



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 6 - 1/2015](#) ▶ [La garanzia dell'equilibrio di genere nella Giunta comunale si irrigidisce. Annotazione alla sentenza del Consiglio di Stato 27.05.2014, n. 3938](#)

La garanzia dell'equilibrio di genere nella Giunta comunale si irrigidisce. Annotazione alla sentenza del Consiglio di Stato 27.05.2014, n. 3938

di [Nicola Dessi](#)

[Stampa](#) | [Email](#)

Parole chiave: giunta comunale, pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici, politiche di genere.

Riferimenti normativi: Art. 51, co. 1, Cost. Art. 6, comma 3, decreto legislativo 19 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sull'ordinamento delle leggi sugli Enti locali), modificato dall'art. 1, comma 1, legge 23 novembre 2012, n. 215 (Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni). Art. 30, co. 2, Statuto del Comune di Assisi.

Decreto del sindaco di Assisi 2 luglio 2012, prot. n. 0019139, per la nomina di vice-sindaco e assessori, e conseguenti atti di conferimento delle deleghe; deliberazione della giunta comunale di Assisi 12 luglio 2012, n. 282, in ordine alla regolare costituzione della giunta.

Massima: *All'obbligo della garanzia della presenza di entrambi i generi nella giunta comunale può essere derogato solo per motivi obiettivi, e non per il rifiuto della persona designata o per le richieste politiche dei partiti e delle liste di maggioranza.*

[Link al documento](#)

L'oggetto del contendere è il decreto con il quale il sindaco di Assisi, in data 2 luglio 2012, ha nominato la giunta comunale. La nuova giunta non veniva nominata in seguito all'elezione di un nuovo sindaco, né di un nuovo Consiglio comunale, ma in seguito alla sentenza 20 giugno 2012, n. 242, del TAR Umbria, che aveva annullato l'atto di nomina della giunta all'immediato indomani delle elezioni comunali tenutesi nel 2011.

A giudizio dei ricorrenti - alcuni dei quali consiglieri del Comune di Assisi, altri semplici cittadini elettori dello stesso Comune - l'atto di nomina della Giunta del 2011 era da considerarsi illegittimo. La Giunta, infatti, era interamente formata da persone di sesso maschile. I ricorrenti, di conseguenza, lamentavano la violazione degli artt. 3 e 51 Cost., nonché del TUEL, laddove - art. 6, comma 3 - si imponeva alle autonomie locali di "promuovere" la presenza di entrambi i generi nei loro organi collegiali, tramite l'adozione di apposite norme statutarie.

Il Comune di Assisi ha recepito questo principio all'art. 30, comma 2, del suo Statuto: il sindaco deve nominare la Giunta "assicurando, di norma, la presenza di ambo i sessi". Il TAR Umbria aveva accolto il ricorso, annullando il decreto di nomina della Giunta.

Successivamente, il sindaco di Assisi ha nominato la nuova Giunta, confermando nei loro incarichi tutti i componenti della Giunta precedente: ancora una volta, tutti i membri sono di sesso maschile.

Nel frattempo, va ricordato che, il 26 dicembre 2012, è entrata in vigore la legge n. 215/2012, la quale, all'art. 1, comma 1, modifica l'art. 6, comma 3, del TUEL. In seguito all'intervento del legislatore, *gli statuti comunali devono stabilire norme per "garantire" - e non più solo per "promuovere" la presenza di rappresentanti di ogni sesso, nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune. La novella legislativa, comunque, non poteva vincolare il sindaco di Assisi, poiché la formazione della giunta - datata 2 luglio 2012 - era precedente alla sua entrata in vigore.*

Anche il nuovo decreto di nomina, con altri successivi atti ad esso collegati, è stato oggetto di ricorso al TAR Umbria. In questo caso, però, il giudice amministrativo ha respinto il ricorso, con la sentenza 20 giugno 2013, n. 338; in seguito, la sentenza è stata impugnata davanti al Consiglio di Stato.

