

## **Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente\***

di Stefania Leone\*\*  
(8 gennaio 2015)

Con il proposito di incrementare gli sforzi necessari a conseguire un tendenziale riequilibrio tra i sessi nelle Istituzioni politiche più a contatto coi cittadini - ove la partecipazione femminile si è sempre attestata a livelli particolarmente bassi<sup>1</sup> -, il Parlamento è negli ultimi tempi intervenuto a più riprese.

Anzitutto con la legge n. 215 del 2012, che, agendo su molteplici fronti, ha sia introdotto, giusta la competenza statale fissata all'art. 122 Cost., un principio teso a modellare secondo il criterio delle pari opportunità le legislazioni elettorali regionali, sia stabilito nuove regole nell'ambito del procedimento di elezione dei Consigli comunali; nonché inciso sulle modalità di costituzione delle Giunte dei medesimi Enti.

Più di recente, l'art. 51 Cost. ha trovato spazi di attuazione anche nella disciplina sulle Città metropolitane e di riordino delle Province (legge n. 56 del 2014), essendo in essa presenti precetti che vincolano i partiti nella predisposizione delle liste dei candidati alla carica di consigliere metropolitano e di consigliere provinciale. Ma nel testo è altresì rintracciabile una norma "intrusa", estranea all'oggetto della legge, che dispone nuovamente in ordine alla rappresentanza tra i sessi negli organi di Giunta comunali (art. 1, comma 137).

Le notazioni che seguono si riferiscono proprio a quest'ultimo ambito di disciplina, e dunque a quelle misure approntate per ridurre il *gap* di genere negli organi esecutivi degli Enti locali. Una valutazione sulla portata e sugli effetti delle diverse formulazioni normative congegnate di volta in volta dal Legislatore risulta peraltro, in questo momento, di un certo interesse, se solo si considera che quella in atto è una fase di "transizione", ove coesistono Giunte chiamate ad ottemperare alle regole originarie, Giunte che soggiacciono alla legge n. 215 del 2012, Giunte che si sono già dovute adeguare alla più recente disciplina del

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> I dati dai quali partivano le proposte legislative poi confluite nel testo unificato che ha costituito la base per l'approvazione della legge n. 215 del 2012 assumevano che nel 2011 solo il 19,5 per cento degli assessori comunali e il 17 per cento degli assessori provinciali apparteneva al genere femminile. Numerose le Giunte, poi, soprattutto delle Province, dalle quali le donne risultavano del tutto estromesse.

2014; e che i parametri di riferimento dell'azione amministrativa variano ormai anche in considerazione delle dimensioni dell'Ente.

Vale peraltro la pena di anticipare che dall'analisi congiunta delle diverse disposizioni susseguitesi nel tempo emerge un dato che merita particolare attenzione. Si ha in effetti l'impressione, nel leggere alcune delle ultime decisioni pronunciate dalla Magistratura amministrativa, che le disposizioni riformatrici abbiano gettato una luce retrospettiva sul significato delle disposizioni riformate; se non addirittura sullo stesso articolo 51 Cost., norma i cui effetti, come vedremo dappresso, hanno da ultimo subito un (preoccupante) ridimensionamento nelle aule di Palazzo Spada.

Ma facciamo un passo indietro, per ricostruire da principio quanto fatto dal Parlamento italiano per tentare di favorire l'ingresso di donne negli esecutivi comunali e provinciali.

Già prima del 2012, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali veicolava una norma che si proponeva di dare un qualche svolgimento all'obbligo, gravante su tutte le articolazioni della "Repubblica", di ridurre le diseguaglianze tra i sessi. Vi si affermava, infatti, che "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 promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti" (art. 6, comma terzo, Tuel)<sup>2</sup>. La norma faceva parte di quel "pacchetto" di misure che nei primi anni Novanta fu varato dal Parlamento per elevare il tasso di partecipazione delle donne alla vita istituzionale del Paese, ma che a differenza delle disposizioni relative all'elezione del Parlamento, dei Consigli regionali, comunali e provinciali sopravvisse all'onda d'urto provocata dalla sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale, ove ad essere prese di mira furono infatti solo le azioni promozionali incidenti sul versante della *rappresentanza politica*<sup>3</sup>.

