

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo III

(Estratto)

**La composizione delle giunte comunali alla luce della l. n. 56 del 2014
e della (più recente) giurisprudenza amministrativa***

di Ugo Adamo

(Dottore di ricerca in *Giustizia costituzionale e diritti fondamentali* presso l'Università di Pisa)

(data di pubblicazione: 21 maggio 2016)

* Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La novità introdotta dall’art. 1, comma 137, della l. n. 56 del 2014. – 3. Le pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali sul valore cogente e precettivo della quota percentuale *ex lege*. – 4. Per il Consiglio di Stato le norme sulla composizione equilibrata delle giunte comunali sono da considerarsi come inderogabili. – 5. Conclusioni ... e mancanze nella legge n. 56 del 7 aprile 2014.

1. Premessa

Le note che seguono hanno l’intento di offrire qualche riflessione sulle questioni poste dall’entrata in vigore dell’art. 1, comma 137, della legge n. 56 del 2014 (nota giornalmisticamente come legge Delrio) per cui «Nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico». Le riflessioni proposte si accompagneranno all’analisi di alcune recentissime decisioni dei giudici amministrativi stante la reticenza di alcuni amministratori a dare seguito (fin da subito) all’indicazione della norma di legge su richiamata.

La disciplina sulla parità di genere¹ nelle giunte comunali ha conosciuto negli ultimi anni una significativa riscrittura, non del tutto ordinata però, che ha prodotto una pluralità di norme che incidono sullo stesso oggetto, vale a dire sul vincolo a cui deve attenersi un sindaco che, una volta eletto, deve nominare la “sua” giunta. Si è, dunque, dinanzi ad un obbligo ricadente sul titolare del potere politico degli enti territoriali a che sia rispettato il principio costituzionale di pari opportunità tra i sessi nel momento in cui viene predisposta la nomina dei componenti gli esecutivi degli enti medesimi.

Una composizione equilibrata dei generi nella composizione della giunta comunale rappresenta un preciso mandato costituzionale a norma dell’art. 51, comma 1, della Cost. – oltre che

¹ Novellato di recente è anche il quadro legislativo circa le misure da utilizzarsi al fine di promuovere la parità tra i sessi nella composizione degli organi elettivi (statale, regionale ed europeo) e in fase ancora di approvazione è quello costituzionale. Su tali novità si rinvia, per tutti, agli ampi e recenti saggi di A. FALCONE, *Misure di riequilibrio di genere nel disegno di revisione costituzionale e nella recente legislazione in materia elettorale e di finanziamento ai partiti politici*, in www.forumcostituzionale.it (22 dicembre 2015); ID., *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell’ordinamento italiano*, in www.rivistaaic.it, 1/2016; E. BINDI, *La promozione dell’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (artt. 55, comma 2, e 122, comma 1, cost.)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2016. A livello di normativa statale (materia concorrente) con rilevante ripercussione su quella regionale è da segnalare la recente legge 15 febbraio 2016, n. 20 “Modifica all’articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l’equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali”.

dell'art. 3 Cost. – nella misura in cui si garantisce sia alle donne sia agli uomini la possibilità di accedere agli uffici pubblici in condizione di uguaglianza. Tale disposto costituzionale, infatti, sancisce che le pari opportunità devono essere promosse con «appositi provvedimenti»² dalla Repubblica, e, dunque, anche dai Comuni *ex art.* 114 Cost.³.

Da tale premessa, si può ben cogliere il legame intercorrente tra la disposizione costituzionale appena richiamata e l'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 267 del 2000 (Testo Unico degli Enti Locali, d'ora in poi TUEL), per il quale «Gli statuti comunali [...] stabiliscono norme [...] per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte [...] del Comune».

Altra disposizione incidente sulla composizione equilibrata della giunta comunale è l'art. 46, comma 2, TUEL, così come modificata dall'art. 2, comma 1, lett. b), della 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»). Infatti, se la disposizione previgente si limitava a disporre che «Il sindaco [...] nomina [...] i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco [e ne dà ...] comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione», quella ora vigente specifica che la nomina deve muoversi «nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, *garantendo* la presenza di entrambi i sessi»⁴.

² Su tale inciso, almeno, S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano 2013, 103 ss.

³ Una precisazione sul perché non si tratta anche delle giunte provinciali e delle Città metropolitane. Nella legge 7 aprile 2014, n. 56, sull'istituzione delle Città metropolitane ed il riordino delle Province, per tali enti non è più prevista la giunta, ma un altro organo assembleare (consiglio metropolitano nelle città metropolitane e assemblea dei sindaci nelle Province), che è composto *de iure* da tutti i sindaci del territorio la cui composizione, dunque, prescinde da un atto di nomina.

⁴ In dottrina, ampiamente sulla riforma legislativa, si v. L. MACCARONE, *Misura minima e composizione "equilibrata" delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012*, in www.federalismi.it e molto di recente l'ampio e articolato lavoro di S. LEONE, *Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente*, in www.forumcostituzionale.it (8 gennaio 2015). La norma dispone una modifica anche all'art. 6 TUEL (dedicato agli statuti comunali), sancendo che «1. Al comma 3 dell'articolo 6 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la parola "promuovere" è sostituita dalla seguente "garantire" e dopo le parole "organi collegiali" sono inserite le seguenti "non elettivi". 2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge gli enti locali adeguano i propri statuti e regolamenti alle disposizioni del comma 3 dell'articolo 6 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dal comma 1 del presente articolo». Già prima dell'entrata in vigore della normativa, e a ben vedere, è apparso abbastanza scettico chi ha affermato che l'utilizzo del verbo *garantire* (che comunque ha una maggiore valenza prescrittiva) anziché *promuovere* non appare (da solo) decisivo, A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, 65, nota 24. L'A. coglie sicuramente il vero quando afferma che tale previsione, almeno dopo la giurisprudenza amministrativa che applica direttamente l'art. 51 Cost., si limita a registrare una situazione giuridica già esistente, anche

Siamo, quindi, davanti ad una pluralità di disposti normativi (costituzionali, legislativi e statutari). La giurisprudenza amministrativa ha ormai molto bene ed efficacemente riconosciuto diretta applicabilità all'art. 51 Cost.⁵, nonché natura precettiva e vincolante alle norme statutarie degli statuti comunali nelle quali sono previste (come si è appena visto) misure per la promozione delle presenze (più o meno) equilibrata di entrambi i sessi⁶, con la precisazione che l'eventuale assenza di tali misure non può costituire un espediente per eludere l'obbligo gravante dai precetti legali e costituzionali⁷.

Se tale giurisprudenza ormai costituisce un vero e proprio diritto vivente, le novità normative introdotte con la l. n. 56 del 2014, seppur con qualche rilevante modifica, si inseriscono in un quadro normativo caratterizzato da una piena e completa precettività delle norme incidenti

se viene rilevata «una portata chiarificatrice» da parte del giudice amministrativo (TAR Roma-Lazio, Sez. II, sent. n. 633 del 21 gennaio 2013, pto. 7) quando, applicando per la prima volta tale norma, ne rileva una notevole portata. Una norma simile è ora presente anche nell'art. 25, comma 3, dell'ordinamento di Roma capitale, per quanto riguarda la nomina della giunta capitolina, che positivizza anche la giurisprudenza amministrativa sull'onere motivazionale dell'atto di nomina del sindaco: «fra i nominati è *garantita* la presenza, *di norma in pari numero*, di entrambi i sessi, *motivando* le scelte difformemente operate con specifico riferimento al principio di pari opportunità». In tema M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in www.rivistaaic.it, 3/2013, 4.

