

## LA 'PROMOZIONE' DEL PRINCIPIO DI PARI OPPORTUNITÀ NELLA COMPOSIZIONE DELLE GIUNTE NEGLI ENTI TERRITORIALI ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

*Nota a Tar Campania, sez. I, sentenza del 10 marzo 2011, n. 1427*

Ultima di una lunga serie di decisioni sul tema, la sentenza del Tar Campania sez. I, sentenza del 10 marzo 2011, n. 1427, ritorna su una questione di estrema attualità quale è sicuramente quella del principio delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.).

Il tema delle pari opportunità ha avuto grande rilevanza soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle cariche elettive<sup>1</sup>: è proprio in questo ambito, infatti, che si è aperta una discussione sulla legittimità delle misure tendenti al riequilibrio della rappresentanza di genere che ha portato, nel 2003, il legislatore costituzionale (l. cost. n. 1) a porre in essere una modifica della Carta costituzionale e, più precisamente, del suo articolo 51 Cost., integrandolo nel suo primo comma e stabilendo che "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini" al fine di favorirne condizioni di eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

La *quaestio* della composizione delle Giunte delle amministrazioni locali occupa, dunque, un posto di rilievo per l'analisi della portata del principio delle pari opportunità anche, e soprattutto, alla luce di una recente giurisprudenza amministrativa che si è espressa sul punto attraverso diverse e 'compatte' decisioni<sup>2</sup> che hanno imposto ai Sindaci e ai Presidenti di Provincia di procedere all'integrazione delle giunte costituite tutte al maschile attraverso la nomina di assessori di entrambi i generi. Tale giurisprudenza è rilevante principalmente per due ordini di motivi: in primo luogo, perché rifiuta le posizioni di chi guardava alle disposizioni contenute negli statuti comunali e provinciali come a norme di mero valore programmatico e non precettivo; in secondo luogo, perché parla del rispetto del principio di pari opportunità come di un obbligo gravante su chi sceglie i componenti della Giunta.

Anche se è indubbio che la scelta dei componenti della Giunta rientra in un ambito di notevole discrezionalità politica<sup>3</sup>, quest'ultima non può arrivare a rendere ininfluyente ciò che dispone l'art. 51 Cost. quando garantisce sia alle donne che agli uomini la possibilità di accedere agli uffici pubblici in condizione di eguaglianza e quando sancisce che le pari opportunità devono essere promosse con "appositi provvedimenti" dalla Repubblica (ovvero anche dai Comuni e dalle Provincie). Il raggiungimento dell'obiettivo della promozione delle pari opportunità è altresì richiesto da altre previsioni quali l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) e le varie disposizioni presenti negli statuti sia provinciali che comunali.

Avendo come parametri tali disposizioni, il Tar Campania ha recentemente accolto il ricorso, proposto da una donna che aspirava all'incarico assessoriale<sup>4</sup>, per l'annullamento del decreto del Sindaco di Ercolano

<sup>1</sup> Vedi Corte costituzionale, sentt. nn. 422/1995, 49/2003 e 4/2010, tutte in *Giurisprudenza costituzionale*, rispettivamente nei nn. 5/1995 (pp. 3255 e ss.), 1/2003 (pp. 353 e ss.), 1/2010 (pp. 67 e ss.).