Come a tutti ben noto, nonostante la presenza nel sistema di un vincolo siffatto, per diverso tempo molti statuti sono rimasti silenti; e anche laddove specificamente approvate, le disposizioni statutarie di adeguamento alla legge

<sup>2</sup> Al Senato fu respinto l'emendamento sostitutivo presentato dalla senatrice Cappiello, a mente del quale "per attuare l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti devono essere assicurate condizioni di pari opportunità tra donne e uomini" (cfr. sed. 13 marzo 1993). Secondo l'Autrice della proposta si trattava "soltanto" di una riformulazione dell'articolo. In realtà, gli effetti della norma sarebbero stati probabilmente ben più pregnanti se lo stesso fosse stato licenziato in questi differenti termini; sia per l'uso dell'espressione "equilibrio" al posto della meno pretenziosa "presenza di entrambi i sessi", sia per il riferirsi della disposizione a destinatari indeterminati, dunque, senza possibilità di equivoci in proposito, anche ai diretti responsabili delle nomine assessorili (mentre la previsione definitivamente approvata richiedeva un adeguamento al principio da parte degli statuti comunali).

sono non di rado state disattese, attraverso la formazione di “organi di governo” in cui la componente femminile risultava numericamente soverchiata, se non azzerata. È altresì noto che tali inadempimenti non sono andati esenti da censura, avendo preso avvio a partire dalla prima decade degli anni 2000 un filone giurisprudenziale che ha assunto per illegittimi i decreti di nomina assessorili che ignoravano l’obiettivo delle pari opportunità<sup>4</sup>. I Giudici amministrativi hanno così negato pregio alla tesi che voleva prive di vincolatività le previsioni costituzionali, legislative e statutarie che fissano tale obiettivo, e secondo cui – ma gli argomenti risultano in qualche misura interrelati – nell’attività di selezione dei membri di una Giunta i vertici delle Amministrazioni non potrebbero vedersi limitati da argini normativi, perché quello esercitato è potere eminentemente “politico”, insindacabile a mente dell’art. 31 r.d. n. 1054 del 1924 (ora art. 7, comma primo, ult. periodo, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104). Questa prospettazione è stata definitivamente screditata dalla stessa Corte costituzionale, che dovendo decidere del conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Campania in relazione alle decisioni del Tar e del Consiglio di Stato che avevano obbligato il Presidente della Regione a ricostituire l’organo esecutivo rispettando il vincolo statutario della “equilibrata presenza di donne ed uomini” (art. 46, comma terzo, St. Campania), ha affermato che la circostanza che questi sia soggetto deputato ad esercitare funzioni politiche “non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili”, perché “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la

---

3 Si ricorderà che secondo la ferrea presa di posizione del Giudice costituzionale, dall’art. 51 Cost. sarebbe disceso un assoluto ed inderogabile divieto di trattamento differenziato tra i sessi nello specifico settore del conferimento di mandati elettivi, settore che i Costituenti avrebbero voluto totalmente impermeabile al principio di uguaglianza sostanziale. Sulla sentenza n. 422 del 1995 si vedano i rilievi critici di U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle “quote” nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.* 1995, 3272 e i contributi contenuti in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2003. Sulla decisione e sulla successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale, si rinvia, inoltre, alle importanti riflessioni di M. D’AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011.

4 Questa giurisprudenza si è nel tempo arricchita anche di decisioni riguardanti la nomina di Giunte regionali (per riferimenti v. *infra*); decisioni assai significative perché pronunciate in un settore ove la selezione delle personalità chiamate a ricoprire l’incarico di assessore è funzione costituzionalmente assegnata dall’art. 122, ult. comma, Cost.. Per una disamina della giurisprudenza amministrativa in tema sia consentito richiamare S. LEONE, *L’equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013.

politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto” (Corte cost., sent. n. 81 del 2012)<sup>5</sup>.

Ora, sebbene nella più parte dei casi risolti, la Magistratura amministrativa abbia fatto propria questa interpretazione, il quadro di riferimento si compone anche di talune decisioni di segno diverso, ove si è ragionato di mera programmaticità delle disposizioni sulla parità di genere<sup>6</sup> e ove ha piuttosto trovato valorizzazione il “carattere necessariamente fiduciario del rapporto che lega gli assessori al Sindaco” e “l’incoercibilità, oltre certi limiti, dell’obbligo di rispetto delle c.d. quote rosa nella composizione delle giunte”<sup>7</sup>.

Si tratta invero di un orientamento minoritario, che si è alimentato di isolate pronunce. Ciò non di meno, non si può escludere che sia stato anche al fine di chiudere ogni varco a possibili ulteriori esitazioni da parte dei Giudici che l’art. 6 Tuel è stato oggetto di modifica nel 2012. La correzione legislativa è consistita infatti nella sostituzione della parola “promuovere” (la presenza di entrambi i sessi in Giunta) con la parola “garantire”<sup>8</sup>. Il nuovo impegno grava per vero ancora sugli Statuti - da adeguare alla legge entro sei mesi dalla sua entrata in vigore -, ma per effetto della riforma il vincolo si dirige ora anche ai Sindaci e ai Presidenti di Provincia, in prima persona chiamati a rispettarlo nominando gli assessori “nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini”,

