

Tar Catanzaro, Sentenza n. 2 del 2015

Autore: Redazione

In: Giurisprudenza amministrativa

N. 00002/2015 REG.PROV.COLL.

N. 01751/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

c) di ogni altro atto preliminare, presupposto, consequenziale, derivato e/o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Torano Castello;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2014, il cons. Concetta Anastasi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

I ricorrenti, la Consigliera di Parità Regionale della Calabria e gli altri cittadini residenti nel Comune di Torano Castello, fra cui le donne, anche nella qualità di persone aventi i requisiti per la nomina ad assessore, hanno impugnato l'epigrafato Decreto sindacale, con cui sono state assegnate le deleghe assessorili, in favore di tre uomini e di una sola donna.

Hanno dedotto illegittimità sotto svariati profili, fra cui violazione di legge, violazione dell'art. 51 della Cost.; degli artt. 6 e 46 del D. Lgs. n. 267/2000; difetto di istruttoria e di motivazione; eccesso di potere.

Si è costituito il Comune di Torano Castello ed ha evidenziato che il proprio Statuto, con l'art. 27, prevede che "al fine di garantire pari opportunità la Giunta è composta, preferibilmente, da assessori di entrambi i sessi. Gli assessori sono scelti normalmente tra i consiglieri; possono tuttavia essere nominati anche assessori esterni al Consiglio, purché dotati dei requisiti di eleggibilità ed in possesso di particolare competenza ed esperienza tecnica, amministrativa o professionale" e, con l'art. 28, prevede che "non possono comunque far parte della giunta coloro che abbiano tra loro o con il Sindaco rapporti di parentela entro il 30 grado, di affinità di 1° grado, di affiliazione e i coniugi".

Ha rappresentato le difficoltà incontrate dal Sindaco nel comporre la Giunta e, in via subordinata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 137, della Legge n. 56/2014, per violazione degli art. 3 e 5 della Cost..

2. Sussiste la legittimazione ad agire sia della Consigliera di Parità Regionale della Calabria in base ai poteri riconosciuti dal D. Lgs. 11.4.2006 n. 198 ("Codice delle pari opportunità fra uomo e donna"), sia degli altri ricorrenti, in base al "principio di sussidiarietà orizzontale", riconducibile all'art. 118, comma 4, Cost., per la piena valorizzazione dell'apporto diretto dei singoli e delle loro formazioni sociali (costituzionalmente rilevanti ai sensi dell'art. 2 Cost.), che consente la tutela di un interesse collettivo e superindividuale, diretto, attuale e concreto, per poter sindacare, anche in sede giurisdizionale, la funzione amministrativa, dopo il suo esercizio da parte dei poteri pubblici.

3. La questione dedotta in giudizio, sul piano internazionale, trova un primo riconoscimento nel Preambolo della Carta dell'ONU, che sancisce tra gli obiettivi principali la "fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti di uomini e donne", ribadito poi dalla Convenzione sui Diritti Politici delle Donne - adottata dall'Assemblea Generale della Nazioni Unite il 20 dicembre 1952, ratificata e resa esecutiva in Italia con L. 24.4.1967, n. 326- e poi anche nella Convenzione sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione contro le Donne (CEDAW), adottata il 18 dicembre 1979 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore nel 1981 a livello internazionale.

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza, nel

riconoscere i diritti contemplati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ha consacrato il divieto di ogni discriminazione sulla base del sesso (art. 21) ed il principio di parità tra uomini e donne (art. 23) come diritti fondamentali di tutti gli individui, da assicurare in ogni ambito, anche mediante l'adozione di misure a sostegno del genere sottorappresentato (art. 23, comma 2).

Anche il Trattato di Amsterdam afferma la parità di genere ed il divieto di discriminazione basata sul sesso (artt. 2 e 3) e prevede una base giuridica per l'adozione, da parte delle istituzioni comunitarie, di provvedimenti finalizzati a combattere le discriminazioni fondate sul sesso e di misure d'incentivazione, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi di lotta alla discriminazione (art. 19 TCE).