<sup>2</sup> Tar Puglia-Lecce, sez. I, ord. 6 luglio 2005, n. 680; Tar Puglia-Bari, sez. III, ord. 12 settembre 2008, n. 474 e sent. 18 dicembre 2008, n. 2913; Tar Puglia-Lecce, ord. 23 settembre 2009, n. 740 (entrambe inerenti il Comune di Molfetta); Tar Puglia-Lecce, sez. I, ord. 21 ottobre 2009, n. 792; Tar Puglia-Bari, sez. I, sent. 22 ottobre 2009, n. 2443; Tar Molise, sez. I, ord. 24 febbraio 2010, n. 51 e Consiglio di Stato, sez. V, decreto 4 marzo 2010 (entrambe inerenti la Provincia di Isernia); Tar Puglia-Lecce, sez. I, sent. 24 febbraio 2010, n. 622; Tar Sicilia-Palermo, sez. I, sent. 19 luglio 2010, n. 8690; Tar Campania-Napoli, sez. I, sent. 7 giugno 2010, n. 12668, consultate, tutte, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>3</sup> Art. 46 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>4</sup> Il Collegio ritrova in tale posizione la qualifica e il grado di differenziazione che sono necessari a configurare la sussistenza delle condizioni di legittimazione ed interesse all'impugnazione. Sempre in tema di legittimazione a ricorrere pare opportuno richiamare la giurisprudenza che si è espressa sul punto; così, ad esempio, il Tar Sicilia (sez. I, sent. 19 luglio 2010, n. 8690) ha riconosciuto la

(provincia di Napoli) con il quale quest'ultimo aveva nominato gli assessori ed il vicesindaco tutti appartenenti al genere maschile. La ricorrente, riconoscendosi in possesso di tutte le condizioni per la nomina ad assessore (a garanzia del rispetto del principio delle pari opportunità), lamentava la composizione monogenere della Giunta, in quanto le nomine degli assessori avevano determinato la totale esclusione delle donne che, pertanto, non avevano trovato 'rappresentanza' alcuna nella composizione della Giunta: tutti e sette gli assessori nominati appartenevano, infatti, al genere maschile. Il giudice amministrativo, accogliendo il ricorso, tende a sottolineare (guardando alla giurisprudenza costituzionale in tema di riserve di lista) che le previsioni normative (costituzionali, legislative e statutarie) non hanno lo scopo di garantire quote di posti nelle Giunte, quanto piuttosto di assicurare una reale promozione delle pari opportunità fra uomini e donne, *id est* una (effettiva) parità di *chances* nell'aspirazione a vedersi assegnato l'incarico assessoriale e a non vedersi preclusa *a priori* la possibilità di poter occupare un posto in Giunta.

Come assicurare il rispetto del principio delle pari opportunità fra uomini e donne nella formazione della Giunta? La risposta che dà il Tar Campania –nel rispetto della giurisprudenza amministrativa formatasi sul punto– è che sul Sindaco ricade un vero e proprio dovere di motivazione nell'atto di nomina con il quale dare conto dello 'sforzo' profuso per assicurare il rispetto di tale principio costituzionale.

Prima di soffermarci sulla motivazione della sentenza annotata, pare opportuno ricostruire le sentenze dei Tar che si sono espressi sul punto, per poter poi valutare la sentenza del Tar Campania. Dicevamo, dunque, che una giurisprudenza sulla portata del principio delle pari opportunità nella composizione delle Giunte degli EE.LL. è già stata prodotta; ed infatti, recentemente, il Tar Molise ha avuto modo di precisare che "le valutazioni di carattere politico addotte per giustificare l'esclusione della rappresentanza femminile nella Giunta provinciale devono ritenersi recessive rispetto al precetto costituzionale di cui all'art. 51 ed alle norme di fonte primaria (art. 6 del d.lgs. 267 del 2000) e *sub* primaria [le varie disposizioni presenti negli statuti comunali<sup>5</sup> e provinciali] poste a garanzia della rappresentanza femminile cui anche gli accordi di coalizione devono necessariamente conformarsi"<sup>6</sup>. Una prima conseguenza di tali argomentazioni è, come già sottolineato, che le disposizioni statutarie hanno valore precettivo e –riguardo alla disciplina della composizione della Giunta con riferimento alla presenza di entrambi i sessi– sono dirette ed immediate. Ulteriore conseguenza di quanto prima argomentato è che la disciplina della composizione della Giunta deve essere rispettata dal soggetto istituzionale competente a nominare i componenti dell'organo governativo; in caso contrario, il giudice amministrativo annullerà il decreto del Sindaco con il quale questi ha nominato la Giunta comunale.