---

5 Nonostante la Corte si sia risolta nel senso della inammissibilità del conflitto - avendo la Regione di fatto prospettato *errores in iudicando* relativi alla interpretazione della disposizione statutaria, ed essendo pertanto il ricorso privo del necessario tono costituzionale -, le enunciazioni contenute nella decisione hanno non solo posto fine al caso campano, ma fornito elementi decisivi anche per la conclusione della travagliata vicenda giudiziaria instauratasi attorno alla composizione della Giunta di Regione Lombardia (cfr. sent. Tar Lombardia n. 354 del 2011; Cons. St., sent. n. 3670 del 2012, e, infine, sulla persistente distanza dall’equilibrio fra i generi segnato da una Giunta in cui presenti due sole donne, Tar Lombardia, sent. n. 2945 del 2012).

Sulla sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale, si vedano i commenti di R. DICKMANN, *L’atto politico questo sconosciuto*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), F. BILANCIA, *Ancora sull’“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, 4/2012; M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella giunta della Regione Campania*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 giugno 2012, 7 e 8.

6 che si limiterebbero a fissare un “obiettivo da raggiungere”, non “un obbligo di immediato raggiungimento”. Così Tar Venezia, ord. n. 1038 del 2009.

7 Così, Tar Marche, sent. n. 81 del 2012, che ha ritenuto sufficiente a giustificare l’assenza di donne nella Giunta del Comune di Mondolfo la circostanza che il Sindaco avesse dichiarato di aver invano tentato di individuare sia tra le fila della maggioranza, sia interpellando due soggetti esterni al Consiglio, personalità di sesso femminile idonee a ricoprire la carica assessorile.

ovverosia “garantendo la presenza di entrambi i sessi”(art. 46, comma secondo, Tuel)<sup>9</sup>.

L'ulteriore sforzo compiuto per indirizzare l'ordinamento verso una uguaglianza sostanziale<sup>10</sup> di per sé non può che essere apprezzato. E meritorio, anche ai fini qui considerati, è quanto peraltro finalmente disposto per favorire un riequilibrio tra i sessi nei collegi elettivi degli Enti locali<sup>11</sup>, perché ciò consentirà di facilitare l'ingresso delle donne anche nelle compagini di Giunta. Non si trascuri in effetti la circostanza che alcuni Sindaci hanno in passato giustificato la scelta di chiamare attorno a sé squadre di governo “monogenere” in ragione della oggettiva assenza di donne elette in Consiglio; problematica reale laddove (e per vero solo laddove) non sia consentito nominare assessori scegliendoli tra soggetti non facenti parte dell'assemblea consigliare. Si ricordi infatti che nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti l'apertura agli assessori c.d. esterni è rimessa alla discrezionale opzione degli Statuti<sup>12</sup>.

---

8 Si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge n. 4415 presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro per le Pari opportunità in data 13 giugno 2011, poi confluito in un testo unificato, che “I termini utilizzati [nella disposizione originaria] hanno fatto ritenere a parte della giurisprudenza che la norma debba essere interpretata come una disposizione di carattere meramente programmatico, tale da non imporre che negli statuti comunali e provinciali venga prevista la presenza di entrambi i sessi nelle istituzioni indicate. Al fine di allineare la disposizione in esame ai nuovi precetti costituzionali, si sostituisce il termine «promuovere» con il termine «garantire», riferito alla presenza di entrambi i sessi. In tale modo, ferma restando l'autonomia degli enti territoriali nel riempire di contenuti il principio fissato, la modifica imporrà l'adozione di disposizioni statutarie che prevedano un'equilibrata presenza di rappresentanti di entrambi i sessi nelle giunte, negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, nelle aziende e nelle istituzioni da essi dipendenti”.

9 Di analogo tenore la prescrizione introdotta nel corpo del d.lgs. n. 156 del 2010 per la conformazione della Giunta di Roma capitale.

10 Uguaglianza sostanziale che, con la sentenza n. 4 del 2010 della Corte costituzionale, ha finalmente visto riconoscersi titolo di ingresso anche nell'ambito della rappresentanza politica, se è vero che il quadro costituzionale così come modificato per effetto delle riforme del 2001 e del 2003 “è [oggi] complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese”. Sulla pronuncia, cfr., L. CARLASSARE, *La legittimità della preferenza di genere: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, 81, nonché, volendo, S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva*, ivi, 93.

11 Si veda in questa direzione l'art. 2 della legge n. 215 del 2012.

Ciò premesso, si possono al contempo comprendere le perplessità sollevate da alcuni studiosi in ordine alla reale innovatività della riforma, con riferimento a plurimi profili<sup>13</sup>.

