



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6569 del 2012, proposto da:
Associazione Nazionale Donne Elettrici – A.N.D.E. di Roma, in persona del legale
rappresentante e Simona Galizia, rappresentate e difese dall'avv. Luisa Capicotto,
con domicilio eletto presso la stessa in Roma, Piazzale di Porta Pia, 121;

contro

Comune di Civitavecchia, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli
avv. Domenico Occagna, Marina Marino e Silvio Sbragaglia, con domicilio eletto
presso l'avv. Michele Lo Russo in Roma, via del Corso, 504;

nei confronti di

Luciani Enrico, Venanzi Giorgio, Leopardi Enrico, Serpente Sergio, Mecozzi
Mirko, Balloni Alvaro, n.c.;

per l'annullamento

del Decreto prot. n. 32086 del 4 giugno 2012, emesso dal Comune di
Civitavecchia, con cui il Sindaco di Civitavecchia a seguito delle elezioni

amministrative del 6 e 7 maggio 2012 e 20-21 maggio 2012 (ballottaggio) ha nominato componenti della Giunta municipale i controinteressati;
della Delibera del Consiglio Comunale di Civitavecchia n. 72 del 6 giugno 2012, avente ad oggetto la comunicazione del Sindaco dei componenti della nuova Giunta;
di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale ed, in particolare, dello Statuto del Comune di Civitavecchia, nella parte in cui non prevede o sia interpretato nel senso di non prevedere il rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari e costituzionali di pari opportunità anche in materia di composizione della Giunta;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Civitavecchia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2013 il Consigliere Solveig Cogliani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso indicato in epigrafe, l'Associazione Nazionale Donne Elettrici (di seguito A.N.D.E.), operante nel territorio della Regione Lazio, ricorreva in ragione delle finalità di cui all'art. 1 del proprio Statuto, unitamente alla sig.ra Galizia, nella sua qualità di cittadina elettrice del Comune di Civitavecchia, avverso il decreto sindacale sopra specificato (e la conseguente delibera consiliare, nonché gli altri atti eventualmente connessi, ove necessario ed in parte qua), che disponeva la formazione della Giunta comunale con una netta maggioranza di uomini (sei

uomini e una sola donna), denunciando la violazione del principio di pari opportunità.

In particolare, le ricorrenti deducevano i seguenti motivi di gravame:

1 – violazione delle norme di diritto internazionale e comunitario poste a tutela delle donne, nonché contenenti divieti di discriminazione e precisamente il principio di parità contenuto nel Preambolo della Carta dell'ONU, la Convenzione sui diritti politici delle donne, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1952 e ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 24 aprile 1967 n. 326, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) adottata il 18 dicembre 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore nel 1981, nonché la risoluzione del Comitato CEDAW luglio 2011 sugli inadempimenti dello Stato italiano, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (artt. 21 e 23), il Trattato UE (artt. 2 e 3, comma 3) e le determinazioni successive (il punto 3 del Charter per le donne del Presidente della Commissione Barroso del 5 marzo 2010 ed il punto 3 della strategia per l'eguaglianza 2010-2015, il Trattato CE (artt. 2 e 3, comma 2), la Decisione della Commissione 19 giugno 2000 n. 2000/407/CEE, la Raccomandazione Rec (2003)3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici, nonché ancora la violazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia a riguardo;

2 – violazione del diritto interno e delle norme costituzionali di riferimento (artt. 3, 49, 51, 97 e 117 Cost.), nonché degli artt. 6, comma 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), 1, comma 4, d.lgs. 11 aprile 2006 n. 198 (recante il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna) e della relativa portata precettiva delle menzionate disposizioni ;

3 – illegittimità, in parte qua, dello Statuto comunale di Civitavecchia relativamente alle disposizioni sulla composizione e nomina della Giunta (artt. 28 e 29), ove non siano interpretate coordinatamente agli artt. 5, comma 7 e 47, comma 3, altresì interpretati come norme con valenza precettiva generale;

4 – eccesso di potere per motivazione erronea e/o apparente e/o insufficiente in relazione al mancato rispetto del principio di pari opportunità e difetto di istruttoria.