4. Nell'ordinamento interno, l'art. 51 Cost, nel testo novellato con la legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1, prevede che, al fine del pari accesso dell'uno o dell'altro sesso alle cariche elettive, "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

Tale principio è altresì ribadito dall'art. 117, comma 7° Cost, nel testo introdotto dall' art. 3 della legge Costituzionale 18.10.2001 n. 3, per quel che attiene alla composizione degli organi di governo regionale ("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").

A tale stregua, il principio della parità di accesso alle cariche amministrative tra uomini e donne costituisce espressione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, sancito dagli artt. 3, 49, 51 e 97 Cost., sicché lo stesso opera direttamente quale limite conformativo all'esercizio del potere amministrativo, anche in mancanza di specifiche disposizioni attuative.

Sul piano legislativo, l'art. 1 del D. Lgs. 11.4.2006 n. 198 ("Codice delle pari opportunità fra uomo e

donna”) come modificato sul punto ad opera dell’art. 1, comma 1, lettera b), del D. Lgs. n. 5/2010, stabilisce:

“1. Le disposizioni del presente decreto hanno ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l’esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo.

2. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell’occupazione, del lavoro e della retribuzione.

3. Il principio della parità non osta al mantenimento o all’adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

4. 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, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività”.

L’art. 6, comma 3°, del D. Lgs.18.8.2000, n. 267, nel testo modificato dall’art.1, comma 1, della Legge 23.11.2012 n. 215, stabilisce: “Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti”.

L’art. 46, comma 2°, del precitato D. Lgs.18.8. 2000, n. 267, nel testo introdotto dall’art.2, comma 2°, lett. b) della Legge 23.11.2012 n. 215, stabilisce:” Il sindaco e il presidente della provincia nominano, nel

rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, i componenti della Giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne danno comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione."

L'art. 1, comma 137°, della Legge 7 aprile 2014, n. 56 ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"), pubblicata sulla GU Serie Generale n. 81 del 7 aprile 2014, stabilisce: "Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico. "

La norma, in assenza di ulteriori precisazioni, va intesa nel senso che, nel computo della percentuale, debbesi tenere conto anche del Sindaco, in quanto componente della giunta (così ritenuto anche dalla nota 24 aprile 2014, par. 3 del Ministero dell'Interno).

Invero, la scelta del legislatore di collocare la disposizione al di fuori del Testo Unico Enti Locali denota la volontà di attribuire alla norma la finalità non solo di assicurare la corretta composizione delle giunte, ma anche il loro riequilibrio, in coerenza con i principi espressi dalla Corte Costituzionale con la sentenza 14.1.2010 n. 4, secondo cui gli articoli della Costituzione 51, comma 1, e 117 comma 7 hanno la finalità di ottenere "un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi", con conseguente carattere permanente e finalistico della disposizione di cui al comma 137° dell'art.1 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, che costituisce la trasposizione in sede normativa dei precitati principi.

Ad avviso del Collegio, da una mera interpretazione letterale e sistematica del precitato comma 137° dell'art. 1, della Legge n. 56 del 2014, emerge chiaramente l'intenzione del legislatore di attribuire valore cogente e precettivo alla percentuale indicata ("nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento"), come altresì rimarcato dall'endiadi "arrotondamento aritmetico", che denota la scelta di voler ancorare la percentuale minima di rappresentanza ad un valore numerico oggettivo, preciso e puntuale.

La Circolare del Ministero dell'Interno del 24 aprile 2014, al punto 3 "Rappresentanza di genere", stabilisce: "Per completezza, si soggiunge che occorre lo svolgimento da parte del sindaco di una preventiva e necessaria attività istruttoria preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di entrambi i generi. Laddove non sia possibile occorre un'adeguata motivazione sulle ragioni della mancata applicazione del principio di pari opportunità", il provvedimento avverso non risulta supportato da adeguata attività istruttoria né da congrua motivazioni per il mancato adeguamento alla Legge".