Anzitutto, il Tuel ragiona ancora una volta di “presenza di entrambi i sessi” in Giunta, non già di presenza *paritaria* o *equilibrata*. Interpretando a stretta lettera la disposizione, la si potrebbe ritenere correttamente applicata anche laddove il Collegio si aprisse ad un solo assessore di sesso femminile<sup>14</sup>. Sebbene relativa ad un ambito differente – quello concernente la composizione di liste elettorali – un precedente interpretativo “pesante” in questo senso potrebbe essere rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2003, ove, giudicando di una simile formulazione contenuta nella disciplina valdostana – che prescriveva come ogni lista elettorale dovesse “prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi” – la descrisse come misura unicamente volta ad “impedire che .... si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti”.

Percorsi interpretativi più audaci attorno alla nostra disposizione sono stati per vero battuti. Ci si riferisce alle sentenze rese dal Tar Lazio in merito alla nomina della Giunta del Comune di Civitavecchia (sent. n. 633 del 2013) e del Comune di Colleferro (sent. n. 8206 del 2013), nelle quali si è in via generale sostenuto che “l’effettività della parità non può che essere individuata nella garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla pari rappresentanza dei generi, da indicarsi dunque nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato”. La statuizione è stata oggetto di critica da parte del Consiglio di Stato, che ribaltando nel merito la seconda delle decisioni citate<sup>15</sup> (con una sentenza per

---

12 Cfr. art. 47, comma quattro, Tuel. Mentre per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è direttamente la legge (art. 47, comma terzo, Tuel) a stabilire che gli assessori possono essere nominati anche al di fuori dei componenti del Consiglio.

13 A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, 65; L. MACCARRONE, *Misura minima e composizione “equilibrata” delle giunte locali dopo la Legge n. 215 del 2012*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11 settembre 2013.

14 Significativo che nel corso dell’*iter* parlamentare siano stati presentati emendamenti volti ad introdurre obiettivi più ambiziosi, come, appunto, la partecipazione “paritaria” o “equilibrata” dei due sessi in Giunta. Nel presentare emendamenti di questo tenore, l’on. Mura ne spiegava il senso affermando che, altrimenti, “la presenza è garantita anche quando, su venti posti disponibili, diciannove sono assegnati ad un genere e quello rimanente a quell’altro, che è qualcosa di ben diverso dal concetto di pari opportunità e, soprattutto, di pari rappresentanza tra i generi” (Camera, sed. 8 maggio 2012).

15 Sulla prima si veda, invece, Cons. St., ord. n. 1267 del 2013.

altri versi criticabile, come si avrà modo di dire più oltre), ha asserito che in assenza di precise prescrizioni normative non si può trarre dalla legislazione “una soglia quantitativa di presenza del sesso femminile nelle compagini di governo degli Enti Locali”, e che “non è possibile l’interprete si sostituisca alla sede normativa e determini egli stesso, estemporaneamente ed arbitrariamente, il numero minimo di componenti di ciascun sesso” (Cons. St., sez. 5, sent. n. 3144 del 2014; la conclusione era già stata elaborata dalla prima Sezione del Consiglio di Stato nel parere 16 marzo 2012, n. 1306, affare n. 1263-2011, Adunanza del 18 gennaio 2012). In effetti, la tesi sostenuta dal Giudice amministrativo di prima istanza poteva apparire “ardita”, perché con il proposito di darne una lettura *magis ut valeat*, finiva per trarre da una disposizione di tenore generale una regola puntuale, tale da prescrivere il rispetto di una precisa proporzione tra i sessi.

Ma la legge n. 215 del 2012 è stata oggetto di ulteriori rilievi circa la capacità di imprimere significativo impulso al sistema. Ci si riferisce alla integrazione apportata all’art. 46 Tuel, che per effetto della riforma, come visto, impegna anche il Sindaco e il Presidente della Provincia ad assicurare che i due sessi siano rappresentati in Giunta. La lettura a sistema di questa previsione con la modifica disposta sull’art. 6 Tuel porta a concludere che essa sia stata voluta per esser certi che, anche nell’ipotesi in cui le Amministrazioni non avessero provveduto a mettere mano ai propri Statuti (o ancora, nell’ipotesi di nomina di nuova Giunta o di rimpasto da disporsi nel periodo precedente alla scadenza del termine di sei mesi concesso agli Statuti per adeguarsi alla legge), l’obiettivo della partecipazione all’organo sia di donne sia uomini non rimanesse eluso.