Le istanti, pertanto, chiedevano l'annullamento degli indicati atti.

Si costituiva il Comune di Civitavecchia, eccependo in via preliminare il difetto assoluto di giurisdizione in quanto, asseritamente, il ricorso sarebbe diretto all'introduzione pretoria di una norma inesistente nell'ordinamento, nonché il difetto di legittimazione attiva in capo alle ricorrenti.

Nel merito l'Amministrazione controdeduceva l'infondatezza del ricorso in quanto la compresenza dei due generi sarebbe stata assicurata nella composizione della Giunta, mentre non è rinvenibile nell'ordinamento una norma che disponga una soglia percentuale minima.

Altresì, il Comune resistente invocava il valore prettamente politico e fiduciario delle nomine assessorili e la non necessità di motivare specificamente in ordine alle stesse.

Chiedeva, dunque, la reiezione del ricorso.

In sede cautelare la causa era rinviata al merito.

A seguito del deposito delle memorie la causa era trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 10 gennaio 2013.

DIRITTO

1 – Osserva il Collegio che in via preliminare è necessario esaminare le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa comunale.

In primo luogo, l'Amministrazione ha eccepito il difetto di giurisdizione. L'inammissibilità del gravame viene, tuttavia, prospettata, a differenza che in altre fattispecie analoghe esaminate anche da questo Tribunale, prima ancora che con riferimento alla natura dell'atto sottoposto al vaglio di questo giudice, come difetto assoluto di giurisdizione in carenza di una norma giuridica di cui chiedere l'applicazione. Sostiene, infatti, la difesa dell'Amministrazione che le ricorrenti pretenderebbero la creazione di una disciplina in sede giudiziaria, invadendo l'area di competenza del legislatore.

L'assunto non può essere condiviso.

2 - Giova a riguardo, dunque, sin d'ora, nonostante l'esame della disciplina attenga chiaramente alla valutazione del merito del ricorso, procedere alla ricostruzione del quadro normativo esistente, sia di natura interna che di fonte eteronoma.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha avuto modo di precisare ripetutamente che l'art. 51 Cost. nella nuova sua formulazione (che sancisce "tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".) ha "valore di norma cogente e immediatamente vincolante e come tale idonea a conformare ed indirizzare lo svolgimento della discrezionalità amministrativa ponendosi rispetto ad essa quale parametro di legittimità sostanziale" (ex multis Corte Cost. n. 4/2010; T.A.R. Campania Salerno Sez. II, Sent., 5 dicembre 2012, n. 2251 ed ivi citate, T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, n. 12668 del 2010 e nn. 1427 e 1985 del 2011).

La Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 4 del 2010) ha più volte ormai ribadito che la finalità espressa dall'art. 51, comma 1, Cost., nel testo modificato dalla l. costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'articolo 51 della Costituzione), e dall'art. 117, comma 7, Cost., nel testo modificato dalla l. costituzionale 18 ottobre

2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) è quella di “ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi”. In tale senso, infatti, la prima norma costituzionale citata dispone che “Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”. La seconda norma costituzionale stabilisce che “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”.

Come è stato ricordato dal giudice amministrativo “Il principio in questione è stato inteso in primo luogo come immediato svolgimento del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., non solo nella sua accezione negativa (come divieto di azioni discriminatorie fondate sul sesso), ma anche positiva, impegnando le Istituzioni alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la piena partecipazione di uomini e donne alla vita sociale, istituzionale e politica del Paese. Ma la pregnanza del principio nel tessuto ordinamentale, come in parte già rilevato più sopra, si svolge anche su un ulteriore piano dei valori costituzionali, giungendosi ad una più consapevole individuazione della sua valenza trasversale nella misura in cui lo si ricollega, in chiave strumentale, al principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa: la rappresentanza di entrambi i generi nella compagine degli organi amministrativi, specie se di vertice e di spiccata caratterizzazione politica, "garantisce l'acquisizione al modus operandi dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere" (T.A.R. del Lazio sent. n 6673/2011)” (cfr. T.A.R. Salerno, n. 2251 cit.).