⁵ Su tutte TAR Campania, Sez. I, sent. n. 1427 del 10 marzo 2011, che definisce la disposizione costituzionale come un «parametro di legittimità sostanziale di attività amministrative discrezionali, rispetto alle quali si pone come limite conformativo». M. D'AMICO, *Op. cit.*; M. D'AMICO, S. CATALANO, *Le sfide della democrazia paritaria. La parità dei sessi fra legislatore, Corte costituzionale e giudici*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandra Concaro*, a cura di G. D'Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein, Milano 2012, 171-180; M.A. GLIATTA, *Le pari opportunità tra principi (legislativi) e regole (costituzionali)*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1159-1174; A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2011; F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in www.rivistaaic.it, 3/2012; F. LISENA, «Simul stabunt nomine, simul cadent»: *cadono le giunte comunali composte da soli membri maschi in applicazione diretta della Costituzione*, in *Giurisprudenza di merito*, 4/2012, 944 ss.; S. CATALANO, *Associazioni politiche*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014, 38. Se si vuole, si v., anche, 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 www.rivistaaic.it, 2/2011.

⁶ Si v., quindi, *ex multis*, TAR Puglia, Sez. III, ord. n. 680 del 6 luglio 2005; TAR Puglia, Sez. III, ord. n. 474 del 12 settembre 2008 e sent. n. 2913 del 18 dicembre 2008; TAR Puglia-Lecce, ord. n. 740 del 23 settembre 2009; TAR Puglia-Lecce, Sez. I, ord. n. 792 del 21 ottobre 2009; TAR Puglia, Sez. I, sent. n. 2443 del 22 ottobre 2009; TAR Molise, Sez. I, ord. n. 51 del 24 febbraio 2010 e Consiglio di Stato, Sez. V, decreto 4 marzo 2010; TAR Puglia-Lecce, Sez. I, sent. n. 622 del 24 febbraio 2010; TAR Sicilia, Sez. I, sent. n. 8690 del 19 luglio 2010; TAR Napoli-Campania, Sez. I, sent. n. 12668 del 7 giugno 2010; TAR Sicilia-Palermo, Sez. I, sent. n. 14384 del 27 dicembre 2010; TAR Campania, Sez. I, sentt. n. 5167 del 7 novembre 2011, n. 4758 del 12 ottobre 2011, nn. 4758 e 1427 del 10 marzo 2011; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 4502 del 27 luglio 2011, n. 3670 del 21 giugno 2012, TAR Latina-Lazio, Sez. I, sent. n. 279 del 27 marzo 2013; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 6073 del 18 dicembre 2013; TAR Reggio Calabria-Calabria, sent. n. 105/2013, del 5 gennaio; Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 3938 del 24 luglio 2014; Cons. St., Sez. V, sent. n. 3146 del 27 luglio 2011; TAR Puglia-Bari, Sez. I, sent. n. 552 del 30 aprile 2014, consultate, tutte, in www.giustizia-amministrativa.it. Cfr., oltre alla dottrina citata nella nota precedente, agli ampi lavori di A. DEFFENU, *op. cit.*, 64 ss.; S. LEONE, *L'equilibrio di genere*, cit., 127 ss.

⁷ Fra le ultime cfr. TAR Calabria-Reggio Calabria, Sez. I, sent. n. 70 del 26 gennaio 2016.

sulla composizione equilibrata degli organi di governo che richiedono il raggiungimento del risultato della “scomparsa” delle giunte monogenere (al maschile).

Per una interpretazione non immediatamente precettiva, o comunque non indefettibile della novellata disposizione, hanno spinto, però, alcuni sindaci i cui decreti di nomina di assessori sono stati oggetto (nuovamente) di ricorso innanzi alla giustizia amministrativa (di prime cure e di gravame) che, richiamando ed integrando la giurisprudenza già prodotta in materia, ha ribadito la coerenza delle norme sulla pari rappresentanza tra i sessi.

2. La novità introdotta dall'art. 1, comma 137, della l. n. 56 del 2014

L'entrata in vigore dell'art. 1, comma 137, della l. n. 56/2014, per come vedremo, pone alcune rilevanti questioni interpretative. La normativa in cui si inserisce la novella legislativa si riferiva ad una non meglio precisata «presenza di entrambi i sessi». Secondo l'interpretazione maggiormente diffusa di tale frammento normativo, il vincolo ricadente sul sindaco nell'atto di nomina della giunta poteva limitarsi alla previsione di anche un solo componente per entrambi i sessi⁸. Tale interpretazione, se da una parte era senz'altro conforme alla lettera della disposizione, dall'altra frustrava eccessivamente una equilibrata presenza di entrambi i sessi tendente alla realizzazione di una democrazia paritaria compiuta e quindi al «soddisfacimento dell'interesse – legislativamente contemplato – ad una “reale” e “congrua” rappresentanza di genere in seno agli organismi [...] di governo degli Enti locali»⁹.

Se la diretta applicabilità dell'art. 51 Cost. supera l'eventuale mancanza di norme statutarie che impongono il perseguimento della pari presenza dei sessi in giunta, negli statuti dei Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti – prima dell'entrata in vigore della l. n. 56/2014 – diverse erano le *declinazioni*, se presenti, del *quantum* di presenza (minima) di entrambi i sessi fosse da assicurare: tali previsioni o si limitavano a riproporre la formula del rispetto delle pari opportunità nella composizione della giunta (la maggior parte), o precisavano che il principio doveva essere garantito, ovvero si spingevano a prevedere una quota minima che doveva essere rispettata nella

⁸ Cons. St., Sez. I, sent. n. 1263 del 16 marzo 2012.

⁹ TAR Calabria-Reggio Calabria, Sez. 1, sent. n. 7 del 26 gennaio 2016, p.to 6.1 del *Fatto e Diritto*.

composizione dell'organo di governo¹⁰. Quindi, pur potendo «gli statuti degli enti locali [...] stabilire forme originali e avanzate di attuazione del principio di pari opportunità (ad esempio imponendo una compresenza dei generi rafforzata e tendenzialmente paritaria in giunta e negli altri organismi pubblici) [...], questi comunque] non possono scendere al di sotto del *livello minimo costituito dalla rappresentanza di genere*. Questo significa che nel silenzio degli statuti gli enti locali sono comunque obbligati a garantire la presenza di *almeno un soggetto* appartenente al genere che altrimenti non sarebbe rappresentato, ossia, con riguardo alla questione che qui interessa, almeno un assessore donna»¹¹.