La forte limitazione alla discrezionalità politica, però, è superabile allorché si motivi la specifica scelta di un assessore appartenente ad un genere piuttosto che all'altro. Evidentemente non basta una semplice motivazione, diciamo così, di ordine politico, dovendosi piuttosto dimostrare di non aver potuto trovare, per esempio, alcuna donna in grado di occupare quel determinato posto: la motivazione dei provvedimenti di nomina deve illustrare analiticamente le ragioni che hanno impedito l'attuazione del

---

legittimazione a ricorrere ad un'Associazione le cui finalità statutarie sono la tutela delle pari opportunità in campo sociale, politico e culturale, e ciò la rende portatrice di un interesse diretto al sindacato della legittimità degli atti amministrativi incidenti su tali campi. Il Tar Puglia (sez. I, ord. 21 ottobre 2009, n. 792) riconosce la legittimazione ai ricorrenti, in quanto tra di essi vi è la Consigliera di Parità Regionale alla quale è riconosciuta la possibilità di proporre impugnativa al Tar nei confronti dei provvedimenti che vanno ad integrare discriminazioni di carattere collettivo, ex art. 37, secondo comma, d.lgs. n. 198/2006. Il Tar Veneto, sez. I, sent. 9 dicembre 2009, n. 3463, ha, invece, rilevato il difetto di legittimazione attiva all'Associazione ricorrente per non aver dato conto degli eventuali interessi lesi (ma soprattutto perché la sua costituzione era successiva alla consultazione elettorale, a seguito della quale è stata effettuata la nomina dell'esecutivo) e per non aver dato prova del proprio "radicamento sul territorio". Il Tar Molise ha respinto la domanda di sospensione degli effetti del decreto del Presidente del Consiglio provinciale che aveva nominato tutti i componenti della Giunta appartenenti al genere maschile, in quanto i ricorrenti, anch'essi tutti uomini, non "appaiono legittimati a dolersi della violazione delle norme previste a tutela della rappresentanza femminile in seno agli organi collegiali [... non rilevando l'interesse all'impugnativa atteso che] non potrebbero trarne [in caso di accoglimento del gravame] alcuna concreta utilità giuridica essendo loro preclusa la possibilità di aspirare a nomine riservate a soggetti di sesso femminile" (sez. I, ord. 4 novembre 2009, n. 300). Lo stesso Tar (sez. I, ord. 2 dicembre 2009, n. 348) ha, poco tempo dopo, accolto la domanda di sospensione presentata da cittadine elettrici che "appaiono rivestire tutte le condizioni per la nomina ad assessore provinciale a garanzia della rappresentanza femminile"; similmente si muove il Tar Campania-Napoli, sent. 7 aprile 2011, n. 1985, che riconosce alla ricorrente la legittimazione e l'interesse a ricorrere all'impugnazione (avverso l'atto di nomina della Giunta regionale), in quanto possibile aspirante all'incarico, alla luce del fatto che i componenti dell'organo governativo regionale possono essere nominati anche al di fuori alla carica di consigliere regionale.

<sup>5</sup> Si noti che nello statuto del Comune di Ercolano, invece, esplicite disposizioni tendenti a promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte (così come esplicitamente sancisce il TUEL) mancano; il giudice amministrativo ha, infatti, dovuto precisare che gli artt. 4, co. 4, lett. b), 29 e 30 non contengono disposizioni che ostano l'effettiva attuazione del principio costituzionale delle pari opportunità.

