

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Lazio – Roma – Sezione II, 25 luglio 2011, n. 6673.

A fronte di una squilibrata rappresentanza dei generi sul piano numerico o quantitativo, potrà comunque ritenersi raggiunto l'equilibrio soltanto nel caso di conferimento al genere scarsamente rappresentato di ruoli o funzioni il cui rilievo sostanziale e funzionale sia tale, secondo logicità e ragionevolezza, da compensare il gap numerico.

Omissis.

Assumevano, in particolare, i ricorrenti che la presenza in Giunta di un solo assessore di sesso femminile non garantisse il rispetto del parametro dell'equilibrio di genere, introdotto puntualmente dalla disposizione statutaria sopra richiamata a tutela del principio costituzionalmente rilevante delle pari opportunità.

Con successivi motivi aggiunti estendevano l'impugnazione alla successiva ordinanza n. 64 del 2 marzo 2011 con la quale il Sindaco di ..., riesaminati gli atti sopra menzionati, li confermava integralmente, fornendo motivazione sul punto della ritenuta conformità delle determinazioni assunte con il principio di pari opportunità.

Insistevano infatti i ricorrenti tutti nel ritenere la composizione della Giunta del Comune di ... in contrasto con il parametro dell'equilibrio di genere a cui il Comune stesso si sarebbe autovincolato in sede statutaria, a dispetto delle argomentazioni poste dal Sindaco a fondamento del nuovo provvedimento confermativo.

Omissis.

La legittimazione generale innanzi tutto, a parere del Collegio va riconosciuta in capo ai consiglieri comunali i quali, ai sensi dell'articolo 47 del Testo Unico degli Enti Locali, possono essere nominati membri della Giunta municipale e sono in quanto tali portatori di un interesse concreto e specifico a che, nella nomina dei componenti della Giunta, vengano rispettate dal Sindaco tutte le disposizioni normative di carattere immediatamente cogente.

Omissis.

Non può, in altri termini, ritenersi ipotizzabile una legittimazione processuale legata al possesso di requisiti ulteriori rispetto a quelli che fondano la legittimazione sostanziale alla nomina alla carica di assessore.

Omissis.

Detta legittimazione generale, ad avviso del Collegio, si specifica poi, e assume connotati ancor più definiti, allorché l'azione sia volta, come nel caso di specie, a garantire l'attuazione delle disposizioni dello statuto comunale, che costituisce espressione primaria della funzione normativa consiliare.

L'assunto va ribadito anche allorché, come nel caso di specie, il precetto, del quale si lamenta la violazione, costituisce precipitato del principio delle pari opportunità e si traduce nell'obbligo, per il Sindaco, di assicurare nella formazione della Giunta l'equilibrio di genere.

Nella richiamata prospettiva infatti, ad avviso del Collegio, la legittimazione non può aprioristicamente essere ritenuta sussistente in capo ai soli consiglieri comunali di sesso femminile, considerato che la garanzia dell'equilibrio di genere anche in seno agli organismi politici esecutivi risponde ad un interesse non circoscrivibile in ragione del genere di volta in volta non adeguatamente rappresentato e, soprattutto, è affidata ad un precetto, di carattere generale e riconducibile al principio di buon andamento dell'azione pubblica, la cui violazione può per tale ragione essere contestata da ogni consigliere comunale.

Omissis.

Il ruolo istituzionale rivestito dalle predette specifica ulteriormente il sopra rammentato profilo di legittimazione processuale dei consiglieri comunali, a garanzia dell'attuazione all'interno degli organismi comunali, prima ancora che nell'ambito cittadino, delle prescrizioni poste a presidio delle pari opportunità; senza che, in detta prospettiva, possa assumere valenza il fatto che alla Commissione speciale delle elette siano riconosciute, a tutela delle pari opportunità, funzioni solo consultive e di proposta e non anche di amministrazione attiva.

Il ragionamento seguito con riguardo ai consiglieri comunali conduce, però, ad avviso del Collegio, a configurare una legittimazione all'impugnazione degli atti di nomina della Giunta non circoscritta ai soli componenti dell'organo consiliare, considerato che ciascun cittadino elettore nel Comune di riferimento può essere nominato assessore anche se non eletto al Consiglio comunale.