In tale quadro, si deve ricordare la sentenza del TAR Roma-Lazio, Sez. II, n. 633 del 21 gennaio 2013¹², che, prima di annullare i provvedimenti di nomina della giunta del Comune di Civitavecchia, ha rigettato la tesi difensiva del Comune medesimo per il quale il rispetto del principio di pari opportunità sarebbe stato garantito – anche a fronte della mancanza di una specifica disposizione statutaria in ordine ad un criterio quantitativo di rappresentanza – dalla presenza nella giunta di una donna con una delega di particolare rilevanza. Anche se la nomina di una sola donna riesce evidentemente ad assicurare la presenza di entrambi i generi nel consesso istituzionale¹³, sicuramente tale esigua partecipazione è assai lontana dal rappresentare un riequilibrio fra generi: questo, infatti, 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. Per il giudice amministrativo, allora, «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 [...] nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato, altrimenti venendosi a vanificare la portata precettiva delle norme sin qui richiamate e l'effettività del principio delle pari opportunità».

¹⁰ Si v., a tal riguardo, A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità*, cit., 64; G. CANALE, *Le pari opportunità negli organi di governo degli enti locali*, in AA.VV., *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, a cura di A. Falcone, Milano 2011, 149.

¹¹ TAR Brescia-Lombardia, Sez. II, sent. n. 1 del 5 gennaio 2012, p.to 9, lett. i). Fra le decisioni che hanno riconosciuto il carattere vincolante e non meramente programmatico del principio di parità di accesso agli uffici pubblici sancito dall'art. 51, comma 1, Cost. e riconosciuti a livello legislativo, pur dichiarando, in assenza di una specifica disposizione statutaria al riguardo, l'illegittimità delle Giunte composte da soli uomini, cfr., anche, TAR Reggio Calabria-Calabria, sent. n. 589 del 27 settembre 2012.

¹² E nello stesso senso TAR Lazio-Roma, Sez. II Bis, sent. n. 8260 dell'11 settembre 2013.

¹³ V. *retro* nota 8.

La rilevanza della decisione (anche se non seguita da altre)¹⁴ sta nella circostanza che la soglia della presenza (intorno) al 40% di uno dei due sessi, non risulta(va) indicata in alcuna disposizione normativa, ma è frutto di interpretazione (un po' forzata, a dir il vero, stante la lettera della legge "abbastanza" chiara)¹⁵ in base ai principi costituzionali, internazionali e dell'Unione.

La *ratio* della decisione pare aver implicitamente mosso il Legislatore nella predisposizione della norma in oggetto, per la quale – è bene a questo punto ricordarlo – «Nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico».

Occorre rilevare che la previsione non s'inserisce direttamente nel TUEL – così come avrebbe richiesto un corretto *drafting* legislativo¹⁶ – ma in una legge la cui rubrica è *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, in cui, quindi, manca persino il riferimento ai Comuni, parlandosi solo delle unioni e delle fusioni tra essi.

La questione che *in primis* si è posta è, quindi, se la previsione della soglia dell'equilibrio fosse da intendersi come riferita solo alle unioni e alle fusioni dei Comuni o anche ai (singoli) Comuni e, quindi, se a questi ultimi avessero dovuto applicarsi, o meno, solo le più blande ed incerte previsioni contenute nel TUEL. Altra questione: se il principio di riequilibrio dovesse trovare applicazione per qualsiasi organo giuntale già in carica alla data in vigore della legge o solo a seguito di nuove elezioni amministrative o se la norma, a partire dalla data in cui ha assunto vigore di legge, avrebbe dovuto trovare applicazione nell'adozione di tutti i provvedimenti che pur incidevano sulla composizione della giunta comunale pur se già costituita prima della entrata in vigore della legge.

¹⁴ *In primis* Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 3144 del 23 giugno 2014, che riforma la decisione riportata in nota 12. Si veda anche (la quasi contestuale) decisione del TAR Cagliari-Sardegna, Sez. II, sent. n. 84 del 4 febbraio 2013; TAR Lecce-Puglia, sez. I, sent. n. 3101 del 15 dicembre 2014; TAR Milano-Lombardia, sez. I, sent. n. 482 del 14 febbraio 2014. Nello stesso senso, invece, TAR Roma-Lazio, sez. II, sent. n. 8206 dell'11 ottobre 2013.

¹⁵ Nello stesso senso si era già espressa S. LEONE, *Sulla conformazione*, cit., 7.

¹⁶ Diversamente il TAR Calabria - Catanzaro, Sez. II, n. 1 del 9 gennaio 2015, che, anzi, attribuisce un *favor* alla scelta compiuta dal Legislatore: «Invero, la scelta del legislatore di collocare la disposizione al di fuori del Testo Unico Enti Locali *denota* la volontà di attribuire alla norma la finalità non solo di assicurare la corretta composizione delle Giunte, ma anche il loro riequilibrio, in coerenza con i principi espressi dalla Corte Costituzionale con la sentenza 14.1.2010 n. 4, secondo cui gli articoli della Costituzione 51, comma 1, e 117 comma 7 hanno la finalità di ottenere "un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi", con conseguente carattere permanente e finalistico della disposizione di cui al comma 137 dell'art.1 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, che costituisce la trasposizione in sede normativa dei precitati principi».

Cercando di rispondere alle domande appena poste, è più che opportuno rilevare che, nel computo della percentuale imposta *ex lege* alla composizione della giunta va calcolato anche il sindaco, in quanto egli fa parte a tutti gli effetti dell'organo di governo comunale. Questa specificazione non è di poco conto quando si deve valutare il raggiungimento di una soglia numerica¹⁷. La legge n. 56 del 2014, infatti, seppur non ha esplicitamente annoverato il "primo cittadino" nel *quorum* richiesto, non lo ha espressamente escluso. Ne consegue che, nel calcolo dei componenti della giunta, rientra anche il sindaco e ciò perché, secondo un principio generale immanente nell'ordinamento e fatto proprio anche dalla giurisprudenza¹⁸ oltre che dal Governo¹⁹, nelle ipotesi in cui l'ordinamento non ha inteso annoverare il titolare del potere politico dell'Ente territoriale nel *quorum* richiesto si è espressamente fatto uso della formula per cui bisogna procedere «senza computare a tal fine il sindaco»²⁰; nell'ipotesi presa in considerazione, dunque, si è indotti a ritenere che sia legittimo, nel caso prospettato, includere nel calcolo dei componenti della giunta anche il sindaco²¹.

Specificato tale punto, si diceva che sarebbe stata più opportuna una modifica dell'art. 46, comma 2, del TUEL in modo tale da andare a sviluppare la previsione recata dall'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge n. 215 del 2012, per la quale già si prevedeva che nella composizione dell'organo giuntale doveva procedersi con la «garanzia della presenza di entrambi i sessi».

La rubrica della legge in commento chiaramente non si riferisce all'ente Comune; se ciò è innegabile, tuttavia, il medesimo testo di legge, nel suo articolato, non contiene alcuna espressa limitazione in favore delle sole giunte di unioni di Comuni. Per tale motivo, analizzando il modo in

¹⁷ Anche alla luce del numero degli assessori così come stabilito ancora una volta dall'art. 1, comma 135, della l. n. 56/2014: per i Comuni con popolazione fino a 3000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due; per i Comuni con popolazione superiore a 3000 e fino a 10000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri e il numero massimo di assessori è stabilito in quattro.