A giudizio del TAR Umbria, il sindaco aveva compiuto un'adeguata istruttoria preliminare, "mediante la consultazione dei gruppi politici e consiliari" che avevano sostenuto il sindaco, i quali "hanno espresso la volontà politica che gli assessori siano scelti tra i candidati alla competizione elettorale". Tra essi, nessuna donna è stata ritenuta idonea a ricoprire la carica in oggetto, ad eccezione della presidente del consiglio comunale che ha rifiutato l'ingresso in giunta. Di conseguenza, il sindaco ha correttamente deciso di comporre una giunta di soli uomini. Nella sentenza, si è ritenuto l'impossibilità di conciliare l'esigenza giuridica del riequilibrio di genere e le richieste politiche della maggioranza consiliare era stata ritenuta una condizione sufficiente per affermare che la situazione non corrispondeva alla "norma", e - di conseguenza - che si potesse derogare al principio generale affermato dallo statuto. D'altronde, rileva il TAR Umbria, il principio

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



generale contenuto nel TUEL - nella formulazione in vigore nel momento in cui la giunta è stata nominata - è finalizzato a "promuovere", ma non a "garantire", la presenza dei due generi. Ciò ha consentito al sindaco di esercitare la propria discrezionalità, assecondando le forze politiche che gli imponevano di limitare il suo campo di scelta ai candidati consiglieri.

La V sezione del Consiglio di Stato ha accolto il ricorso; gli atti impugnati sono stati tutti annullati.

Il Consiglio di Stato ha ribadito quanto affermato in alcune sue precedenti decisioni^[1], seguendo un percorso argomentativo che è stato avallato anche dalla Corte Costituzionale^[2].

Il parametro invocato per sostenere l'illegittimità del provvedimento non è l'art. 51 Cost., che pone l'obiettivo delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso ai pubblici uffici, ma indica "appositi provvedimenti" quale mezzo per il suo raggiungimento; il Consiglio di Stato ne ricava che la norma costituzionale in questione assume un valore meramente programmatico: infatti, "in mancanza di appositi provvedimenti legislativi di carattere attuativo il principio" costituzionale "non può trovare concreta ed immediata applicazione"^[3].

Il "provvedimento legislativo" attuativo è senz'altro contenuto nel TUEL, il quale, però - sia nella sua attuale formulazione, sia nella versione in vigore al tempo dell'adozione dell'atto impugnato - rinvia allo Statuto comunale le norme da adottare in tema di pari opportunità.

Si può individuare almeno un punto fermo: è pacifico che lo Statuto del Comune di Assisi - art. 30, comma 2 - preveda la presenza di almeno una donna nella giunta comunale.

Al contempo, però, secondo lo statuto, la presenza di ambo i sessi nella giunta è assicurata "di norma", il che può ben significare - a contrario - che non è assicurata, qualora si verifichi una situazione "anormale". Anche il Consiglio di Stato interpreta in tal senso la disposizione statutaria. Infatti, nella sentenza, non si afferma il divieto assoluto per la nomina di una giunta monogenera; semplicemente, tale atto non è legittimo, se il sindaco non dà conto, "per motivi obiettivi, di essere stato impossibilitato a garantire l'effettiva parità dei generi ossia la presenza di un numero di donne tendenzialmente pari a quello degli uomini nella giunta, pena la violazione della citata norma Statutaria, attuativa di una garanzia costituzionale, garantita anche a livello internazionale".

Inoltre, il Consiglio di Stato non smentisce l'affermazione del TAR Umbria, secondo il quale lo Statuto del Comune di Assisi, anche se interpretato nel senso di prevedere un'eccezione al riequilibrio di genere, impone comunque una "azione positiva per obiettivo legale", allo scopo di promuovere le pari opportunità; ergo, lo Statuto comunale non può dirsi in contrasto con le disposizioni costituzionali e legislative sovraordinate.

Così, la decisione finale dipende *in primis* dalla verifica della "anormalità" delle condizioni concrete in cui la giunta è stata nominata. La disposizione statutaria pone un vincolo che, seppure non assoluto, non può essere "opzionale", né tantomeno "può essere disattesa per ragioni di carattere politico". L'eccezione alla "norma" di cui allo Statuto può sussistere solo in presenza di circostanze fattuali, il cui onere della prova - peraltro - ricade sul sindaco. Per il resto, dal momento che le pari opportunità sono oggetto di garanzia costituzionale, nessun'altra motivazione può autorizzare la formazione di una giunta monogenera: neanche le motivazioni addotte nel caso di specie, ossia le esigenze politiche della maggioranza e il rifiuto dell'unica donna designata quale membro della giunta.