La recente pronunzia del TAR Lazio in ordine al Comune di Roma (sent. n. 6673 cit.) ha precisato, peraltro, che “il nostro ordinamento pone il riequilibrio fra donne e uomini in generale e il principio della c.d. parità democratica nella rappresentanza, in particolare, come valori fondanti del nostro sistema ordinamentale, e che in detto contesto costituzionale si colloca il trend normativo che in questi ultimi anni, a livello sia primario che secondario, si caratterizza per l'introduzione di numerose prescrizioni orientate all'attuazione dell'obiettivo delle pari opportunità”.

In questo senso il principio costituzionale di tal chè menzionato risulta ormai affermato in ulteriori disposizioni poste dal legislatore ordinario a tutela della effettiva realizzazione della parità tra uomini e donne. Basti menzionare a riguardo: il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198), in cui l'art. 1, comma 4, precisa che "l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività";

l'art. 6 TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000), comma 3, che prevede – a seguito delle modifiche operate dalla l. 23 novembre 2012, n. 215, recante “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” (pubblicata sulla G.U. n. 288 dell'11 dicembre 2012) - che "Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della L. 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da esso dipendenti”.

Da quanto sin qui rilevato, deriva che il principio di parità risulta essere norma cogente nell'ordinamento, con la conseguenza ulteriore, che - come di seguito meglio si specificherà - deve essere inteso come vincolo per l'azione dei pubblici poteri nello svolgimento della discrezionalità loro consegnata dall'ordinamento e come direttiva in ordine al risultato da perseguire di promozione delle pari opportunità tra i generi, in funzione della parità sostanziale e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tale vincolo risulta ora ancor meglio specificato dalle modifiche introdotte dalla l. n. 215 del 2012 cit., che tuttavia, lungi dall'essere interpretata - proprio per quanto sin qui evidenziato - come introduzione di un principio nuovo - non può che essere letta come interpretazione del principio di parità democratica nella rappresentanza già immanente nell'ordinamento interno, con l'ulteriore prescrizione per gli enti locali di adeguare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge i propri statuti e regolamenti.

La prescrizione dettata dal legislatore in questo caso appare apportare chiarezza in un settore che negli ultimi tempi aveva visto l'insorgere di numerosi contenziosi, proprio in ragione della mancanza di uniformità al principio in alcune norme statutarie e regolamentari.

3 - Svolta siffatta indagine in ordine alla sussistenza di norme nell'ambito dell'ordinamento interno con valenza peraltro precettiva, apparirebbe superfluo soffermarsi ancora sul valore delle disposizioni internazionali e comunitarie, altresì menzionate dalle ricorrenti.

Tuttavia, vale la pena di ricordare la particolare rilevanza data alle disposizioni internazionali (con riferimento specifico alla CEDU) da quando la Corte Costituzionale, con le sentenze n. 348 e n. 249 del 2007, ha, per la prima volta, riconosciuto alle previsioni della CEDU, come interpretate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il valore di "norme interposte" che integrano il

parametro costituzionale di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui lo stesso impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli "obblighi internazionali".

A ciò si aggiunga che la previsione dettata dalla Carta di Nizza impone di riconoscere a tutti i diritti contemplati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che peraltro trovano corrispondenza in quelli tutelati dalla Carta di Nizza, significato e portata uguali a questi ultimi (cfr. in terminis, da ultimo, T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 8746 del 2012).

Quanto alle fonti extra e sovra-nazionali, brevemente, si può osservare che nell'Unione europea il principio di parità tra donne e uomini ha subito un'evoluzione, dapprima essendo consacrato nel Trattato di Roma del 1957 (art. 119 Trattato CEE), ma unicamente con riferimento all'aspetto retributivo, coerentemente alla prima finalità perseguita dalla Comunità economica europea.