¹⁸ In ultimo si v. TAR Calabria - Catanzaro, Sez. II, sent. n. 1 del 9 gennaio 2015.

¹⁹ In tal senso, si è espresso anche il Ministero dell'Interno nella Circolare del 24 aprile 2014 e, più precisamente, nel paragrafo terzo rubricato, per l'appunto, "Rappresentanza di genere".

²⁰ Si v. almeno l'art. 52, comma 2, TUEL, ma anche le varie disposizioni degli statuti comunali e i molteplici regolamenti per il funzionamento del Consiglio e delle Commissioni consiliari con riguardo al numero legale per la validità delle sedute fra i cui intervenienti non deve essere computato il sindaco.

²¹ Richiamando i dati aggiornati al 6 novembre 2015 (fonte: Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali) le statistiche degli amministratori comunali nei Comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti sono desolanti se si prende in esame il dato che ci dice che i sindaci maschi sono 603 a fronte dei sindaci femmine che si attestano a 65.

cui è formulata la novella dettata dal comma “intruso”²² (ovvero il 137), la previsione circa la composizione per generi della giunta deve intendersi come riferita non solo alle unioni di Comuni, delle quali tratta invece l’articolo, ma a tutti i Comuni. Così, del resto, la interpretano i giudici amministrativi che, anzi, non spendono alcuna parola in riferimento a tale problematica interpretativa e ciò evidentemente alla luce della pacifica interpretazione anche qui sostenuta.

Se così stanno le cose, quando si applica la norma? Detto meglio, la norma di legge si applica agli organi giuntali già nominati o esclusivamente a quelli la cui nomina – stante nuove elezioni amministrative – seguirà temporalmente l’entrata in vigore della legge? Che si applichi solo alle giunte “da nominarsi” e non anche a quelle già in carica è presto detto, non solo perché la legge dispone solo *pro futuro*, ma anche perché in essa non si prevede alcun termine entro il quale tali organi avrebbero dovuto adeguarsi al nuovo limite del 40%. Le conseguenze ordinamentali che si sarebbero verificate, visti i numeri delle composizioni delle varie giunte delle centinaia di Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti²³, avrebbero avuto un impatto sicuramente di non poco conto, con la conseguenza che l’unica interpretazione possibile, avendo a riguardo i principi di ragionevolezza e di buona amministrazione, sia quella qui riportata. La disposizione di legge non si applica retroattivamente, non potendosi configurare come parametro di legittimità dei provvedimenti di nomina adottati prima della sua entrata in vigore. La norma quindi si applicherà a seguito di rinnovo dei Consigli comunali, tranne che per la specificazione di seguito descritta: la norma si applica agli eventuali atti di nomina del sindaco pur relativi agli organi giuntali già nominati. Diversamente argomentando, si assisterebbe ad un congelamento della norma fino all’elezione dei nuovi consigli e quindi ad una sua chiara elusione se gli atti adottati nella vigenza della norma non trovassero applicazione. La disposizione, quindi, si applica nelle ipotesi (molto concrete) di integrazioni e/o sostituzioni dei componenti di giunta realizzatesi dopo l’emanazione della norma legislativa.

²² Per utilizzare un termine solitamente impiegato per indicare quelle norme eteronome rispetto all’omogeneità che dovrebbe caratterizzare il contenuto materiale del decreto-legge.

²³ Si v. *infra* nota 54.

3. Le pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali sul valore cogente e precettivo della quota percentuale ex legge

Procedendo, ora, ad analizzare la recente giurisprudenza prodotta dai TAR Calabria e Veneto che hanno depositato una pluralità di decisioni con una medesima *ratio* – in una produzione di sentenze “fotocopia”²⁴ – che può riassumersi come segue: la percentuale del 40% a partire dalla data in cui la l. n. 56 del 2015 ha assunto vigore di legge ha valore cogente e precettivo. Ed infatti, il giudice di prime cure è stato chiamato a giudicare sui provvedimenti di nomina degli esecutivi di diversi comuni calabresi²⁵ e veneti²⁶ – ma si ricorda anche una decisione riguardante un Comune sardo²⁷ – (tutti comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti) nei quali, nel procedere ad una redistribuzione delle deleghe assessoriali ed anche alla sostituzione di assessori (nel frattempo “venuti meno”), si proponevano delle giunte dalla composizione fra i sessi non solo squilibrata a netto favore di quello maschile, ma anche abbastanza distanti dalla tassativa percentuale fissata *ex lege*, con la empirica (palese e manifesta) conseguenza che la composizione giuntale non garantiva il rispetto delle proporzioni di genere normativamente stabilite.

In tutte le decisioni si fa esplicito riferimento all’obbligo per il sindaco di svolgere attività istruttoria – di cui dar conto, pure in sintesi²⁸, anche direttamente nel decreto con il quale viene nominata la giunta – volta ad individuare all’interno del Consiglio e, soprattutto, «all’interno della

²⁴ Anche se qualche differenza intercorre tra le decisioni; ad esempio in TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 2 del 9 gennaio 2015, si rileva che era stata proposta istanza per sollevare questione di legittimità costituzionale sull’art. 1, comma 137, della l. n. 7 del 2014, prontamente dichiarata manifestamente infondata dal giudice amministrativo, v. il p.to 5.

²⁵ TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 1 del 9 gennaio 2015, confermata da Cons. St., Sez. V, sent. n. 406 del 3 febbraio 2016 (Comune di Montalto Uffugo); TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 2 del 9 gennaio 2015 (Comune di Torano Castello); TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 3 del 9 gennaio 2015 (Comune di Vaccarizzo Albanese); TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 4 del 9 gennaio 2015 (Comune di Rombiolo); TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 651 del 10 aprile 2015, confermata da Cons. St., Sez. V, sent. n. 4626 del 24 settembre 2015 (Comune di Cosenza).

²⁶ TAR Veneto, Sez. I, sent. n. 286 del 14 marzo 2016 (Comune di Zevio); TAR Veneto, Sez. I, sent. n. 334 del 30 marzo 2016 (Comune di Saonara); TAR Veneto, Sez. I, sent. n. 335 del 30 marzo 2016 (Comune di Sona).

²⁷ TAR Sardegna-Cagliari, Sez. II, sent. n. 1145 del 18 novembre 2015 (Comune di Selargius).