La legittimazione all'impugnazione degli atti di nomina della Giunta di ... deve quindi essere riconosciuta anche a ciascun cittadino elettore del Comune di ..., non già a titolo di azione popolare (non ricorrendo i presupposti per la configurazione di nessuna delle ipotesi tipiche di azione popolare in materia di elezione degli organismi rappresentativi e riguardando invero l'azione popolare le diverse ipotesi di legittimazione eccezionalmente riconosciuta sia pure in difetto del presupposto della titolarità di una posizione soggettiva di interesse), bensì in

quanto soggetto potenzialmente aspirante alla titolarità della carica.

Omissis.

Ne consegue che il cittadino elettore è anche portatore di un interesse concreto ed attuale all'annullamento degli atti di nomina degli assessori, adottati in violazione delle norme di legge o statutarie.

E ciò perché, potendo ciascun elettore, come detto, aspirare alla nomina ad assessore, anche se non eletto al Consiglio Comunale, (cfr. articolo 4, comma 5, del d.lgs. n. 156/2010), sussiste un interesse giuridicamente rilevante di ciascun cittadino elettore a che le nomine avvengano in conformità alle norme di legge o di statuto.

Omissis.

Come ripetutamente ribadito dalla giurisprudenza (cfr., da ultimo, Tar Campania, Napoli I, n. 1985/2011) la nomina degli assessori comunali non può essere intesa come un atto oggettivamente non amministrativo che realizza scelte di carattere politico e, come tale, non sindacabile innanzi al giudice.

Il provvedimento di nomina degli assessori infatti non contiene scelte programmatiche, non individua i fini da perseguire nell'azione di governo e non ne determina il contenuto; non costituisce, dunque, atto (di indirizzo) politico e neppure direttiva di vertice dell'attività amministrativa.

Omissis.

Soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi, specie se di vertice e di spiccata caratterizzazione politica, garantisce l'acquisizione al *modus operandi* dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere.

Organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un deficit di rappresentanza democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale (il che risulta persino più grave in organi i cui componenti non siano eletti direttamente, ma nominati), risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato.

L'equilibrio di genere, come parametro conformativo di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, nato nell'ottica dell'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale fra i sessi, viene così ad acquistare una ulteriore dimensione funzionale, collocandosi nell'ambito degli strumenti attuativi dei principi di cui all'art. 97 Cost.: dove l'equilibrata partecipazione di uomini e donne (col diverso patrimonio di umanità, sensibilità, approccio culturale e professionale che caratterizza i due generi) ai meccanismi decisionali e operativi di organismi esecutivi o di vertice diventa nuovo strumento di garanzia di funzionalità, maggiore produttività, ottimale perseguimento degli obiettivi, trasparenza ed imparzialità dell'azione pubblica.

L'assunto trova ulteriore conferma nella pienezza della formula adottata dal codice delle pari opportunità (d.lgs. 198/06) che all'articolo 1, comma 4, come modificato dal d.lgs. n. 5/2010 di attuazione della direttiva comunitaria 2006/54/CE, stabilisce che l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi e di regolamenti, ma anche nell'adozione di atti amministrativi e in tutte le attività politiche ed amministrative.

Omissis.

Le norme statutarie non si limitano ad una mera enunciazione di principio sull'obiettivo delle pari opportunità, ma si articolano in precetti puntuali, importanti, che vincolano l'azione amministrativa in generale e, in particolare, le scelte rimesse alle competenze del Consiglio Comunale e dello stesso Sindaco.

Omissis.

A fronte di ciò non vale obiettare, come fa la difesa di ... in questo giudizio, che l'articolo 51, comma 1, Cost., si limiterebbe ad individuare, quale obiettivo da perseguire con strumenti e tempi rimessi alla discrezionalità dei processi di decisione politica, l'esigenza di garantire la presenza delle donne all'interno degli organi, piuttosto che prescrivere direttamente il rispetto di un numero minimo di componenti di sesso femminile all'interno degli stessi; né che le enunciazioni di principio dello Statuto in tema di pari opportunità non avrebbero efficacia giuridica vincolante, quanto piuttosto una funzione culturale e politica che non consentirebbe di affermarne la precettività, non ostandovi il fatto che esse possano essere inserite in una disposizione di carattere organizzativo quale, in particolare, quella dell'articolo 5, comma 3, sulla nomina della Giunta, poiché la norma manifesterebbe l'intento di fissare null'altro che un obiettivo, di per sé sottratto a forme di controllo giudiziario.