Ma, già la Corte di giustizia (sentenza 8 aprile 1976 – causa 43/75 -caso Defrenne II), aveva posto le basi per la costruzione di una dimensione sociale europea, sancendo che “l'art. 119 rientrava, a pieno titolo, negli scopi sociali della Comunità dato che questo non si limitava soltanto a realizzare un'unità economica ma doveva garantire, al tempo stesso, mediante un'azione comune, il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei”.

Con la Carta Sociale Europea Riveduta (CSER) del 1996 (poiché la Carta sociale del 1961 non conteneva alcuna specifica previsione in ordine al principio di non discriminazione), adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, è stato poi sancito (art. 20) il diritto alla parità di opportunità e di eguale trattamento nell'accesso al lavoro, nelle condizioni di impiego e di lavoro, nella tutela in caso di licenziamento e reinserimento professionale, nell'orientamento, nella formazione professionale nonché nelle progressioni di carriera, comprese le promozioni.

La Carta sociale europea del 1961 non prevedeva alcuna menzione al principio di non discriminazione.

Peraltro, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) ha costantemente affermato che la semplice non applicazione di una disposizione discriminatoria non sia sufficiente perché uno Stato ottenga una dichiarazione di conformità del suo ordinamento e delle sue prassi alla Carta.

Peraltro, il diritto alla tutela contro la discriminazione per tutti gli individui è un diritto universale riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, dai Patti delle Nazioni Unite relativi ai diritti civili e politici e ai diritti economici e sociali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Nel 2010 è stata adottata dalla Commissione europea la Carta per le donne, in occasione della giornata internazionale della donna 2010, in commemorazione del 15° anniversario dell'adozione della dichiarazione e della piattaforma d'azione della Conferenza mondiale di Pechino dell'ONU sulle donne.

Per quanto concerne lo specifico valore assunto dalle fonti internazionali, in materia di diritti fondamentali, va anche rilevato che il giudice comunitario già con la sentenza Stauder del 1969, affermava che “i diritti fondamentali della persona umana[...] fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza” (sentenza 12 novembre 1969, Erich Stauder c. città di Ulm-Sozialamt (questione pregiudiziale), causa 29/69).

Successivamente, la Corte ha, altresì, precisato che “la salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità” (sentenza 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, cit.).

Con la sentenza Nold, la Corte ha peraltro fatto menzione anche dei “trattati internazionali cui questi hanno aderito” ed, in particolare della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’uomo e delle Libertà fondamentali (sentenza 28 ottobre 1975, Roland Rutili c. Ministre de l’Intérieur (questione pregiudiziale), causa 36/75, in Racc., 1975, pp. 1219 ss, punto 32).

Va ricordato, altresì, che con l’istituzione della cittadinanza dell’UE la prospettiva è mutata, essendo stata attribuita all’Unione una nuova dimensione rivolta al progresso sociale e al miglioramento delle condizioni non solo di lavoro, ma di vita, sicchè molte disposizioni sono dirette ad affermare il principio di parità e non discriminazione, in modo svincolato dal mero profilo economico.

Con il Trattato di Amsterdam il principio di parità tra donne e uomini è stato introdotto tra le missioni della Comunità europea (art. 2 TCE), e la sua promozione è venuta ad assumere una dimensione trasversale, applicabile a tutte le politiche comunitarie (art. 3 par. 2 TCE) . Il Trattato di Amsterdam ha inoltre previsto una base giuridica per l’adozione, da parte delle istituzioni comunitarie, di provvedimenti volti a combattere le discriminazioni fondate sul sesso e di misure d’“incentivazione destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi di lotta alla discriminazione (art. 19 TCE). La norma sulla parità di retribuzione è stata poi integrata con la previsione di azioni positive volte a garantire un’eguaglianza reale (art. 141 TCE) (con la riforma di Lisbona la norma è stata aggiornata solo dal punto di vista della procedura legislativa applicabile per l’adozione di misure volte ad assicurare le pari opportunità e il pari trattamento in materia di occupazione e impiego).