Invero, la Circolare Ministeriale del 24 aprile 2014 sembra compendiare i principi elaborati dalla giurisprudenza in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 (nel medesimo solco, specifica ed approfondisce le modalità di svolgimento dell'istruttoria la successiva circolare 18/EL del 30.5.2014 della Direzione Centrale delle Autonomie Locali del Friuli-Venezia Giulia), ma, a fronte del chiaro ed inequivocabile testo normativo, non può ammettersi alcuna deroga generale all'obbligo normativo.

5. Va ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla difesa del Comune, in relazione all'art. 1, comma 137°, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, innanzi tutto poiché la norma de qua, a differenza della fattispecie esaminata dall'invocata sentenza della Corte Costituzionale n. 422 del 1995 non prevede una "quota di riserva" per i cittadini di sesso femminile, ma precisa che "nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento", con ciò introducendo una misura di riequilibrio dei generi, suscettibile di poter essere fatta valere anche in favore dei cittadini di sesso maschile.

Al riguardo, non va sottaciuto che l'invocata sentenza della Corte Costituzionale n. 422 del 1995 ha altresì escluso che possano essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che "non si propongono di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi".

Inoltre, la Corte Costituzionale, con sentenza 13.2.2003 n. 49 - quindi dopo l'introduzione del nuovo testo

dell'art. 117, 7° comma, Cost. (Legge Costituzionale 18.10.2001 n. 3) , ma prima della modifica dell'art. 51 Cost. (Legge Costituzionale 30 maggio 2003 n. 1)- ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla "parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale".

Infine, come già evidenziato, la norma sospettata di legittimità costituzionale da parte della difesa del Comune, appare coerente con il quadro internazionale di riferimento, con i principi costituzionali, come recentemente modificati, nonché i principi enucleati da recenti pronunzie della Corte Costituzionale, e, particolarmente, dalla sentenza della Corte cost. 14 gennaio 2010 n. 4.

6. Nella specie, il Comune di Torano Castello di 4.631 abitanti (fonte: wikipedia), ricade nella sfera di applicazione dell'art. 1, comma 137°, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, come, peraltro, non è in contestazione tra le parti.

La difesa del Comune ha prodotto due dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà del 28.11.2014, con cui due donne, residenti nel Comune, hanno dichiarato di non voler accettare l'incarico, oltre che la nota di rinuncia di una donna poi nominata Presidente del Consiglio Comunale, ma, di tali note e dell'attività istruttoria svolta sul punto, non vi è la minima traccia nell'avversato Decreto sindacale, per cui le argomentazioni addotte dalla difesa del Comune assumono, in definitiva, i connotati propri di una inammissibile integrazione postuma della motivazione.

Conseguentemente, anche a voler ritenere l'art. 1, comma 137°, della Legge 7 aprile 2014, n. 56 come non avente valore precettivo e cogente, non può essere ritenuto condivisibile l'operato del Sindaco, che, dopo aver ricevuto la rinuncia all'incarico di assessore da parte delle cittadine indicate, si è considerato, in sostanza, tout court esonerato dall'obbligo di nomina di assessori di sesso femminile, con sostanziale violazione anche dell'invocata circolare del Ministero dell'Interno del 24.4.2014.

In conclusione, va data una valutazione in termini di illegittimità dell'avversato decreto sindacale, con accoglimento del ricorso e conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, per quanto di interesse.

Nondimeno, la relativa novità della questione consente di disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli impugnati provvedimenti, per quanto di interesse.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Schillaci, Presidente

Concetta Anastasi, Consigliere, Estensore

Giuseppina Alessandra Sidoti, Referendario

<https://www.diritto.it/tar-catanzaro-sentenza-n-2-del-2015/>