Il contenuto dello Statuto comunale di Assisi, e del suo art. 30 comma 2 - con la sua formulazione "flessibile" - va confrontato con la nuova versione del TUEL, conseguente alla legge n. 215/2012, e successiva all'atto di nomina annullato dal Consiglio di Stato. In precedenza, lo Statuto comunale soddisfaceva senz'altro i requisiti di cui alla legge statale, scegliendo di "assicurare" ciò che il Testo unico degli enti locali intendeva "promuovere". Al contempo, però, lo Statuto assicura "di norma" ciò che la legge, allo stato attuale, richiede di garantire senza condizioni. Se la Giunta fosse stata nominata dopo l'intervento legislativo del 2012, non sarebbe da escludere una decisione diversa da parte del Consiglio di Stato, nel senso di rivedere le sue conclusioni sulla corrispondenza dello Statuto comunale alle norme di legge sovraordinate.

Ciò premesso, e astruendo dalla fattispecie in esame, la decisione del Consiglio di Stato consente di riflettere sull'opportunità di limitare le garanzie in tema di rappresentanza di genere, al fine di contemperare la finalità delle pari opportunità con altre necessità, siano esse di carattere giuridico, o dettate dal caso concreto. È difficile ipotizzare che un bene giuridico possa essere leso dall'adozione di misure a tutela del riequilibrio di genere, soprattutto se queste misure mirano ad imporre non una parità assoluta, ma la semplice presenza di tutti i generi negli organi politici, a cominciare da quelli non elettivi. Infatti, in linea di principio, può benissimo darsi il caso che - in un dato contesto - i soggetti idonei a ricoprire le cariche politiche più importanti appartengano in maggioranza a un genere preciso: ne consegue che, talora, lo stretto vincolo della parità potrebbe comportare un peggioramento qualitativo in determinati organi, a detrimento del buon andamento dei pubblici uffici, tutelato dalla Costituzione all'art. 97. Meno probabile - anche se non impossibile - è che uno dei due generi non sia assolutamente in grado di esprimere soggetti capaci di rivestire un ruolo di responsabilità: in considerazione di ciò, non può sussistere, neanche lontanamente, un contrasto fra il buon andamento dell'amministrazione e l'obbligo della rappresentanza - almeno - di alcuni esponenti del genere che, di volta in volta, risulta minoritario.

Il Consiglio di Stato afferma chiaramente che, se mai esiste un bene giuridico potenzialmente leso dal riequilibrio di genere, a tal punto da richiedere un'attenuazione delle garanzie, questo non può essere la discrezionalità politica di chi è deputato a guidare l'organo politico e nominarne i componenti: nel caso, il sindaco. Del resto, la sentenza ricorda che "gli Assessori svolgono delicate ed importanti funzioni non al servizio del partito di riferimento, ma al servizio della cittadinanza". Il Consiglio di Stato non lo aggiunge, ma è evidente che adempiere ad una funzione "al servizio della cittadinanza" equivale a perseguire un interesse pubblico. La promozione delle pari opportunità, di cui agli artt. 51 e 117 Cost., non può non considerarsi come una finalità di interesse pubblico.

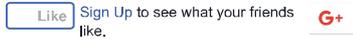
[1] Nel giudizio, sono menzionate le seguenti sentenze: 27 luglio 2011, n. 4502; 21 giugno 2012, n. 3670; 5 dicembre 2012, n. 6228.

[2] Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 5 aprile 2012, n. 81. La Corte decise su un ricorso in via principale, sollevato dalla Regione Campania nei confronti del TAR Campania. Con la sentenza 7 aprile 2011, n. 1985, il

TAR Campania aveva annullato l'atto di nomina di un assessore regionale, perché adottato in violazione dello Statuto regionale - art. 46, comma 3 - che impone una "equilibrata" presenza di donne e uomini nella Giunta. La Regione, quindi, sollevò un conflitto di attribuzione, ritenendo che la nomina della giunta fosse un atto politico, non sindacabile dal potere giudiziario. La Corte giudicò inammissibile il ricorso: la discrezionalità politica trova un limite nei principi giuridici dell'ordinamento, posti a livello costituzionale e legislativo; in questo caso, trova un limite nelle disposizioni dello Statuto regionale, che, ex art. 123 Cost., determina la forma di governo della Regione. La sentenza 1985/2011 del TAR Campania fu impugnata davanti al Consiglio di Stato, che respinse il ricorso, con la sentenza n. 4502/2011, citata nella nota *sub* 1.

[3] A giudizio del Consiglio di Stato, l'art. 51, comma 1, Cost. può esplicare un effetto diretto solo se interpretato nella sua accezione negativa, cioè solo se inteso come norma che vieta una condotta attivamente discriminatoria sulla base del genere.

Tweet



Publicato in [Newsletter n. 6 - 1/2015](#)

Keywords: [Elezioni ed Organi](#)

[Torna in alto](#)