Le azioni positive sono riconosciute come ammissibili anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE che le ha estese a tutti gli ambiti, e non solo quindi a quello professionale. La Carta ha inoltre consacrato il divieto di discriminazione sulla base

del sesso (art. 21) e la parità tra donne e uomini (art. 23) come diritti fondamentali di tutti gli individui.

La Commissione europea ha, pertanto, adottato la Strategia relativa al periodo 2006-2010 finalizzata all'integrazione della dimensione di genere, nonché all'adozione di misure specifiche per eliminare le ineguaglianze tuttora persistenti.

Ad essa ha fatto seguito la Strategia per l'uguaglianza tra donne e uomini (2010-2015) che ha confermato le cinque priorità tematiche individuate nella Carta per le donne adottata l'8 marzo 2010.

L'impegno degli Stati membri in materia è stato, dunque, formalizzato nel Patto europeo per l'uguaglianza di genere del Consiglio per il periodo 2011-2020, nel senso altresì di promuovere la partecipazione delle donne al processo decisionale.

Con l'ultima riforma dei Trattati non solo è stato assegnato un valore giuridico vincolante – come già ricordato - alla Carta dei diritti fondamentali, ma, altresì il principio di parità è stato qualificato come uno dei cinque valori su cui si fonda l'Europa.

Nell'ordinamento europeo, si rinvencono, ancora numerosissime norme tese a contrastare la discriminazione, di cui se ne intende qui menzionare solo alcune particolarmente significative che si sono succedute:

- Direttiva 2002/73/CE del 23 settembre 2002 che modifica la Direttiva 76/207/CEE relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro;
- Direttiva 2006/54/CE del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego;
- Regolamento n. 1922/2006 del 20 dicembre 2006 che ha istituito l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere con l'obiettivo di supportare le istituzioni

dell'UE e gli Stati membri nei loro rispettivi impegni per la promozione dell'eguaglianza di genere;

- Risoluzione del Parlamento europeo del 17 novembre 2011 sull'integrazione della dimensione di genere nei lavori del Parlamento europeo.

Né può trascurarsi come fonte la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Dalle prime sentenze (Corte di giustizia, 2 agosto 1993, causa C-271/91, caso Marshall; 17 ottobre 1995, causa C-450/93 - caso Kalanke) in cui erano precisati i limiti per l'adozione di misure speciali, con la sentenza 6 luglio 2000 resa nel caso Abrahamsson (causa C-407/98) la Corte ha affermato, sia pur con prudenza, la possibilità per la normativa nazionale di prevedere criteri di preferenza.

Da quanto sin qui rilevato emerge, non solo la presenza nell'ordinamento di norme cogenti, che assumono la valenza di parametro per la legittimità del provvedimento sottoposto all'esame, ma altresì, l'esistenza di un corpus normativo che non può che diventare parametro per l'interpretazione dell'ordinamento giuridico interno, così come si è venuto evolvendosi, sulla base dei principi affermati in sede internazionale e del diritto comune europeo.

4 – Ma per eliminare ogni dubbio in ordine alla sollevata eccezione di inammissibilità, va altresì precisato che non potrebbe ritenersi esclusa la giurisdizione del giudice amministrativo in ragione della natura di atto politico dell'atto sindacale di nomina degli assessori ed, in quanto tale, insindacabile dal potere giurisdizionale poichè emanato nell'esercizio del potere politico alla stregua di quanto disposto dapprima dall'art. 31 T.U. del Consiglio di Stato n. 1054 del 1924 e poi dall'attuale art. 7, comma 1, d.Lgs. n. 104 del 2010.