Tuttavia, come esattamente rilevato, già nella vigenza della originaria disciplina era entrato a far parte del patrimonio giurisprudenziale l’assunto in base al quale le eventuali (e non rare) lacune statutarie non avrebbero potuto legittimare la designazione di assessori tutti riconducibili al medesimo sesso<sup>16</sup>. Ciò perché l’art. 51 Cost. è da considerarsi precetto immediatamente vincolante, dal quale precipita, *omisso medio*, l’obbligo di non escludere uno dei due sessi dalle compagini di governo degli Enti territoriali. A ragionare diversamente, il mancato doveroso adeguamento al principio costituirebbe “valida causa di giustificazione della sostanziale disapplicazione a tempo indeterminato dello stesso disposto costituzionale” e consentirebbe all’Amministrazione di “invocare, quale propria esimente di un atto illegittimo (designazione di una Giunta composta di soli uomini), un comportamento

---

16 Così, ancora, A. DEFFENU, cit., 65, L. MACCARRONI, cit., 16.

(i.e. mancato adeguamento dello Statuto comunale ai principi costituzionali) parimenti illegittimo sul piano giuridico” (Tar Puglia, sent. 17 gennaio 2012, n. 191)<sup>17</sup>. La diretta operatività del principio costituzionale di parità di accesso alle cariche pubbliche è stata in un caso affermata anche con riferimento alla composizione di una Giunta regionale. Ci si riferisce alla decisione che ha accolto il ricorso presentato avverso gli atti di nomina degli assessori della Regione Sardegna, ove si è ribadito come l’inerzia della Regione in sede normativa non può costituire causa di giustificazione di inottemperanze ai comandi costituzionali (Tar Sardegna, sent. n. 864 del 2011)<sup>18</sup>. La decisione è tanto più significativa se si considera che in questo caso il rapporto tra l’art. 51 Cost. e il responsabile del potere di nomina non è mediato né da una disposizione statutaria regionale, né da una disposizione legislativa - che non potrebbe peraltro esservi - equiparabile all’art. 6 Tuel.

Se è vero, dunque, che la legge n. 215 del 2012 non ha probabilmente apportato una significativa innovazione sotto questo specifico profilo, quel che non ci si sarebbe potuti immaginare è che la sua entrata in vigore avrebbe addirittura prodotto un “ripensamento” della giurisprudenza circa l’interpretazione dell’art. 51 Cost. e della disciplina pre-riforma del Testo unico degli Enti locali.

Ci si riferisce alla già citata sentenza del Consiglio di Stato (sent. n. 3144 del 2014) che, ribaltando la decisione emessa in primo grado, ha consentito ad una Giunta “monogenere” costituita sotto l’impero della precedente formulazione dell’art. 6 Tuel di sfuggire a sanzione; ciò proprio in quanto non rintracciabile alcuna disposizione statutaria rispetto alla quale parametrare la condotta del Sindaco.

Anzitutto, va precisato che il Consiglio di Stato non ha condiviso la ricostruzione del Tar Lazio, secondo il quale alla fattispecie si sarebbe applicata la legge n. 215 del 2012 nonostante i decreti sindacali impugnati fossero stati adottati poco prima che la stessa dispiegasse i propri effetti. Sul punto, invero, il Giudice amministrativo di prime cure non si era soffermato con esplicite argomentazioni, limitandosi ad affermare che “le norme internazionali, comunitarie, costituzionali ed attuative di legge, in materia di pari opportunità, cui deve essere riconosciuto un valore non meramente propulsivo e di incentivazione ... implicano, come

---

17 In termini anche Tar Sicilia, sent. n. 14310 del 2010; Tar Campania, sent. n. 1427 del 2011; Tar Calabria, sent. n. 589 del 2012.

18 A commento della quale M. CERRONI, *Il principio di pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive alla luce della giurisprudenza amministrativa del 2011 (nota alla sentenza del Tar Sardegna, sez. II, 2 agosto 2011, n. 864)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 giugno 2012.



chiarito *in via interpretativa*<sup>19</sup> dalla citata legge n. 215/2012, il divieto di composizione monogenere di una giunta comunale in quanto tale". Sembrerebbe dedursi da questo passaggio della decisione che le regole introdotte nel Tuel a far data dal 2012, lungi dal costituire precetti "nuovi", siano state intese alla stregua di disposizioni rivelatrici del significato proprio delle fonti sovranazionali, costituzionali e legislative che (già) custodiscono il principio di pari opportunità, e delle quali avrebbero (solo) chiarito la portata.

Ecco come si spiegherebbe la capacità della legge n. 215 di conformare retrospettivamente la materia. Se non che, il Collegio avrebbe dovuto esplicitare i passaggi logici fondanti una conclusione affatto lineare e scontata, e non avrebbe dovuto lasciare sullo sfondo questioni invece cruciali e problematiche, tra le quali, in primo luogo, la circostanza che la norma (presuntivamente) interpretativa risulti di rango inferiore rispetto ad almeno alcune delle disposizioni che si suppongono interpretate.