È una tesi che non può essere condivisa dal Collegio non tanto, o meglio, non soltanto perché nello specifico - a differenza di altre analoghe disposizioni contenute in vari statuti comunali o regionali - la disposizione è affidata ad un dato letterale (il Sindaco ... assicura una presenza equilibrata di uomini e donne) inequivocabilmente indicativo del carattere immediatamente e direttamente cogente del precetto, quanto perché si inserisce in un complesso normativo statutario, nel quale si colloca come specifico strumento operativo, la cui *ratio* complessiva è quella di garantire, e non soltanto di auspicare o promuovere, le pari opportunità e l'equilibrio di genere in tutta l'attività

amministrativa di ...

Omissis.

E tuttavia, nella richiamata prospettiva funzionale, nel caso di squilibrio sul piano quantitativo della rappresentanza dei sessi, il conseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio di genere può passare anche per l'apprezzamento, sul piano qualitativo e sostanziale, del ruolo e delle funzioni riconosciute al sesso minoritariamente rappresentato in seno ai diversi organismi, e quindi della misura e della rilevanza dell'apporto collaborativo prestato da ciascuno dei generi all'attività complessiva del soggetto collegiale.

In altri termini, a fronte di una squilibrata rappresentanza dei generi sul piano numerico o quantitativo, potrà comunque ritenersi raggiunto l'equilibrio soltanto nel caso di conferimento al genere scarsamente rappresentato di ruoli o funzioni il cui rilievo sostanziale e funzionale sia tale, secondo logicità e ragionevolezza, da compensare il gap numerico.

Nel caso di specie, la composizione della Giunta, di cui ai provvedimenti impugnati, con la presenza di una sola donna su 12 membri complessivi dell'organo, esclude, secondo ordinari canoni di logicità e ragionevolezza, di ritenere attuato l'equilibrio di genere e garantite le sottese esigenze di funzionalità.

Omissis.

Emerge quindi con chiarezza come, a fronte di una squilibrata composizione della Giunta sul piano numerico, secondo la disposizione statutaria in esame, il Sindaco non possa limitarsi ad esplicitare le ragioni per le quali non sia riuscito a garantire l'equilibrata presenza di entrambi i generi (come pure sostenuto in qualche isolata pronuncia giurisprudenziale), quasi come se il parametro normativo fosse derogabile per ragioni politiche e l'onere motivazionale si risolvesse nella individuazione di ragionevoli giustificazioni dello squilibrio dei generi (ove, peraltro, sarebbe difficile immaginare ragionevoli ostacoli oggettivi a nomine che tengano anche conto della valorizzazione delle diversità di genere).

Al contrario, l'equilibrio di genere è, per chiara determinazione dello Statuto (espressione massima della volontà dell'organo più direttamente rappresentativo sul piano democratico e nel quale si compendiano le istanze delle diverse forze politiche, sociali, culturali della città), precetto pienamente vincolante e inderogabile dal Sindaco nella nomina dei componenti della Giunta e non può dunque ipotizzarsi una prospettiva motivazionale idonea a giustificare la radicale violazione dell'obbligo.

Nel quadro che si è fin qui delineato, allora, la motivazione di cui alla delibera n. 64, con la quale il Sindaco di ... esprime le ragioni della ritenuta compatibilità con il parametro dell'equilibrio di genere della composizione della Giunta ... (nella quale un sesso ha il 92% della rappresentanza e l'altro soltanto l'8%) appare erronea ed inadeguata. Erronea nella parte in cui si ribadisce il carattere non cogente della disposizione di statuto; inadeguata nella parte in cui si pretende di individuare nella composizione del Consiglio Comunale, e nei rapporti della rappresentanza dei generi ivi realizzati, il parametro esterno di raffronto e di verifica dell'assicurato equilibrio della presenza dei generi nella Giunta, considerato che, come sopra rilevato, l'equilibrio deve essere garantito dal Sindaco nelle determinazioni rimesse alla sua competenza, deve essere riferito, per quanto riguarda la Giunta, esclusivamente alla sua composizione, e deve risultare da un apprezzamento ponderato di profili quantitativi e qualitativi nel senso sopra delineato.

Omissis.

Più in generale, ad avviso del Collegio, appare difficile ipotizzare, sul piano della ragionevolezza e della razionalità, che la presenza nella Giunta ... di un'unica donna, sebbene impegnata in un ruolo di rilievo (viste le competenze attribuite all'assessore ...), possa garantire un'adeguata attuazione dell'equilibrio di genere nella rappresentanza.

Omissis.