Sul punto, il Collegio ritiene di aderire alla costante giurisprudenza formatasi in relazione al principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale sancito agli artt. 24, 103 e 113 Cost., in forza della quale la categoria degli atti sottratti al sindacato giurisdizionale deve essere ristretta ad un *numerus clausus*, sicchè la insindacabilità

si giustifica soltanto, sotto il profilo soggettivo, in ragione della provenienza degli atti da organi aventi rilievo Costituzionale preposti all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica e, sotto il profilo oggettivo, in ragione del contenuto concernente la Costituzione, la salvaguardia ed il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e coordinata applicazione (ex multis, ord. Cons. Stato, sez. IV , 29 luglio 2008 n. 3992; Sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397 del 12.3.2001 e 29 settembre 1996, n. 217).

Deve escludersi, che nell'atto del Sindaco, per cui è causa, si rinvenivano siffatte caratteristiche, che servono ad identificare l'atto come avente natura politico, e, dunque, a sottrarlo al controllo giurisdizionale.

Sotto il profilo soggettivo si è rilevato a riguardo che le considerazioni svolte non “possono essere incrinare dalla constatazione del mutato assetto dei rapporti istituzionali tra Stato ed Autonomie territoriali e locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, che secondo alcuni dovrebbe condurre ad una rivisitazione della categoria degli atti politici. Occorre infatti ribadire che il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione (art.113 Cost.) ha valenza generale e concerne tutte le amministrazioni, anche a rilievo autonomo e di elevato rango costituzionale, per cui deroghe al principio possono ammettersi purché ancorate a norme di carattere costituzionale. Detto ancoraggio non è ravvisabile rispetto all'atto sindacale di nomina della Giunta comunale, in ragione dell'autonomia pure riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali. La stessa Costituzione all'art.117, nel ripartire la competenza legislativa tra Stato e Regioni, assegna alla competenza legislativa statale in via esclusiva la materia della "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni, province e Città metropolitane", subordinando, dunque, l'autonomia riconosciuta dall'art.114 Cost., comma 2, non solo ai principi costituzionali ma, come poi chiarisce la L. n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia) anche ai principi

generali in tema di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art.117, secondo comma, lettera p) della Costituzione (v. sent. CdS, sez.V, 23 gennaio 2007, n.209).

Dunque emerge la scelta legislativa di un modello di governo locale unitario, definito in termini omogenei e sottratto alle più differenti scelte autonome, cui è invece affidata la disciplina dell'organizzazione degli enti locali, attraverso l'esercizio di autonomia normativa (statutaria e regolamentare) ma pur sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (sanciti a livello costituzionale e di legislazione ordinaria) di cui si è detto” (T.A.R. Salerno, sent. n. 2251 cit.)

Sotto il profilo oggettivo, ancora, l'atto di nomina degli assessori non può che essere inteso come atto amministrativo, poiché esso “non contiene scelte programmatiche né individua i fini da perseguire nell'azione di governo con relativi contenuti, non costituendo, dunque, atto (di indirizzo) politico e neppure direttiva di vertice dell'attività amministrativa” (v. T.A.R. Campania Napoli I, n. 1985 del 2011)”.

Ne consegue che – come è stato già rilevato (T.A.R. Salerno, sent. n. 2251 ripetutamente menzionata) – 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, disciplinano e conformano il relativo potere (sia pur latamente) discrezionale, e, dunque, con riferimento ai canoni della ragionevolezza, coerenza ed adeguatezza motivazionale”.

5 – Superate la prima eccezione tesa a contestare la sussistenza della giurisdizione di questo giudice, deve trovare esame l'ulteriore questione prospettata da parte resistente con riferimento alla legittimazione delle ricorrenti.

Sul punto deve richiamarsi quanto ormai costantemente affermato dalla giurisprudenza in ordine al necessario ampliamento dei confini dell'azione processuale, tramite l'estensione alla pluralità di soggetti accomunati da un'identica situazione di danno o identificati dall'appartenenza ad un particolare contesto ambientale o fisico/spaziale. Ciò trova peraltro un fondamento costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale, ormai costituzionalizzato dall'art. 118, comma 4 (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011 n. 4502).