E infatti il Consiglio di Stato ha qualificato come insoddisfacente la spiegazione fornita dal Tar, e, assumendo posizione diversa, ha ritenuto inconferente, *ratione temporis*, la nuova disciplina legislativa.

Al di là di questo specifico aspetto, quel che non appare certamente condivisibile della decisione commentata è però la conclusione raggiunta sul merito, e gli argomenti su cui essa poggia. Si afferma nella decisione che "l'art. 51, comma 1, Cost., non può che ritenersi (nella parte che legittima le c.d. azioni positive, che il legislatore deve, però, formulare in concreto) norma meramente programmatica". A conferma di questa lettura, si osserva che, rimettendo la sua attuazione ad "appositi provvedimenti", in loro mancanza "il principio non può trovare concreta ed immediata applicazione", risultando perciò dirimente ai fini della soluzione del caso scrutinato l'assenza nello Statuto (nella specie del Comune di Civitavecchia) di qualsivoglia previsione che individui un vincolo o un limite alla discrezionalità di nomina da parte del Sindaco.

Sembra evidente il passo indietro che questa decisione segna rispetto ad acquisizioni giurisprudenziali che si consideravano ormai incontrovertibili. Un passo indietro che, paradossalmente, viene compiuto proprio *alla luce* della nuova legislazione. Soffermandosi infatti sulla portata dell'art. 6 Tuel così come riformato nel 2012, il Giudice amministrativo d'appello afferma che soltanto "per il futuro ... non potranno più ammettersi giunte monogenere, al di fuori del caso estremo di concreta e motivata impossibilità di assicurare tale presenza"<sup>20</sup>.

Di analogo tenore le considerazioni, di poco successive, svolte dalla stessa sezione quinta del Consiglio di Stato in un giudizio riguardante la nomina degli

---

<sup>19</sup> Corsivo nostro.

assessori, tutti uomini, del Comune di Assisi (sez. 5, sent. n. 3938 del 2014). La differenza è che, in quest'ultimo caso, il relativo decreto veniva annullato perché presente nello Statuto comunale una norma che obbliga il Sindaco a formare la Giunta "assicurando di norma la presenza di ambo i sessi".

Non può non lasciare stupiti la circostanza che ad aver assunto un peso decisivo nel segnare in senso opposto le sorti di due fattispecie per vero simili, sia una norma in realtà non meno blanda di quanto lo fosse, stando alla interpretazione fatta propria dal Consiglio di Stato, il vecchio art. 6 Tuel. E appare ancor più incomprensibile la ragione per la quale il Supremo Collegio sia giunto persino a sostenere che la "presenza di entrambi i sessi" richiesta "di norma" dallo Statuto del Comune di Assisi in realtà "non può che essere riferita ad un tendenziale equilibrio dei generi nella composizione della Giunta, nel senso che, di norma, la presenza in giunta di uomini e donne deve essere effettivamente equilibrata". Dall'impostazione discende così un effetto paradossale, perché l'indirizzo politico del Comune di Colleferro potrà continuare ad essere stabilito dal Sindaco assieme ad un organo sprovvisto dell'apporto collaborativo di entrambi i sessi, mentre al Sindaco del Comune di Assisi il Giudice amministrativo ha imposto di assicurare, addirittura, "la presenza di un numero di donne tendenzialmente pari a quello degli uomini", a meno di saper esternare le ragioni obiettive per le quali sia stato impossibilitato a procedere nei predetti termini.

Non si può non esprimere qualche perplessità di fronte allo scenario aperto da queste decisioni del Consiglio di Stato. Non convince, peraltro, la sottolineatura del termine "appositi provvedimenti" - presente nel testo del nuovo art. 51 Cost. - al fine di affermare come imprescindibile una intermediazione normativa tra il disposto costituzionale e la sua concreta applicazione. Piuttosto, questa espressione, a parere di chi scrive, sta a significare che il compito di attuare il precetto costituzionale non grava unicamente sui "legislatori", rivolgendosi la norma ad una più ampia platea, di cui fanno parte tutte le articolazioni della pubblica amministrazione, come d'altra parte da taluni sottolineato durante lo stesso *iter* di approvazione della riforma costituzionale<sup>21</sup>.

---

20 Anche nella sent. n. 6073 del 2013, di conferma della sentenza del Tar Puglia n. 2373 del 2013, e questa volta pronunciata su decreti di nomina di una Giunta composta di soli uomini adottati successivamente all'entrata in vigore della legge n. 215 del 2012, il CdS ha confermato come a nulla rilevi la circostanza che il principio consacrato nella novella legislativa "non sia stato ancora formalmente recepito nello statuto comunale", giacché "l'attuazione del suddetto principio non può essere condizionata dall'omissione o ritardo del consiglio comunale nel provvedere alla modifica dello statuto".