²⁸ Ma la motivazione non deve essere carente, come ad esempio è avvenuto per quel provvedimento sindacale che, pur precisando di avere deciso all’esito di un’attività intesa ad acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile, «non fa alcun concreto riferimento all’attività istruttoria effettivamente espletata né alle modalità di svolgimento della stessa, risultando comprovato, dalle due dichiarazioni allegate, che sono state interpellate soltanto due cittadine di sesso femminile che hanno sostenuto la candidatura del Sindaco risultato vincitore», si v. TAR Calabria – Catanzaro, Sez. II, sent. n. 1 del 9 gennaio 2015. «I tentativi effettuati dal sottoscritto per il reperimento di una seconda figura femminile estranea al Consiglio Comunale sono risultati infruttuosi», così in TAR Calabria - Catanzaro, Sez. II, sent. n. 1 del 9 gennaio 2015. Del tutto omessa è stata l’istruttoria almeno in un caso: TAR Veneto, Sez. I, sent. n. 334 del 30 marzo 2016.

società civile, nell'ambito del bacino territoriale di riferimento del Comune, personalità femminili in possesso di quelle qualità-doti professionali, nonché condivisione dei valori etico-politici propri della maggioranza uscita vittoriosa alle elezioni²⁹ – idonee a ricoprire l'incarico di componente la giunta municipale»³⁰. In tutte le decisioni rilevano sia la chiarezza e l'inequivocabilità della prescrizione legislativa, sia l'inammissibilità di una qualsiasi deroga di carattere generale all'obbligo normativo³¹. Ciò significa che la mancanza di una deroga generale ne ammette(-rebbe) almeno una specifica, che dovrebbe poter consentire al sindaco di dimostrare l'impossibilità di individuare assessori di genere femminile senza incorrere in conseguenze giudiziali. La prova, però, da quanto traspare non solo dalla giurisprudenza a noi più prossima³², è particolarmente ardua, in quanto non possono essere utilizzate motivazioni né di tipo soggettivo (mancanza di conoscenza personale o di un preesistente rapporto fiduciario)³³ né di mera opportunità più propriamente politica e che guarda alla concreta compagine consiliare e quindi ai concreti equilibri tra i gruppi politici di maggioranza³⁴. Ciò che traspare da tutte le decisioni è che la mera rinuncia all'incarico di

²⁹ E quindi non solo di iscritte al partito del candidato sindaco o ad uno della colazione che lo sostiene. Ed infatti, l'art. 47 del d.lgs. n. 267/00 consente di nominare assessori tutti «i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere» ed è pertanto in tale ambito che il sindaco deve compiere la scelta degli assessori «per garantire la tendenziale parità dei generi e non nell'ambito dei candidati del partito vittorioso, anche in considerazione del fatto che gli Assessori svolgono delicate ed importanti funzioni non al servizio del partito di riferimento, ma al servizio della cittadinanza», così Cons. St., Sez. V, sent. n. 3938 del 24 luglio 2014.

³⁰ Cfr. *retro* note 25 e 26.

³¹ Verso tale interpretazione, forse, andava la Circolare Ministeriale del 24 aprile 2014, che richiama l'obbligo di una istruttoria al fine di acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di entrambi i generi. Tale Circolare, sembra, invero, riepilogare i principi elaborati dalla giurisprudenza precedente l'entrata in vigore della l. n. 56/2014 (richiama le modalità di svolgimento dell'istruttoria anche la successiva circolare 18/EL del 30 maggio 2014 della Direzione Centrale delle Autonomie Locali del Friuli-Venezia Giulia). Si ripete che la l. n. 56/2014 non richiede alcuna istruttoria, ma il raggiungimento del risultato, siamo dinanzi ad una vera e propria azione positiva.

³² Per una analisi sul rifiuto dei giudici amministrativi di dare seguito alle motivazioni addotte dal sindaco «resistente», si permetta il rinvio a U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra previsioni internazionali e sovranazionali (promozionali), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di una tutela sempre più multilevel*, in www.federalismi.it (30 ottobre 2013), 48 s.; ID., *Diseguaglianza di genere e partecipazione politica*, in www.gruppodipisa.it (16.05.2011), 33 ss.

³³ Abbracciare senza limite alcuno il concetto di rapporto fiduciario avrebbe, come è chiaro, un'estensione non solo eccessiva, ma anche di fatto non verificabile. Invece, ogni funzione amministrativa, anche se caratterizzata da ampia discrezionalità, deve essere ricondotta entro parametri oggettivi e misurabili, dovendo per questo la nomina ad assessore deve rispondere, ai fini della rappresentanza di genere (ed è per questo che sarebbe opportuna una attenta fase istruttoria), ad una adeguata competenza tecnica o professionale in relazione alle deleghe assessorili oltre che alla dichiarata disponibilità ad attuare il programma della maggioranza in carica; ferma restando la possibilità della revoca.

³⁴ Ed infatti, «il punto è che la ricerca del soggetto adatto deve avvenire con criteri che consentano di arrivare effettivamente al risultato. Dunque non si deve esigere un rapporto fiduciario preesistente (condizione che può chiudere

assessore da parte di una donna (di solito una o al massimo due concittadine) non può far sì che il sindaco si senta, solo per questo, esonerato in modo pieno dall'obbligo di nomina di assessori di sesso femminile; alla base dei ricorsi è come se vi fosse (o meglio, vi è) la constatazione che un rifiuto ad una nomina assessoriale esonerasse dal raggiungimento dell'obiettivo che ha, invece, l'obbligo legale di perseguire il risultato.

Altra causa impedente la nomina di donne che è stata avanzata è quella per cui «un'ulteriore attività volta ad acquisire la disponibilità di soggetti esterni di genere femminile porterebbe ad un allungamento dei tempi di nomina dell'organo esecutivo, causando un blocco dell'attività amministrativa, stante anche l'urgenza di provvedere alla comunicazione dei componenti della giunta nella prima seduta consiliare»³⁵. A ben vedere, però, leggendo l'art. 46, comma 2, TUEL, il sindaco dà comunicazione al consiglio dei componenti della giunta «nella prima seduta successiva alla elezione», che – secondo quanto prescritto dall'art. 40 del medesimo testo – «deve essere convocata entro il termine perentorio di dieci giorni dalla proclamazione e deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione», costituendo un tempo, quindi, più che confacente a quanto la norma sulla rappresentanza di genere richiede.

Tutto questo per dire che la motivazione, per essere obiettiva, deve dimostrare che il sindaco è stato impossibilitato da fattori esterni alla sua responsabilità³⁶ a garantire il raggiungimento della percentuale fissata dal Legislatore, non ammettendosi altro che deroghe dal carattere eccezionale. L'eccezionalità sarà ancor più stringente in quanto è sindacabile in sede giurisdizionale e ciò perché è stato il Legislatore a predeterminare i canoni di legalità a cui la politica deve obbligatoriamente attenersi.

Inoltre, la formalizzazione delle indagini condotte e dell'esito a cui si è giunti (ovverosia che bisogna recare l'effettiva prova di adeguata istruttoria al fine di reperire personalità per la nomina di assessori di sesso femminile) costituiscono «atto di un sincronico punto di convergenza sia delle

in partenza il campo degli aspiranti assessori) ma occorre pervenire alla formazione di un rapporto fiduciario al termine del percorso di selezione. Le preoccupazioni per la coesione della giunta non devono essere enfatizzate. Una volta effettuata la scelta il sindaco rimane comunque titolare e garante della linea politica della propria amministrazione, e può revocare in qualsiasi momento un assessore con il quale la collaborazione non sia più possibile per divergenze programmatiche o anche per fatti estranei all'attività di giunta ma tali da minare la serenità dei rapporti (v. TAR Brescia Sez. II 28 ottobre 2010 n. 4466), con il solo limite generale del divieto di comportamenti arbitrari», così TAR Brescia-Lombardia, Sez. II, sent. n. 1 del 5 gennaio 2012, p.to 9, lett. 0).

³⁵ Si v. quanto riportato in TAR Calabria, Sez. II, sentt. nn. 3 e 4 del 9 gennaio 2015.