Peraltro, la giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2007, n. 4657) aveva già affermato che "le associazioni esponenziali di categoria possono far valere in giudizio gli interessi propri della categoria rappresentata, a condizione che risulti con certezza che gli interessi individuali degli iscritti siano univocamente conformi a quello a tutela del quale l'associazione agisce e non siano in contrasto, anche solo potenziale, tra di loro" (cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 16 maggio 2011, n. 2961 e T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 11 gennaio 2012 n. 79, che richiama siffatte pronunzie, nonché in fattispecie analoghe, attinenti alla nomina della Giunta, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 19 luglio 2010, n. 8690 e T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 2 agosto 2011, n. 864).

Nella specie che occupa, l'A.N.D.E. è un'associazione senza fini di lucro che ha come finalità statutaria quella di "promuovere l'attività delle cittadine italiane che desiderano acquisire e fa acquisire maggiore coscienza politica...sia per lo sviluppo della società che per la tutela delle libertà democratiche" (art. 1 dello Statuto), compiendo azioni positive, anche a livello istituzionale, volte "a facilitare la formazione e la partecipazione politica della donna" (art. 2), secondo i principi

della Costituzione, “garante della libertà e della dignità della persona umana” (art. 6).

6 – Con riferimento alla posizione dell’altra ricorrente, non può che richiamarsi quanto da ultimo evidenziato da questo Tribunale (T.A.R. Lazio Roma Sez. II, Sent., 25-07-2011, n. 6673) in ordine alla non circoscrivibilità della legittimazione all’impugnazione degli atti di nomina della Giunta ai soli componenti dell’organo consiliare, considerato che ciascun cittadino elettore nel Comune di riferimento può essere nominato assessore anche se non eletto al Consiglio comunale. Il giudice amministrativo ha, infatti, precisato che “La legittimazione all’impugnazione degli atti di nomina della Giunta di Roma Capitale deve quindi essere riconosciuta anche a ciascun cittadino elettore del Comune di Roma, non già a titolo di azione popolare (non ricorrendo i presupposti per la configurazione di nessuna delle ipotesi tipiche di azione popolare in materia di elezione degli organismi rappresentativi e riguardando invero l’azione popolare le diverse ipotesi di legittimazione eccezionalmente riconosciuta sia pure in difetto del presupposto della titolarità di una posizione soggettiva di interesse), bensì in quanto soggetto potenzialmente aspirante alla titolarità della carica”.

Ne consegue che la sig.ra Galizia, ricorrente nella sua qualità di cittadino elettore risulta portatrice di un interesse concreto ed attuale all’annullamento del gravato atto di nomina degli assessori, adottato in violazione delle norme di legge o statutarie, potendo aspirare alla nomina ad assessore, anche se non eletta al Consiglio Comunale, (cfr. art. 4 co. 5 del d. lgs. n. 156/2010).

7 – Passando ora all’esame del merito della controversia, va osservato, alla luce di quanto sin qui rilevato, che in forza del canone ermeneutico che impone una lettura sistematica delle norme in senso costituzionalmente orientato e teso al mantenimento delle stesse nell’ordinamento, che lo Statuto del Comune di Civitavecchia non può che essere interpretato - nelle disposizioni che disciplinano

la composizione e la nomina della Giunta – in coerenza con quanto disposto dall'art. 5, comma 7 del medesimo Statuto, che colloca tra le finalità generali dell'ente quella di assicurare “condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e di orientare” “le modalità organizzative ed i tempi dell'attività amministrativa al fine di favorire l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne”, principio che è ribadito peraltro nel successivo art. 47, comma 3, che impone il principio di parità nell'ambito dell'ordinamento degli Uffici.