A dire il vero, la giurisprudenza richiamata sembra prospettare una soluzione per le situazioni in cui, a causa di omissioni statutarie, il principio di pari opportunità finisca per rimanere vanamente proclamato a livello costituzionale e sovranazionale, senza riuscire a conformare l'attività dei pubblici poteri. Si legge nelle recenti decisioni del Consiglio di Stato, infatti, che tali norme, incapaci di produrre effetto diretto, "possono, semmai, configurare parametri di legittimità dello Statuto comunale che non preveda vincoli specifici .... da far valere con gli strumenti di tutela previsti dal nostro ordinamento (ad es., impugnando lo Statuto nei modi e nei termini di legge)"<sup>22</sup>. La via di tutela suggerita dal Consiglio di Stato risulta tuttavia piuttosto impervia, e lascia all'interprete il compito di rispondere a numerosi interrogativi; tra i quali, anzitutto, se lo statuto debba essere impugnato autonomamente, e ovviamente entro i termini prescritti per sottoporre a sindacato gli atti emanati dagli enti pubblici, o se sia possibile lamentarne la illegittimità anche nel corso di un giudizio instaurato sulla base della impugnazione di atti di nomina assessorili inottemperanti rispetto al dettato costituzionale e legislativo, ma conformi allo statuto. In ogni caso, quale sarebbe la conseguenza di una censura di uno Statuto che *non preveda* una disciplina attuativa del principio di pari opportunità? Come potrebbe il Giudice amministrativo attingere all'armamentario decisorio di cui si è nel tempo dotata la Corte costituzionale emettendo una sentenza di tipo "additivo" che accresca direttamente la disposizione gravata della disciplina mancante?<sup>23</sup> E dove comunque rintracciare la disciplina mancante, posto che, proprio secondo il Consiglio di Stato, è unicamente ascrivibile alla discrezionalità delle Amministrazioni stabilire in che termini

---

21 La sen. Ioannucci osservava, infatti, che mentre l'art. 117, comma 7, Cost. si limita a parlare di leggi, nel nuovo art. 51 il raggio d'azione era ampliato, "perché permette l'intervento attraverso provvedimenti amministrativi".

22 In sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, rendendo parere, il Consiglio di Stato aveva però sostenuto la inammissibilità della impugnazione dello statuto provinciale che nella specie ometteva di prevedere i criteri di determinazione delle proporzioni tra i due sessi in seno alla Giunta, "per l'assorbente ragione che la censura di violazione di legge di un provvedimento (la nomina della giunta), non può, senza contraddizione, fondarsi sull'inesistenza della norma che si assume violata; né l'inesistenza della norma può essere configurata come atto presupposto del provvedimento impugnato" (parere 16 marzo 2012, n. 1306).

23 Essendo questa operazione preclusa, si potrebbe forse piuttosto ragionare di una pronuncia che annulli l'atto impugnato (lo statuto) derogando però alla regola che vuole normalmente prodotti ex tunc gli effetti dell'annullamento stesso. Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 2755 del 2011.

implementare attraverso misure promozionali l'uguaglianza sostanziale nell'ambito dell'accesso agli organi politici dell'Ente?

La soluzione prospettata dal Consiglio di Stato non lascia dunque pienamente soddisfatti.

Ad ogni modo, ad evitare il rischio di ulteriori "torsioni" della giurisprudenza amministrativa<sup>24</sup>, e dopo aver preso altresì coscienza del fatto che la legge n. 215 del 2012 non avrebbe allungato di molto il passo verso l'obiettivo di una compiuta "democrazia paritaria"<sup>25</sup>, il Parlamento è nuovamente intervenuto in materia. Come si è già visto, infatti, "nascosta" nel corpo normativo che ha introdotto la disciplina necessaria alla messa in opera delle Città metropolitane, è presente una norma che stabilisce che "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" (art. 1, comma 137 l. n. 56 del 2014). Temendo che i Sindaci, in assenza di più fidejussioni statutarie, si limitassero a dare piano svolgimento alla legge, formando Giunte nelle quali ridotta al minimo la parte femminile, il Legislatore ha ritenuto di dover segnare in materia un punto di discontinuità importante, introducendo una vera e propria "quota", almeno per i Comuni di significativa dimensione<sup>26</sup>.

In disparte la circostanza che la nuova previsione rende ormai *inutiliter data* le modifiche apportate da questi Comuni in attuazione della legge n. 215 del 2012 (almeno quelle che non si siano assestate sul più ambizioso canone della parità numerica tra i due sessi), si è invero già avuto modo di esprimere qualche

---

24 torsioni rintracciabili anche altrove. A titolo esemplificativo, si richiama la sentenza del Tar Lombardia n. 482 del 2014, con la quale, giudicando della presenza nell'organo di governo del Comune di Cassano Magnago di una sola donna, si è ritenuto non emergere "alcun elemento di prova da parte dei ricorrenti di un'ingiusta pretermissione di candidature femminili ai fini della nomina della Giunta comunale". L'elemento di (non condivisibile) novità sta nell'aver in questo modo fatto gravare sui ricorrenti, non già come dovrebbe e come sempre stato, sul Sindaco, l'onere di prova.

