

N. 00406/2016REG.PROV.COLL.
N. 00627/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso iscritto in appello al numero di registro generale 627 del 2015, proposto da:

COMUNE DI MONTALTO UFFUGO, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv. Carmelina Pugliese e Giovanni Spataro, con domicilio eletto presso Massimo Cocco in Roma, viale Mazzini, n. 33;

contro

CONSIGLIERA DI PARITA' REGIONALE DELLA CALABRIA, nella persona dell'avv. Maria Stella Ciarletta, rappresentata e difesa dall'avv. Mariarita Stilo, con domicilio eletto presso la segreteria del Consiglio di Stato in Roma, p.za Capo di Ferro, n. 13;

ANGELA ADAMO, ILARIA DIMA, MARIA ESPOSITO, LUIGI CAPALBO, SIMONA STAMMELUTI, CENTRO CONTRO LA VIOLENZA ALLE DONNE "ROBERTA LANZINO",

rappresentati e difesi dagli avv. Rossella Barberio e Alba Mazzotta, con domicilio eletto presso Paolo Mazzotta in Roma, corso Francia, n. 194;

GRAVINA UGO, rappresentato e difeso dagli avv. Alba Mazzotta e Rossella Barberio, con domicilio eletto presso Paolo Mazzotta in Roma, corso Francia 194;

ROSSI ALBERTO, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. CALABRIA – CATANZARO, Sez. II, n. 1 del 9 gennaio 2015, resa tra le parti, concernente la designazione dei componenti della Giunta Comunale - Applicazione codice pari opportunità tra uomo e donna;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Consigliera di Parità Regionale della Calabria e dei signori Angela Adamo, Ugo Gravina, Ilaria Dima, Maria Esposito, Luigi Capalbo, Simona Stammeluti e del Centro contro la violenza alle donne "Roberta Lanzino";

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 ottobre 2015 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Spataro, anche su delega dell'Avv. Carmelina Pugliese, Maria Stella Ciarletta su delega dell'Avv. Mariarita Stilo, e Alba Mazzotta anche in dichiarata sostituzione dell'Avv. Rossella Barberio;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con decreto n. 8 del 27 giugno 2014 il sindaco del Comune di Montalto Uffugo (CS) ha nominato i cinque componenti della giunta comunale, uno solo dei quali di genere femminile, dandone formale comunicazione al consiglio comunale, giusta delibera consiliare n. 18 del 30 giugno 2014.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. II, con la sentenza n. 1 del 9 gennaio 2015, accogliendo il ricorso proposto dalla Consigliera di Parità Regionale della Calabria, avv. Maria Stella Ciarletta, dai signori Ugo Gravina, Angela Adamo, Ilaria Dima, Luigi Capalbo, Maria Esposito e Simona Stammelluti nonché dal Centro contro la violenza sulle donne “Roberta Lanzino”, ha annullato il predetto decreto sindacale e la delibera consiliare, ritenendo fondate le censure ex adverso sollevate di violazione dell’art. 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014, n. 56, dell’art. 51 della Costituzione, degli artt. 6 e 46 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di difetto di istruttoria e di motivazione, eccesso di potere: secondo il tribunale infatti avrebbe dovuto essere assicurata nella composizione della giunta comunale la presenza di almeno due assessori di genere femminile.

3. Il Comune di Montalto Uffugo ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendo l’erroneità alla stregua di quattro motivi di gravame, con i quali, dopo aver ricostruito il quadro normativo e delimitato la questione controversa (primo motivo), ha lamentato, in particolare, “Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione della circolare del Ministero dell’Interno del 24 aprile 2014, Dipartimento Affari Interni e Territoriali. Violazione e falsa applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56. Violazione e falsa applicazione. Eccesso di potere. Carenza di istruttoria. Travisamento dei fatti” (secondo motivo); “Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione della

circolare del Ministero dell'Interno del 24 aprile 2014, Dipartimento Affari Interni e Territoriali. Violazione e falsa applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56. Violazione e falsa applicazione. Eccesso di potere. Carenza di istruttoria. Travisamento dei fatti. Sviamento. Illogicità manifesta” (terzo motivo) e “Error in iudicando. Illegittimità dell’art. 1 comma 137 della legge 56/2014 per violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione” (quarto motivo).

Hanno resistito al gravame la Consigliera di Parità Regionale della Calabria, nonché i signori Ugo Gravina, Angela Adamo, Ilaria Dima, Luigi Capalbo, Maria Esposito, Simona Stammelluti ed il Centro contro la violenza sulle donne “Roberta Lanzino”, deducendone l’infondatezza e chiedendone il rigetto.

4. Con ordinanza n. 822 del 24 febbraio 2015, “ritenuta allo stato la necessità di assicurare la continuità della Giunta Comunale, che costituisce interesse pubblico prevalente, in questa fase, rispetto a quello azionato dalle controparti”, la Sezione ha sospeso l’esecutività della sentenza impugnata.