³⁶ Com'è, per come visto, il caso di non riuscire a scegliere “in tempo” i propri assessori nel rispetto della percentuale della composizione richiesta dalla legge.

legittime esigenze connesse al rispetto delle scelte politiche e degli equilibri di coalizione, sia di quelle – altrettanto meritevoli di tutela – di rispetto della parità di sessi nell’accesso ai pubblici uffici, al fine di evitare la anomala formazione di “zone franche”, cioè di aree di sostanziale sottrazione al controllo giurisdizionale garantito dall’art. 113 Cost., che non sia soltanto formale ed estrinseco (la provenienza dell’atto dal sindaco, il rispetto dei tempi normativamente previsti, ecc.), ma anche pieno ed effettivo, in linea con le coordinate costituzionali e comunitarie (art. 111 Cost; 6 CEDU), in punto di effettività della tutela giurisdizionale»³⁷. Eccoci giunti ad un’altra questione che sembrava non doversi più porre all’attenzione del giudice amministrativo ma che, invece, lo è stata perché presente fra i motivi di inammissibilità avanzati dalle difese delle parti resistenti ritualmente costitutesi in giudizio: l’atto di nomina è un atto politico o amministrativo? Esso è sindacabile o è esente dal controllo giurisdizionale?

Si ribadisce³⁸ che l’atto di nomina di un assessore ha natura di atto amministrativo e non di atto politico, anche se ampia è la discrezionalità riconosciuta (*rectius*, che deve essere riconosciuta) al sindaco nella nomina degli assessori, fondandosi il rapporto fra i due organi su una relazione fiduciaria³⁹. La riconduzione agli atti di alta amministrazione dell’atto di nomina dell’organo giuntale attribuisce piena giuridicità alla norma *ex art. 1, comma 137, della l. n. 56 del 2014*, in quanto il raggiungimento dell’obiettivo è sindacabile nella sede giurisdizionale⁴⁰, e ciò anche

³⁷ Cfr. *retro* note da 25 e 26.

³⁸ In dottrina, in commento alla giurisprudenza già prodotta sul punto sull’atto di nomina della giunta regionale, già R. CHIEPPA, *Una inammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni rivestita da una opportuna motivazione sugli stretti limiti della discrezionalità politica non soggetta ad alcun sindacato giurisdizionale*, F. BILANCIA, *Ancora sull’atto politico e sulla pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, entrambi in *Giur. cost.*, 2/2012, rispettivamente 1158-1163, 1163-1168; 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*, in www.federalismi.it; F. BLANDO, *Atto politico e Stato di diritto nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; M. BELLETTI, *“Torniamo allo Statuto” ... regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in www.forumcostituzionale.it; M. D’AMICO, *op. cit.*, 7-8; T. CERRUTI, *La nomina dell’assessore regionale e i limiti dell’atto politico*, in *Giur. it.*, 2/2013, 286-292. Prima della decisione della Corte, in dottrina, C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 118-121.

³⁹ Ma si v. *retro* nota 34.

⁴⁰ TAR Calabria-Reggio Calabria, Sez. 1, sent. n. 70 del 26 gennaio 2016, p.to 7 del *Diritto*: «Con riferimento alla nomina dei componenti della giunta municipale [...] la giurisprudenza ha, infatti, affermato che “l’elevato contenuto discrezionale che connota le valutazioni di opportunità che ispirano la composizione della giunta e l’individuazione dei suoi membri, in ragione del rapporto di natura fiduciaria che si instaura tra assessori e sindaco, rende agevole l’inquadramento dell’atto di nomina dell’organo giuntale tra quelli di alta amministrazione, come tale non svincolato dal raggiungimento di predeterminati obiettivi e con conseguente sottoposizione al sindacato giurisdizionale sotto il profilo non dell’opportunità della scelta ma dell’osservanza delle disposizioni che attribuiscono,

perché il fine della pubblica amministrazione è pur sempre vincolato dal necessario perseguimento di finalità pubbliche⁴¹ attraverso atti che non possono essere utilizzati per fini diversi da quelli per i quali il potere è concesso e viene, quindi, esercitato.

La nomina assessoriale dà luogo ad «un atto soggettivamente ed oggettivamente amministrativo, l'emanazione del quale 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»⁴².

4. Per il Consiglio di Stato le norme sulla composizione equilibrata delle giunte comunali sono da considerarsi come inderogabili

Alcune delle decisioni di cui si è dato appena ora conto sono state appellate e confermate dal Consiglio di Stato che ha sciolto alcuni dei quesiti, che ci si era posti in punto di premessa, ponendo alcuni punti fermi dai quali non si potrà più prescindere allorquando il sindaco proceda con la nomina dell'organo giuntale.

Per il giudice del gravame, all'indomani dell'entrata in vigore del citato art. 1, comma 137, della l. n. 56/2014, «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 leghi 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 assicurata 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»⁴³. Con questa argomentazione, la suprema magistratura amministrativa supera le

disciplinano e conformano il relativo potere (sia pur latamente) discrezionale, e, dunque, con riferimento ai canoni della ragionevolezza, coerenza ed adeguatezza motivazionale»); cfr., altresì, TAR Lazio, Sez. II-bis, sent. n. 633 del 21 gennaio 2013; TAR Campania-Salerno, Sez. II, sent. n. 2251 del 5 dicembre 2012.

⁴¹ La libertà nel fine, invece, è propria dell'atto politico, ma si v. le precisazioni fatte dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 81/2012. Su tale giurisprudenza, cfr., per tutti C. SALAZAR, *op. cit.*, 118 ss.

⁴² Così TAR Sardegna-Cagliari, Sez. II, sent. n. 1145 del 18 novembre 2015.

⁴³ Cons. St., Sez. V, sent. n. 4626 del 24 settembre 2015. Cfr., anche, TAR Veneto, Sez. I, sent. n. 286 del 14 marzo 2016.

argomentazioni della difesa per la quale al tempo dell'elezione del sindaco non sussisteva alcuna norma in tema di parità dei sessi, e l'art. 1, comma 137, l. n. 56/2014, non potrebbe applicarsi alla fattispecie in esame, potendo riguardare solo le elezioni successive alla sua entrata in vigore e comunque si tratterebbe di norma non applicabile analogicamente all'ipotesi di dimissioni assessorili, ma solo alle nomine conseguenti alle elezioni amministrative.

La reticenza dei sindaci a sentirsi vincolati dalla norma di legge che si richiamava sin dalle prime righe del presente lavoro, ben si può rilevare da un'altra argomentazione spesa dalla difesa di uno dei comuni resistenti, per il quale «nessuna norma vincolerebbe il sindaco a preferire il rispetto della parità di genere all'urgenza di assicurare la governabilità dell'Ente locale [e] non vi sarebbe, infine, uno specifico onere motivazionale quanto alle ragioni della nomina». Alcune puntualizzazioni possono essere senz'altro fatte. Intanto, la norma della rappresentanza di genere non mina in nessun modo la governabilità dell'Ente, in quanto la norma indica solo la percentuale che bisogna rispettare e non anche chi deve comporre la giunta; ed è proprio per il rispetto di tale soglia che viene in rilievo l'onere motivazionale – di creazione pretoria – che viene richiesto proprio al fine di sindacare l'atto sindacale e di valutare (non nel merito politico) la scelta compiuta secondo il canone di legalità (esterna). In caso contrario il giudice rileverà che «non risulta alcuna istruttoria tesa a verificare l'impossibilità del rispetto della suddetta percentuale, né dall'atto sindacale si evince una qualche ragione per la quale il Sindaco ha ritenuto di potersi discostare dal suddetto parametro normativo».