<sup>6</sup> Con queste motivazioni il Tar ha accolto la domanda di sospensione degli effetti del decreto presidenziale con il quale è stata nominata la giunta della provincia di Isernia. V. Tar Molise, sez. I, ord. 24 febbraio 2010, n. 51.

principio delle pari opportunità. Non basta, cioè, affermare, come del resto è stato fatto, che le donne presenti in Consiglio hanno declinato l'invito ad occupare un posto da assessore, dal momento che è pur sempre possibile che la nomina riguardi soggetti esterni al Consiglio comunale<sup>7</sup>. Si tratta, dunque, di una motivazione sempre sindacabile dal giudice, che dovrà valutare in modo penetrante gli elementi addotti nella motivazione medesima come ostativi la possibilità di escludere la presenza di una donna dalla Giunta. Si può, a tal proposito, richiamare un passo di un'ordinanza del Tar per la Puglia-Bari<sup>8</sup> in cui si precisa che "ove [lo 'sforzo' di favorire la rappresentanza di entrambi i sessi] non si concretizzi nella nomina di persone di sesso diverso in seno alla giunta municipale, deve [potersi] trovare almeno un riscontro *effettivo* nella motivazione dei provvedimenti di nomina dei vari assessori, la quale deve illustrare le ragioni che impediscono l'attuazione del principio delle pari opportunità". Il Tar Puglia è arrivato ad annullare il decreto del Sindaco di Molfetta, in quanto le motivazioni dallo stesso addotte non sono risultate tali da dimostrare di aver posto in essere quelle attività con le quali avrebbe potuto verificare la disponibilità di donne ad assumere la carica di assessore: il Sindaco deve operare con la consapevolezza che sul suo operato ricade un obbligo di (*rectius* un "massimo impegno"<sup>9</sup> tendente al) "risultato" e non già di mera "diligenza"<sup>10</sup>. Alla base delle motivazioni di nomina da parte del Sindaco di Molfetta, infatti, si rintracciano solo argomentazioni inerenti al rapporto di fiducia con gli assessori scelti: i provvedimenti di nomina dei componenti della Giunta municipale sono atti di natura politica, caratterizzati non solo da ampia discrezionalità, ma anche dalla sussistenza "di un particolare rapporto di fiducia tra Sindaco e assessore"<sup>11</sup> e, per di più, nei primi dieci posti dello schieramento che ha appoggiato il Sindaco non vi è neanche una donna. Con questa sola motivazione non si può dimostrare che sono state effettivamente poste in essere tutte le attività utili e necessarie affinché l'organo di governo del Comune sia composto da entrambi i generi così come disposto dall'art. 37 dello Statuto comunale: previsione statutaria che, fra le altre, tende evidentemente a limitare la discrezionalità di cui "il Sindaco gode nella scelta dei propri assessori, scelta che, per tale ragione, non deve necessariamente privilegiare il dato politico"<sup>12</sup>.

In definitiva, solo una motivazione "puntuale, esaustiva e concreta"<sup>13</sup>, che illustri le ragioni che hanno impedito il rispetto delle normative che insistono come limite alla scelta della composizione della Giunta, può 'ragionevolmente' contemperare il rispetto del principio delle pari opportunità con le prerogative di cui gode il Sindaco quando nomina i componenti della propria Giunta.

Ritornando alla sentenza annotata, è proprio alla luce del mancato rispetto dell'obbligo motivazionale che il Tar Campania annulla il decreto sindacale impugnato ed afferma, non essendo stata proposta neanche una motivazione 'soggettiva'<sup>14</sup>, che "non emergendo dal tenore del decreto impugnato che sia stata compiuta la necessaria attività istruttoria volta ad acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile, né essendo stata esternata adeguata motivazione in ordine alle ragioni della mancata applicazione del principio di cui all'art. 51 della Costituzione<sup>15</sup>, si deve propendere per l'illegittimità