Se la lettura dello Statuto nel senso di contenere una specifica disposizione volta a garantire le pari opportunità e ad orientare dunque anche la nomina della Giunta trovava già il proprio fondamento nella menzionata necessità di coerenza col dettato costituzionale – come sopra evidenziato - siffatta interpretazione assume maggiore consistenza a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 215 del 2012, a cui va riconosciuta una portata chiarificatrice.

8 – Né può condividersi la tesi del Comune, laddove afferma che il rispetto del principio sin qui posto in evidenza sarebbe comunque garantito dalla presenza nella Giunta di una donna con una delega di particolare rilevanza. A fronte della mancanza di una specifica disposizione in ordine ad un criterio quantitativo di rappresentanza.

L'argomento non appare efficace.

Come è stato ampiamente precisato nella menzionata pronuncia di questo Tribunale n. 6673 del 2011, “l'obiettivo funzionale dell'equilibrio di genere, oltre a rispondere allo scopo dell'attuazione del principio dell'eguaglianza sostanziale...si colora sempre di più di una ulteriore e nuova caratterizzazione teleologica, connessa all'acquisita consapevolezza della strumentalità della equilibrata rappresentanza dei generi, nella composizione di tali organismi, rispetto ai fini del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa”, poiché “Soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi

amministrativi...garantisce l'acquisizione al modus operandi dell'ente...di tutto quel patrimonio, umano culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità di genere”.

Non può che vedersi la contrarietà a siffatto principio, nella sua specifica declinazione – come esplicazione di garanzia non solo dell'eguaglianza ma anche del buon andamento – della presenza così limitata come quella prevista dall'atto impugnato.

Richiamando i principi affermati dalla Corte di Strasburgo – in forza di quanto sopra evidenziato – va infatti rilevato che in un noto caso di asserita disparità di trattamento con riguardo alla concessione di assegno parentale in occasione di divorzio (caso Petrovic v. Austria del 27 marzo 1998), la Corte ha chiarito che una differenza di trattamento è discriminatoria se non ha alcuna oggettiva e ragionevole giustificazione (fra le altre V. Karlheinz Schmidt del 18 luglio 1994) o se non c'è alcuna relazione di proporzionalità fra gli strumenti usati e la finalità perseguita.

Si tratta, come è evidente, di una descrizione del principio di non discriminazione di carattere generale e valida sia per l'ordinamento sovranazionale che per quello interno.

Ed 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 dunque nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato, altrimenti venendosi a vanificare la portata precettiva delle norme sin qui richiamate e l'effettività dei principi in esse affermati.

Tale misura ha trovato del resto un suo riconoscimento quale criterio di effettività della pari compresenza dei generi e di idoneità alla realizzazione del principio di

parità nella proposta di Direttiva adottata a novembre 2012 dalla Commissione UE con riguardo ai consigli di amministrazione delle grandi società quotate in borsa.

La necessità di garantire la realizzazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nel significato che esso ha assunto, nonché di assicurare l'effettività dell'uguaglianza (in senso anche sostanziale) come affermato dal nuovo art. 51 della Carta costituzionale, alla luce dell'espressa affermazione dell'obbligo di assicurare condizioni di pari opportunità (art. 6 TUEL cit.) impongono, infatti, di considerare siffatti principi quali parametro di legittimità dell'azione pubblica, dall'altro di leggere – come già evidenziato – l'art. 5 dello Statuto in esame come norma applicativa di siffatti principi.

9 – Per quanto sin qui considerato il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, devono essere annullati il decreto impugnato e la conseguente delibera del Consiglio, risultando fondati i primi due motivi di ricorso, nonché la dedotta violazione del principio di pari opportunità.

Quanto al terzo motivo di gravame, esso appare articolato solo in via subordinata. Ne deriva che la lettura costituzionalmente orientata dello Statuto comunale comporta che il decreto gravato risulta illegittimo anche per violazione della disciplina in esso contenuta.

In ragione della particolarità della fattispecie esaminata, sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati nei termini di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/01/2013

IL SEGRETARIO

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