre più donne decidano di rompere quell'argine di arretratezza sul tema della parità di genere che rimane ancora diffuso nel nostro Paese – senza apprezzabili e generalizzabili differenze legate al numero di abitanti –, contribuendo così, tramite la partecipazione, ad innescare processi virtuosi.

Alla luce di quanto detto, la collocazione di un comune in un'*area interna* non dovrebbe essere il criterio per ridimensionare l'intensità dei meccanismi di contrasto alle discriminazioni di genere, ma, all'inverso, la loro scarsa intensità dovrebbe forse rappresentare uno degli "indici" di marginalità che rendono "*interna*" una determinata area; marginalità che, a differenza delle altre, non sarebbe relativa ma *assoluta*: mentre l'accesso agli altri tipi di servizi essenziali e di processi partecipativi, per i cittadini delle aree interne, è "solo" *più difficile* – "basta" percorrere una certa distanza, che certo crea significativi disagi, ma che comunque non rende l'accesso *impossibile* –, la pari opportunità di accesso alla carica di consigliere comunale dei residenti dei piccoli comuni resta in ogni caso *preclusa*. Pertanto, i piccoli comuni confinanti con i poli sono pienamente equiparabili, sotto questo aspetto, alle aree interne; specularmente, i comuni

---

<sup>20</sup> E non, invece, un valore da bilanciare con la partecipazione, come sostiene l'Avvocatura dello Stato (cfr. C. cost., sent. n. 62/2022, punto 3.2 del *Ritenuto in fatto*).

con popolazione superiore ai 15.000 abitanti collocati nelle aree interne sono accomunabili ai poli, in relazione ai processi partecipativi.

Sembra, allora, che l'intera normativa di contrasto alle discriminazioni in base al sesso prevista dal T.u.e.l. (come modificato dalla l. n. 215/2012) necessiti di una riforma, che riguardi non solo i piccoli e piccolissimi comuni, ma anche quelli più grandi.