---

<sup>7</sup> Cfr., Tar Puglia-Lecce, sez. I, ord. 21 ottobre 2009, n. 792. Nella sent. 2443 del 2009 del Tar Puglia, sez. I, viene riportata come motivazione, addotta dal Sindaco, una "momentanea indisponibilità" di due "consigliere comunali" a ricoprire l'incarico di assessore. Nella sentenza del Tar Napoli-Campania, sez. I, n. 12668 del 2009 si legge che, a fondamento del proprio provvedimento, il Sindaco aveva prodotto le seguenti motivazioni "che, nonostante nelle liste elettorali fossero state presenti molte donne, nessuna di loro era risultata eletta alla carica di consigliere comunale; inoltre, a seguito di specifica consultazione, i partiti di maggioranza non avevano proposto alcun nominativo di donne come possibile assessore esterno, tenuto comunque conto del fatto che la Giunta era composta solo da assessori interni, ossia da persone elette alla carica di consigliere. Nel provvedimento si rappresentava poi la necessità di assicurare la tenuta della maggioranza di governo e che molte donne avevano comunque avuto la possibilità di ricevere importanti incarichi nell'amministrazione". Nella recente sentenza del Tar Napoli-Campania, sez. I, sent. 10 marzo 2011, n. 1427, si dà conto del fatto che nel decreto impugnato non è stata compiuta "la necessaria attività istruttoria volta ad acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile, [ ... e non è] stata esternata adeguata motivazione in ordine alle ragioni della mancata applicazione del principio di cui all'art. 51 della Costituzione".

<sup>8</sup> Tar Puglia, sez. III, ord. 12 settembre 2008, n. 474.

<sup>9</sup> Così, opportunamente, parla la sentenza Tar Napoli-Campania, sez. I, n. 12668, 7 giugno 2010.

<sup>10</sup> Tar Puglia-Lecce, sez. I, ord. 21 ottobre 2009, n. 792. La "promozione" è proprio ricerca, attraverso un impegno reale e costante teleologicamente orientato al raggiungimento dell'obiettivo che è quello della "promozione" delle pari opportunità.

<sup>11</sup> Tar Puglia, sez. III, sent. 18 dicembre 2008, n. 2913.

<sup>12</sup> Tar Puglia, sez. III, sent. 18 dicembre 2008, n. 2913.

<sup>13</sup> Tar Puglia, sez. III, ord. 6 luglio 2005, n. 680.

<sup>14</sup> Sarà solo la difesa del comune ad illustrare come –comunque debolissima– motivazione quella secondo cui le donne interpellate non avrebbero offerto la loro disponibilità, ma la carenza dell'atto impugnato non può essere integrata tardivamente.

<sup>15</sup> L'art. 51 Cost. è definito come un "parametro di legittimità sostanziale di attività amministrative discrezionali, rispetto alle quali si pone come limite conformativo".

dell'attività amministrativa condotta dal Sindaco per l'individuazione della compagine assessorile" per difetto di istruttoria e di motivazione.

Se il controllo sulla motivazione di nomina non sarà 'stringente', si determinerà il rischio che le norme statutarie perdano il carattere di cogenza. La presenza di entrambi i sessi negli organi di governo dovrà ritenersi inderogabile, dovendosi ritenere "recessive" le eventuali motivazioni (politiche) fatte proprie dal soggetto (politico) che le addurrà rispetto alle norme costituzionali, primarie e *sub* primarie. Solo allorquando dovessero ricorrere "ragioni di impedimento a carattere oggettivo"<sup>16</sup>, tali principi potranno trovare dinanzi a sé un limite.

L'eventuale mancanza della previsione, negli statuti comunali e provinciali, del riequilibrio di genere negli organi di governo non potrà essere usato come motivo di inerzia, visto che il vincolo (precoattivo) di favorire la pari opportunità fra uomini e donne discende direttamente, oltre che dalla Carta costituzionale, dall'art. 6, comma 3, del TUEL che determina come contenuto obbligatorio degli statuti comunali e provinciali "norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna [...] per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia"<sup>17</sup>.

In considerazione di quanto appena riportato e ragionando sui possibili impedimenti a carattere oggettivo adducibili, questi potrebbero essere ricondotti alla eventuale mancanza di apposite previsioni (negli statuti dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti) della possibilità che della Giunta facciano parte anche soggetti esterni al Consiglio: problematica che si porrebbe qualora fra i consiglieri eletti non fosse presente neanche una donna, e questo perché in tali Comuni, secondo quanto prescritto nel comma 4 dell'art. 47 TUEL (norma della cui costituzionalità si dubita)<sup>18</sup>, è lo statuto che "può [e non 'deve'] prevedere la nomina di assessore di cittadini non facenti parte del Consiglio".