5. Nell’imminenza dell’udienza di trattazione le parti hanno illustrato con apposite memorie le proprie rispettive tesi difensive.

6. All’udienza pubblica del 27 ottobre 2015, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. I motivi di gravame, che per la loro intima connessione possono essere trattati congiuntamente, sono infondati alla stregua delle osservazioni che seguono.

7.1. Innanzitutto, anche a voler condividere la tesi dell’amministrazione appellante circa la natura programmatica del secondo periodo del primo comma dell’art. 51 della Costituzione

(secondo cui “la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne) e delle norme internazionali implicate in detto principio, puntualmente declinate nella sentenza impugnata (conformemente a quanto affermato da questa stessa Sezione con la sentenza 24 luglio 2014, n. 3938, laddove è stato sottolineato tra l’altro che, facendo espressamente riferimento il citato art. 51 ad “appositi provvedimenti”, in mancanza di puntuali provvedimenti legislativi attuativi quel principio non può trovare concreta ed immediata applicazione, salvo che nella sua accezione negativa, ovvero nel cd. divieto di discriminazione tra i sessi), deve pur tuttavia rilevarsi che quel principio ha trovato puntuale attuazione nell’articolo 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”), a norma del quale “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”.

Questa Sezione con la recente sentenza n. 4626 del 5 ottobre 2015 ha osservato che “all’indomani dell’entrata in vigore del citato art. 1, comma 137...tutti gli atti adottati nella vigenza di quest’ultimo trovano nella citata norma un ineludibile parametro di legittimità, non essendo ragionevole una sua interpretazione che legghi la concreta vigenza della norma alla data delle elezioni ovvero che condizioni unicamente le nomine assessorili all’indomani delle elezioni. Una simile interpretazione consentirebbe un facile aggiramento della suddetta prescrizione, nella misura in cui il rispetto della percentuale assicurato dai provvedimenti di nomina immediatamente successivi alle elezioni potrebbe essere posto nel

nulla da successivi provvedimenti sindacali di revoca e nomina, atti a sovvertire la suddetta percentuale”.

In definitiva non può dubitarsi che, proprio in applicazione della disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 137, della legge n. 56 del 2014, la Giunta comunale del Comune di Montalto Uffugo deve essere composta da almeno due rappresentanti di genere femminile, la questione controversa

7.2. Ciò posto, la questione controversa consiste allora nello stabilire se la norma in questione abbia o meno un limite intrinseco di operatività e cioè se, in ogni caso e senza alcuna eccezione, la composizione delle giunta debba comunque assicurare la presenza dei due generi in misura non inferiore al 40% ovvero se sia astrattamente configurabile (e sistematicamente compatibile con quella previsione normativa) una situazione, di carattere assolutamente eccezionale, in cui, la giunta comunale possa ritenersi legittimamente costituita ed altrettanto legittimamente operante, pur se quella percentuale non sia stata rispettata.

7.2.1. Occorre al riguardo osservare che se è vero che la ratio della norma in questione è quella di garantire la parità tra i sessi e conseguentemente le reciproche pari opportunità, evitando in definitiva che l'esercizio delle funzioni politico – amministrative sia precluso ad uno dei due generi, maschile o femminile (così assicurando anche con riferimento all'accesso alle cariche elettive il principio di uguaglianza predicato dall'art. 3 della Costituzione), d'altra parte anche il continuato, ordinato e corretto svolgimento di quelle stesse funzioni politico - amministrativo costituisce un elemento cardine del vigente ordinamento giuridico, sia con riferimento al principio di democraticità, sancito dall'art. 1, sia con

riferimento al principio di legalità, imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

L'applicazione della prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014, n. 56, non può pertanto in alcun modo determinare un'interruzione dell'esercizio delle funzioni politico – amministrative ovvero provocare un ostacolo al loro concreto ed effettivo esplicarsi.

Il giusto contemperamento dei due delineati principi costituzionali che vengono in gioco (e cioè il limite intrinseco, logico – sistematico, di operatività della norma in questione) può ragionevolmente rintracciarsi nella effettiva impossibilità di assicurare nella composizione della giunta comunale la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un'accurata e approfondita istruttoria ed in un'altrettanto adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare.

La coerenza sistematica dell'ordinamento, la necessità di colmare eventuali lacune e di comporre inammissibili situazioni di contraddittorietà oltre che quella di evitare qualsiasi elusione della norma, impongono poi di ritenere che l'impossibilità in concreto di rispettare la percentuale di rappresentanza di genere debba essere risultare in modo puntuale ed inequivoco e debba avere un carattere tendenzialmente oggettivo, non potendo consentirsi che mere situazioni soggettive o contingenti, come quelle che possano - per esempio - derivare dall'applicazione di disposizioni statutarie relative al funzionamento degli organi comunali o che attengano alle

modalità di elezione degli stessi ovvero dipendere dalla mancanza di candidati di piena ed esclusiva fiducia del sindaco, possano legittimare la deroga alla sua concreta applicazione.