Il giusto temperamento tra il rispetto del principio della parità tra i sessi e l'esigenza di garantire il continuato, ordinato e corretto svolgimento delle funzioni politico-amministrative può ragionevolmente rintracciarsi nella effettiva impossibilità di assicurare la quota percentuale di entrambi i generi così come richiesta dalla legge “Delrio” per la composizione della giunta comunale; impossibilità che – sempre che questo sia possibile – «deve essere adeguatamente provata e [...] 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»⁴⁴.

Continua il supremo giudice, ribadendo che l'impossibilità di rispettare la percentuale di rappresentanza di genere deve risultare in modo *puntuale* ed *inequivoco* e deve avere carattere

⁴⁴ Cons. St., Sez. V, sent. n. 406 del 3 febbraio 2016.

oggettivo, non potendo consentirsi che mere situazioni *soggettive* o *contingenti* possano legittimare la deroga alla sua concreta applicazione.

5. Conclusioni ... e mancanze nella legge n. 56 del 7 aprile 2014

Per tutte le cose dette, per quanto riguarda la composizione delle giunte comunali, nei comuni con popolazione fino a 3000 abitanti, il sindaco nomina, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco, e ne dà comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alle elezioni (articolo 46, comma 2, del d.lgs. 267/2000, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 215/2012). Quindi, per i comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti⁴⁵ non sussiste alcuna normativa che imponga il rispetto di quote precise a garanzia della equilibrata presenza dei sessi in giunta, ma (solo) disposizioni di principio. Questa affermazione deve, però, essere accompagnata dalla precisazione per cui esiste una più che corposa giurisprudenza amministrativa, che ha ormai saldamente stabilito che le norme contenute negli artt. 6, 46 e 47 del TUEL non devono essere considerate (appunto) come norme meramente programmatiche, quanto piuttosto come precettive, così come direttamente applicabile è la norma costituzionale (articolo 51) che comunque trova una prima e rilevante (seppur non indispensabile) concretizzazione ad opera degli articoli del testo unico appena richiamati⁴⁶.

Il Legislatore, per i Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti, invece e per come visto, ha compiuto una precisa scelta, quella di determinare una percentuale fissa ed ampia. Non si è quindi deciso di seguire, ad esempio, quanto sostenuto da altra giurisprudenza (rimasta isolata) che, prospettando una sorta di vincolo *qualitativo* anziché *quantitativo*, affermava che: «il concreto dimensionamento del parametro va ricostruito tenendo conto delle finalità perseguite dalla norma da un lato, e dall'altro considerando che lo statuto ha volutamente evitato l'introduzione di parametri numerici fissi (cosicché, a parere del Collegio, essi non possono essere recuperati in sede di

⁴⁵ Si ricorda che in Italia vi sono 8003 Comuni. Di questi, solo 1058 sono retti da donne sindaco con una percentuale del 13,22% sul totale dei Comuni. Dei Comuni governati da donne sindaco, 451 sono i Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, mentre 607 sono costituiti da centri con una popolazione non superiore a tale cifra (fonte: elaborazione Ancitel-2016).

⁴⁶ Fra le ultimissime si v. almeno TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 278 del 2015 (Comune di Oriolo).

interpretazione della norma). Nondimeno, l'elemento numerico rimane prioritario: un'equilibrata ripartizione delle cariche sul piano quantitativo fra uomini e donne costituisce infatti la modalità ordinaria di conformazione delle scelte del sindaco al parametro statutario dell'equilibrio di genere. E tuttavia, nella richiamata prospettiva funzionale, nel caso di squilibrio sul piano quantitativo della rappresentanza dei sessi, il conseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio di genere può passare *anche* per l'apprezzamento, sul piano qualitativo e sostanziale, del ruolo e delle funzioni riconosciute al sesso minoritariamente rappresentato in seno ai diversi organismi, e quindi della misura e della rilevanza dell'apporto collaborativo prestato da ciascuno dei generi all'attività complessiva del soggetto collegiale. In altri termini, «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»⁴⁷.

La decisione, da parte del nostro Legislatore, di propendere verso una quantificazione precisa della presenza equilibrata di entrambi i sessi in giunta è chiaramente dettata dall'intenzione di garantire la “certezza del diritto” mettendo «il sistema a riparo dagli effetti, potenzialmente destabilizzanti, di interpretazioni giurisprudenziali diversificate»⁴⁸.

Prima di esplicitare in che cosa consista la mancanza della legge, così come anticipato nel titolo del paragrafo, si rileva che, se da una parte la legge appare “rigida”, dall'altra (secondo l'interpretazione che ne è stata data) ammette (anche se nulla è previsto dalla lettera della legge) il mancato raggiungimento della soglia, nel caso (e solo nel caso, è bene precisarlo) del presentarsi di limiti oggettivi al raggiungimento della soglia stabilita. Qualche tempo fa, nel commentare la giurisprudenza amministrativa che sanciva la prescrittività del principio di pari opportunità, ci si domandava quali potessero essere questi elementi (realmente) oggettivi e la risposta fu che «questi potrebbero essere ricondotti alla eventuale mancanza di apposite previsioni (negli statuti dei Comuni con popolazione inferiore ai 15000 abitanti)⁴⁹ della possibilità che della giunta facciano

⁴⁷ Richiama tale giurisprudenza anche S. LEONE, *Sulla conformazione*, cit., 13 ss. Si propendeva per una certa elasticità anche nel nostro, *La 'promozione' del principio di pari opportunità*, cit., 6.

⁴⁸ Così S. LEONE, *Sulla conformazione*, cit., 13.

⁴⁹ Si ricordi che la soglia minima del 40% vige per la giunta comunale degli enti al di sopra dei 3000 abitanti e quindi la problematica interessa (potenzialmente) ben 2794 Comuni (fonte: elaborazione Ancitel-2016). Veramente singolare è ciò che è accaduto recentemente nel Comune di San Gregorio di Sassola (Comune con popolazione inferiore ai 3000 abitanti per il quale è inoperante la legge n. 56 del 2014). Dopo le elezioni amministrative e la presentazione di un ricorso contro i decreti di nomina della giunta monogenere al maschile, si è proceduto con delle modificazioni allo

parte anche soggetti esterni al Consiglio⁵⁰: 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)⁵¹, è lo statuto che “può” [e non “deve”] prevedere la nomina di assessore di cittadini non facenti parte del Consiglio”⁵². Che questo sia presumibilmente l'unico limite oggettivo “utilizzabile” dal sindaco⁵³ lo si può ben cogliere continuando la lettura del già citato paragrafo 3 della Circolare del Ministero dell'Interno, del 24 aprile 2014 – che si richiama pur consci della sua natura meramente esplicativa⁵⁴ – dal momento in cui si legge che «occorre lo svolgimento da parte del sindaco di una preventiva e necessaria attività istruttoria preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessoriali da parte di persone di entrambi i generi. *Laddove non sia possibile* occorre un'adequata motivazione sulle ragioni della mancata applicazione del principio di pari opportunità. Nel caso in cui lo statuto comunale non preveda la figura dell'assessore esterno⁵⁵ e il