Siamo dinanzi a norme precettive, dunque, che iniziano a produrre effetti importanti anche se non estremamente significativi rispetto al fine del riequilibrio dei generi; infatti "la presenza di entrambi i generi" costituisce una previsione 'minima'<sup>19</sup> che viene assicurata e rispettata con la 'semplice' presenza di *almeno* una donna negli organi di governo.

Sempre riguardo a misure c.d. minime, ma trattando di Giunte regionali<sup>20</sup>, pare infine opportuno richiamare una recentissima decisione in tema di pari opportunità nella composizione degli organi di governo regionali, sia perché è la prima che si è espressa sul punto, sia perché è stata molto chiara nell'affermare che, allo stato, la normativa non garantisce una *presenza equilibrata* di entrambi i sessi negli organi

<sup>16</sup> Tar Molise, sez. I, ord. 24 febbraio 2010, n. 51.

<sup>17</sup> Allarmanti sono i dati riportati in un recente studio condotto dal Sole 24 Ore (28 settembre 2009), secondo il quale i Comuni che hanno Giunte composte da soli uomini sono 1553, mentre le Provincie sono 23.

<sup>18</sup> Il dubbio deriva dal fatto che la disposizione può costituire un reale e concreto ostacolo alla promozione delle pari opportunità e, dunque, la illegittimità deriverebbe dal fatto che la disposizione non prevede che si possa scegliere un assessore al di fuori dell'organo consigliare qualora ciò sia servente al rispetto del principio delle pari opportunità.

<sup>19</sup> Quasi tutti gli statuti contengono norme neutre (rivolte cioè indistintamente ad entrambi i generi) limitandosi a richiedere che entrambi i sessi siano presenti in giunta; una eccezione è, ad esempio, costituita dallo statuto del Comune di Favara (v. Tar Sicilia, sez. I, sent. 19 luglio 2010, n. 8690) dove si precisa che la percentuale di uomini e di donne presenti nella Giunta non deve essere inferiore a quella del 20% per ognuno di essi.

<sup>20</sup> Gli statuti regionali che esplicitamente contengono una disposizione riguardante la composizione della Giunta nel rispetto del principio di riequilibrio della stessa e che si ritrovano tra le norme riguardanti la sua composizione sono: Statuto Regione Campania (art. 46, 3 comma, "Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta"); Statuto Regione Emilia Romagna (art. 43, 2 comma, "Le nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del Presidente s'ispirano anche ai principi di pari opportunità di accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, di cui agli articoli 51 e 117 della Costituzione e alla lettera b) dell'articolo 2."); Statuto Regione Lazio (art. 45, 1 comma, "Della Giunta regionale fa parte, oltre al Presidente della Regione, un numero di componenti non superiore a sedici, di cui uno è nominato Vicepresidente. Nella composizione della Giunta deve essere assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi e comunque tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici"). In altri Statuti, invece, le disposizioni poste a garanzia dell'equilibrio tra i sessi tra i componenti degli organi di governo si ritrovano tra le disposizioni c.d. 'di principio', è il caso dello Statuto Regione Lombardia (art. 11, 3 comma, "La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione ..."), ma anche di quello della Regione Toscana (art. 4, 1 comma, f), "La Regione persegue, tra le finalità principali ... il diritto alle pari opportunità fra donne e uomini e alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica, anche favorendo un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici"); Statuto Regione Abruzzo (art. 6 "La Regione riconosce e valorizza le differenze di genere e promuove l'uguaglianza di tutti i diritti, garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo assicurando l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive; adotta programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la presenza equilibrata delle donne e degli uomini nel lavoro, nello svolgimento delle attività di cura, nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale, culturale e politica"); Statuto Regione Lazio (art. 6, 6 comma, La Regione "Rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività attraverso l'attivazione di azioni positive. Garantisce le pari opportunità tra donne e uomini nell'esercizio delle funzioni regionali ed assicura l'equilibrio tra i sessi nelle nomine e designazioni di competenza degli organi regionali").