7.2.2. E' del resto questa anche la ragionevole interpretazione della disposizione indicata dalla stessa circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, richiamata dallo stesso ente appellante, che al punto 3 (“Rappresentanza di genere”), laddove proprio con riferimento alle difficoltà di individuare soggetti idonei a disponibili allo svolgimento delle funzioni assessorili, sottolinea che “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 applicabilità del principio di pari opportunità”, precisando tra l’altro che “Nel caso in cui lo statuto comunale non prevede la figura dell’assessore esterno e il consiglio comunale sia composto da una rappresentate di un unico genere, per la piena attuazione del citato principio di pari opportunità si dovrà procedere alle opportune modifiche statutarie che, comunque, sono rimesse alla autonoma valutazione dell’ente”.

7.2.3. Ciò esclude in radice la rilevanza (oltre che la stessa fondatezza) del motivo di censura con il quale l’appellante ha dedotto la mancata impugnazione della predetta circolare, stante in ogni caso la sua natura meramente esplicativa (quindi priva di lesività), volta soltanto a richiamare l’attenzione dei sindaci sul corretto procedimento di nomina degli assessori al fine di assicurare

e garantire in quest'ambito peculiare l'attuazione del principio di pari opportunità.

Conseguentemente, sotto altro diverso profilo, deve anche rigettarsi l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, asseritamente non esaminata dai primi giudici ed espressamente riproposta dall'amministrazione appellante con il secondo motivo di gravame.

7.2.4. E' appena il caso di rilevare che le osservazioni svolte nei paragrafi precedenti circa la correttezza interpretazione della più volte citata disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014, n. 56, rende infondata la questione di legittimità della norma stessa prospettata dall'amministrazione appellante con riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Ciò tanto più se si tiene conto che rientra nella esclusiva discrezionalità del legislatore la scelta delle modalità ritenute più idonee ed adeguate per rendere tendenzialmente effettivo anche nell'accesso alle cariche elettive il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, assicurando pari opportunità per la partecipazione alla concreta gestione della cosa pubblica, finalità cui è preordinata in modo non macroscopicamente illogico o irragionevole la fissazione di una soglia percentuale minima di rappresentanza di genere all'interno della giunta comunale.

7.3. Così chiarito il substrato normativo (ed interpretivo della controversia), le conclusioni raggiunte dai primi giudici, secondo cui non è stata fornita effettiva prova dell'adeguata istruttoria svolta per reperire per la nomina di assessore femminile idonee personalità nell'ambito territoriale di riferimento, meritano condivisione.

E' sufficiente sottolineare che le ricorrenti affermazioni svolte dall'appellante circa la affannosa, ma vana, ricerca di personalità femminili cui affidare le delicate funzioni assessorili non hanno trovato anche nel giudizio di appello alcun adeguato riscontro documentale, tale non potendo essere considerata la produzione di due soli atti scritti di rinuncia all'incarico proposto, in mancanza di qualsivoglia elemento probatorio, anche solo indiziario, sull'effettiva ampiezza (e sulle relative modalità) di tale ricerca.

Anche a voler prescindere dal fatto che la sola popolazione residente del Comune di Montalto Uffugo è di circa 19000 abitanti e pur volendo considerare che, secondo le previsioni statutarie, i candidati non eletti non potevano essere eletti assessori, non è stato fornito alcun elemento probatorio a supporto dalla circostanza che le uniche personalità femminili che avrebbero potuto ricoprire la carica assessorile fossero solo quelle che, interpellate, hanno rinunciato.

Né, d'altra parte, la natura fiduciaria della carica assessorile può giustificare la limitazione di un eventuale interpello (di cui in ogni caso non vi è alcuna prova) alle sole persone appartenenti allo stesso partito o alla stessa coalizione di quella che ha espresso il sindaco, soprattutto in realtà locali non particolarmente estese, come quella di cui ci si occupa, ciò tanto più in considerazione del principio alla cui attuazione è finalizzata la norma in questione.

Deve quindi ritenersi che non risulti provata quella situazione di obiettiva ed assoluta impossibilità di rispettare la percentuale di genere femminile nella composizione della giunta comunale fissata dal legislatore.

8. L'appello deve essere pertanto respinto.

La peculiarità della controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Comune di Montalto Uffugo (CS) avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. II, n. 1 del 9 gennaio 2015, lo respinge.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Raffaele Prosperi, Consigliere

Sabato Guadagno, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)