25 Sul concetto di "democrazia paritaria" si rinvia ai fondamentali contributi di M. D'AMICO, *cit.*; nonché *Rappresentanza politica e genere*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, a cura di M. Barbera, Milano, 2007, 347 e ss..

26 Per quelli "minori" rimangono invece vigenti gli artt. 6 e 46 Tuel, intoccati dalla legge n. 56 del 2014. Si ricorda, inoltre, che la legge n. 56 del 2014 ha ridefinito il numero massimo di assessori che possono entrare a far parte delle Giunte dei Comuni di piccola dimensione. Per quelli con popolazione fino a 3.000 abitanti, sono due; per quelli con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, il numero massimo di assessori è stabilito in quattro.

dubbio sulla fissazione per via normativa di “quote” in senso stretto in questo specifico settore; predeterminare la “consistenza” (minima o massima) di ciascun sesso all’interno dei collegi politici può infatti significare immettere un elemento di rigidità in un ambito nel quale sarebbe forse opportuno lasciare spazi anche a valutazioni tarate sulle specificità del contesto istituzionale e politico in cui concretamente si opera. Si pensi solo al fatto che, al di là del mero dato “numerico”, possono assumere rilievo ai fini della soddisfazione del principio di pari opportunità tra i sessi anche le scelte operate in merito alla “distribuzione per genere” degli assessorati (cfr. in questa direzione Tar Lazio, sent. n. 6673 del 2011, secondo cui “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”). Si sarebbe allora potuto optare per una formulazione richiedente, in termini più flessibili, l’obiettivo del “riequilibrio” di genere<sup>27</sup>; pur non potendosi non comprendere le preoccupazioni sottostanti alla differente scelta fatta dal Parlamento, che ha evidentemente in questo modo voluto mettere il sistema a riparo dagli effetti, potenzialmente destabilizzanti, di interpretazioni giurisprudenziali diversificate.

Ad ogni modo, certo è che rispetto alla precedente disciplina - per come la si era iniziata a interpretare -, le nuove regole impediranno il formarsi sia di Giunte “monogere”, sia di collegi ove il genere femminile rimanga solo *simbolicamente* rappresentato.

Questo unicamente a patto che le stesse vengano prese sul serio; anzitutto dallo Stato. Una Circolare del Ministero dell’Interno rischia in effetti di portare in altra direzione (Circolare del 24 aprile 2014 rivolta ai Prefetti della Repubblica). Dopo aver puntualizzato che il Sindaco deve essere computato nel calcolo della percentuale prescritta dalla legislazione ordinaria, si aggiunge che questi è tenuto a svolgere una “attività istruttoria preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di entrambi i generi”, e che “laddove non sia possibile occorre un’adeguata motivazione sulle ragioni della mancata applicazione del principio di pari opportunità”.

Come si può notare, l’atto amministrativo ha la pretesa di chiarire il senso di una legge, arrivando a giustificare deroghe che essa non ha però previsto. Si

---

<sup>27</sup> o quantomeno che, accanto alla previsione di una quota, si fosse introdotta qualche possibilità di deroga legata a puntuali allegazioni di impedimenti oggettivi (relativi, ad esempio, all’assenza di elette nei Consigli dei Comuni ove esclusa la possibilità di attingere ad assessori esterni). Cfr. U. ADAMO, *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*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011.

deve osservare come ciò infranga i più elementari canoni della sistematica delle fonti del diritto. Il timore che la legge n. 56 del 2014 possa rivelarsi in alcune circostanze troppo “rigida”<sup>28</sup> non può certo consentire attenuazioni del dettato legislativo ad opera di una circolare ministeriale. Non c’è che da auspicare che a dispetto di quanto essa ha stabilito, i Sindaci chiamati a nominare assessori sotto l’egida della legge n. 56 del 2014 si attengano al dettato legislativo, e che i Giudici eventualmente chiamati a sindacarne le scelte, in disparte le ipotesi di assoluta impossibilità di adempimento<sup>29</sup>, non si lascino persuadere da tesi argomentative che ne svisiscano il significato, oggettivamente inequivocabile.

\*\* Università di Milano

---

28 Cfr. nota precedente.

29 La Circolare stessa fa riferimento al caso di consigli comunali ove presenti solo uomini in Comuni che non ammettano l’ingresso in Giunta di assessori esterni, suggerendo in questa ipotesi la strada della revisione statutaria.