collegiali. Il Tar Lombardia, lo scorso 4 febbraio,<sup>21</sup> ha confermato le nomine da parte del Presidente della Regione Lombardia, di sedici assessori della Giunta, di cui quindici di sesso maschile ed uno solo di sesso femminile. I ricorrenti, vista la composizione della Giunta regionale con la presenza di un solo assessore donna, lamentavano la “violazione dei principi di democrazia paritaria fra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica e dunque anche nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, nonché delle disposizioni normative poste a garanzia dell’equilibrio tra i sessi tra i componenti degli organi di governo della Regione”. Il Collegio, iniziando con il richiamare gli artt. 3, 51 e 117 Cost., la giurisprudenza costituzionale sulle disposizioni statutarie aventi carattere non prescrittivo (condividendola), ed infine l’art. 1 del d.lgs. n. 198/2006 (Codice della Pari Opportunità) così come modificato dal d.lgs. n. 5/2010<sup>22</sup>, ha, invece, ritenuto che “in considerazione dello stadio in cui versa attualmente il processo di promozione dell’effettiva democrazia paritaria tra uomini e donne nell’accesso agli uffici pubblici ed alla luce del quadro normativo allo stato vigente, non possa pervenirsi a una dichiarazione di illegittimità della formazione della Giunta regionale siccome composta da un solo assessore di sesso femminile”<sup>23</sup>.

Difforme dalla sentenza appena richiamata è la recentissima decisione del Tar Campania-Napoli<sup>24</sup> che ha sottolineato la maggiore concretezza delle disposizioni statutarie campane<sup>25</sup> rispetto a quelle delle altre Regioni, e dunque anche di quelle contenute nello Statuto lombardo.

Anche in questo caso, i ricorrenti affermano che la presenza di una sola donna in Giunta non soddisfa il ‘limite’ di una ‘equilibrata’ presenza di uomini e donne nell’organo di governo regionale; tale mancato rispetto si manifesta con maggiore evidenza nel momento in cui alle dimissioni presentate da uno degli assessori fa seguito la nomina di un altro assessore uomo. Il Collegio afferma che la nomina degli assessori regionali da parte del Presidente della Giunta regionale non costituisce “un atto oggettivamente non amministrativo che realizza scelte di specifico rilievo costituzionale e politico e come tale non sindacabile innanzi al giudice a pena di interferire nell’esercizio di altro potere, straripando dai limiti di quello giurisdizionale” e questo perché “il provvedimento di nomina degli assessori non contiene scelte programmatiche, non individua i fini da perseguire nell’azione di governo e non ne determina il contenuto e non costituisce, dunque, atto (di indirizzo) politico e neppure direttiva di vertice dell’attività amministrativa”. Si tratta, pertanto, di un “atto soggettivamente e oggettivamente amministrativo, [con la conseguenza che la sua emanazione] è sottoposta all’osservanza delle disposizioni che attribuiscono, disciplinano e conformano il relativo potere, il cui corretto esercizio è, sotto questi profili, pienamente sindacabile in sede giurisdizionale”.

Il Tar, riconoscendo la natura precettiva delle norme statutarie, individua la violazione delle stesse (oltre, naturalmente, quella dell’art. 51 Cost.), in quanto la nomina di una sola donna vanifica l’obiettivo della presenza ‘equilibrata’ di uomini e donne che deve caratterizzare la composizione della Giunta regionale. La diretta conseguenza di tale motivazione è l’annullamento dell’atto con cui il Presidente ha sostituito un assessore (uomo) dimissionario con un altro assessore (ancora uomo) e non già lo scioglimento dell’intera Giunta, visto che l’annullamento delle nomine di tutti gli assessori non sarebbe proporzionato all’interesse

<sup>21</sup> Tar Lombardia, sez. I, sent. 4 febbraio 2011, n. 354.