statuto comunale nella parte in cui permetteva la nomina anche di assessori esterni. Tali modifiche hanno comportato l'impossibilità della presenza nella Giunta di assessori “extraconsiliari” – attesa la composizione esclusivamente maschile del Consiglio del Comune resistente –, a differenza di quanto previsto dalle previsioni statutarie previgenti, in base alle quali era espressamente ammessa la possibilità (ora, appunto, abrogata) di nominare «assessori anche cittadini non facenti parte del Consiglio ... nel numero massimo di uno». Dunque, atteso che nel corso del giudizio sono sopravvenuti fatti nuovi, inequivocabilmente idonei ad incidere sulla situazione esistente al momento della proposizione del ricorso, il ricorso è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse del ricorrente; in effetti, «l'interesse all'impugnativa, consistente nel “vantaggio pratico e concreto” che può derivare dall'accoglimento del ricorso, deve non solo sussistere al momento della formulazione della domanda di annullamento ma anche persistere a quella decisione, non permane, dunque, che dichiarare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse», e ciò in quanto, nell'eventualità che il Sindaco dovesse riprocedere – in esito all'annullamento degli atti impugnati – alla nomina degli assessori, il predetto non potrebbe che nominare assessori di “sesso maschile”, tenuto conto della composizione “solo maschile” del Consiglio e dell'impossibilità di nominare assessori “extraconsiliari”. Cfr. TAR Roma-Lazio, sez. II bis, sent. n. 2687 del 29 febbraio 2016.

⁵⁰ Ci si riferisce, come è noto, agli assessori c.d. “esterni”, vale a dire agli assessori che non ricoprono già la carica di consigliere comunale.

⁵¹ 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 consiliare qualora ciò sia servente al rispetto del principio delle pari opportunità. Riserve in S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 39.

⁵² U. ADAMO, *La 'promozione' del principio di pari opportunità*, cit., 4.

⁵³ Così come, nei fatti, palesato anche dal TAR Brescia-Lombardia, Sez. II, sent. n. 1 del 5 gennaio 2012, p.to 9, lett. n): «nel caso in esame l'interpello in un primo momento di cinque persone e poi di altre settanta non appare sufficiente a fornire la dimostrazione dell'impossibilità di nominare un assessore donna. Il numero di soggetti da coinvolgere in questo tipo di verifica deve essere stabilito con riguardo alle dimensioni e alle caratteristiche del contesto sociale. Una realtà come il Comune di Ghedi (oltre 18000 abitanti) non soffre certamente di scarsità di persone idonee e disponibili a impegnarsi nell'amministrazione, problema che potrebbe al contrario presentarsi in ambiti più piccoli o meno aperti socialmente».

⁵⁴ S. LEONE, *Sulla conformazione*, cit., 14; A. FALCONE, *Misure di riequilibrio di genere*, cit., 5.

⁵⁵ Con riguardo all'assessore esterno si ricorda che a norma dell'art. 64, commi 1, 2 e 3, del TUEL nei Comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti esiste una incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere,

consiglio comunale sia composto da una rappresentanza 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». Precisando che l'espressione «laddove non sia possibile» deve essere interpretata in modo limitato al presentarsi di ragioni obiettive di stretta interpretazione⁵⁶, per come si è detto finora, a questo punto, però, ci si domanda perché – ed eccoci arrivati finalmente alla lacuna legislativa – la l. 56/2015 non abbia prestabilito nulla a tal proposito per far venir meno tale limite, anche solo per il rispetto del principio costituzionale (tradotto legislativamente nella quota del 40% del principio delle pari opportunità). Che il limite fosse conosciuto è palesato dal fatto che il Governo richiama «l'opportunità di modifiche statutarie», ma pur sempre rimesse all'autonoma valutazione dell'Ente, ed è lo stesso Governo che ha “seguito” l'*iter* della legge “Delrio”.

La legge, inoltre, non ha previsto alcuna disposizione c.d. “ponte”, vale a dire che non producendo essa conseguenza alcuna sulle giunte già nominate, ma solo – per come si sta dicendo – nell'adozione di tutti i provvedimenti che vadano ad incidere sulla composizione della giunta comunale (sostituzioni, ecc.), in moltissimi casi l'“entrata” di assessori femminili in una compagine quasi del tutto maschile non riesce ad assicurare comunque il raggiungimento della soglia minima prevista dalla legge (altro limite “temporalmente” oggettivo). Si pensi, ad esempio, che nel Comune di Cosenza, caratterizzato da una palese sproporzione tra i sessi rappresentati, anche nel caso in cui le due sostituzioni avessero consentito a due donne di entrare in giunta, la conseguenza sarebbe stata comunque quella che l'organo esecutivo sarebbe risultato formato da (solo) tre donne e (da ben) sette uomini, vale a dire con la componente femminile quantitativamente non rispettosa della soglia minima prevista dalla legge.

Per concludere, si decide di riportare, ancora una volta, un significativo passaggio giurisprudenziale al fine di palesare come la ricerca di una composizione equilibrata degli organi giuntali dovrebbe essere *in sé* perseguita come obiettivo prioritario dai sindaci, a prescindere dalla previsione normativa di qualsiasi disposizione legislativa che spinga in tal senso. Quindi, si

mentre nei Comuni con popolazione inferiore a tale soglia la scelta per cui l'assessore possa non fare parte del consiglio comunale deve essere compiuta da una norma statutaria.

⁵⁶ Senza legittimare, quindi, ipotesi interpretative tendenti ad eludere il vincolo normativo, risultato che invece pare essere stato raggiunto a leggere non solo il presente contributo ma anche le ferme parole pronunciate da consiglieri di parità. Si rinvia, di nuovo, ad A. FALCONE, *Partecipazione politica*, cit., 14, nota 29.

richiama la decisione del TAR Lazio⁵⁷, che riporta la normativa delle pari opportunità nella formazione della giunta anche sotto l'“ombrello” dell'art. 97 Cost. e ciò perché le giunte squilibrate rispetto alla rappresentanza di genere «oltre ad evidenziare un *deficit* di rappresentanza democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale [...], risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato». Il principio di pari opportunità viene «ad acquistare una ulteriore dimensione funzionale, collocandosi nell'ambito degli strumenti attuativi dei principi di cui all'art. 97 Cost.: dove l'equilibrata partecipazione di uomini e donne (col diverso patrimonio di umanità, sensibilità, approccio culturale e professionale che caratterizza i due generi) ai meccanismi decisionali e operativi di organismi esecutivi o di vertice diventa nuovo strumento di garanzia di funzionalità, maggiore produttività, ottimale perseguimento degli obiettivi, trasparenza ed imparzialità dell'azione pubblica».

⁵⁷ TAR Roma-Lazio, Sez. II, sentt. n. 6673 del 25 luglio 2011 e n. 633 del 21 gennaio 2013.