<sup>22</sup> Secondo il quale: “Art. 1. (Divieto di discriminazione e parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini, nonché integrazione dell’obiettivo della parità tra donne e uomini in tutte le politiche e attività) 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”.

<sup>23</sup> Tar Lombardia, sez. I, sent. 4 febbraio 2011, n. 354.

<sup>24</sup> Tar Campania-Napoli, sent. 7 aprile 2011, n. 1985. La sentenza è stata appellata e il Consiglio di Stato (decreto 22 aprile 2011, n. 1805), accogliendo l’istanza di misure cautelari monocratiche proposta dal ricorrente (Regione Campania), ne ha disposto la sospensione provvisoria dell’efficacia visto che “nelle more della decisione di merito e fino alla pronuncia collegiale sulla domanda cautelare, sussiste per l’appellante una situazione di estrema gravità ed urgenza, in relazione all’interesse al proficuo funzionamento della Giunta regionale, tale da giustificare una misura cautelare provvisoria”.

<sup>25</sup> Secondo l’art. 46, 3 comma, “Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una *equilibrata presenza* di donne ed uomini, i componenti la Giunta” (corsivi nostri). Quella sottolineata dal giudice amministrativo come netta differenza tra le disposizioni statutarie dello statuto campano rispetto a quello lombardo (v., *infra*, nt. 27) non pare, a dir il vero, almeno per chi scrive, realmente significativa.

azionato<sup>26</sup>, che è “soddisfatto anche sostituendo uno solo degli assessori di sesso maschile”. Rimane, però, da notare che la presenza di solo due donne in una Giunta composta da 12 assessori è ancora ben lontana dall’ ‘obbligo’ di riequilibrio di cui parla il giudice amministrativo.

A ben vedere, infatti, anche se la nomina di una donna (o di due) riesce evidentemente ad assicurare la presenza di entrambi i generi nel consesso istituzionale, sicuramente tale esigua partecipazione è assai lontana dal rappresentare un riequilibrio fra generi: questo, appunto, può essere effettivo solo attraverso una presenza equilibrata fra uomini e donne e non già con la mera presenza di un solo ‘rappresentante’ del sesso sotto rappresentato. Oltre a notare che, nelle sentenze appena richiamate, il giudice amministrativo non prende in adeguata considerazione l’art. 1 del d.lgs. n. 198/2006, così come modificato dal d.lgs. n. 5/2010, bisogna comunque sottolineare che il principio di riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione, di cui parlano sia l’art. 11 dello Statuto della Regione Lombardia<sup>27</sup>, che l’art. 46 della Regione Campania, risulta essere forse eccessivamente generico rispetto all’*an* e al *quomodo*.

Detto ciò, sarebbe, a questo punto, auspicabile (anche se poco probabile alla luce della evidente disparità tra ciò che la politica ha voluto far dire agli statuti di autonomia e ciò che poi ha fatto realmente valere al momento delle composizioni delle Giunte regionali) una legge che vada a disciplinare nel dettaglio un limite percentuale da tenere in considerazione (sarebbe opportuno pensare ad una percentuale compresa tra il 30 e il 40%), ferma restando la possibilità per il Presidente della Giunta regionale di discostarsi da tale limite, previa motivazione (puntuale, esaustiva e concreta) che illustri le ragioni impedenti il vincolo normativo nella scelta della composizione della Giunta e, dunque, l’attuazione del principio delle pari opportunità.

---

<sup>26</sup> Il Tar chiarisce che la ricorrente “non essendo portatrice esponentiale dell’interesse diffuso dei cittadini di sesso femminile all’esatta osservanza della disposizione statutaria e legittimandosi all’azione soltanto in qualità di possibile aspirante all’incarico [...], agisce unicamente a tutela del proprio interesse personale a poter concorrere alla nomina ad assessore regionale in quota femminile”.

<sup>27</sup> Art. 11, 3 comma,: “La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione”.