



10 FEB. 2017

Prot. n. RC/.....

4740

Al Presidente del Gruppo consiliare
"Partito Democratico" del Municipio Roma XV
e, p.c., Al Presidente del Municipio Roma XV
Al Presidente del Consiglio del Municipio Roma XV
Al Direttore del Municipio Roma XV

Oggetto: *Composizione della Giunta e tutela della parità di genere.*

Si riscontrano le note prot. n. CU/59946 del 2 agosto 2016 e n. CU/4530 del 23 gennaio scorso con le quali è stata sottoposta all'esame del Segretario Generale la composizione della Giunta di codesto Municipio che – nell'asserita violazione del principio di parità di genere che deve presiedere alla formazione di tale organo – vede nominati all'incarico di Assessore quattro uomini e due donne.

Come di rito, in ordine a tale questione sono stati chiesti elementi di valutazione al Direttore, ricevendone una nota a firma congiunta con il Presidente del Municipio nella quale sono state richiamate, a sostegno della scelta di nominare Assessori quattro uomini e due sole donne, varie argomentazioni, unitamente a una copiosa giurisprudenza e a valutazioni di opportunità.

Nella risposta fornita è stato innanzitutto sostenuto che per assicurare la presenza in Giunta di un numero pari di uomini e donne sono state effettuate tutte le necessarie indagini, che non hanno tuttavia consentito di rinvenire un congruo numero di donne disposte a ricoprire l'incarico di Assessore, ricevendo, anzi, il diniego di due donne interpellate.

Tra le argomentazioni utilizzate, la difficoltà di trovare, nella fase di avvio dei lavori dell'Amministrazione, donne con un profilo tecnico idoneo all'incarico, l'impellenza di assicurare il necessario presidio in delicati ambiti di attività, la natura prettamente fiduciaria della nomina (che troverebbe conferma all'art. 46 del TUEL), la necessità di contemperare il principio di parità di genere con quello di buon andamento, che non sopporta alcuna interruzione dell'esercizio delle funzioni politico-amministrative, nonché lo specifico "peso" delle deleghe attribuite alle due donne nominate, ritenuto in grado di bilanciare il minor numero di esse.

Tutto ciò per concludere che la nomina della Giunta, disposta dallo stesso Presidente che ha confermato la nota del Direttore, è *"pienamente rispondente ai principi fondanti l'azione amministrativa nonché i principi di buon andamento e democraticità"*.

Ciò premesso, pare utile rammentare che il principio di parità di genere – in attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 51, c. 1 – ha ricevuto puntuale declinazione nelle norme della legge 7 aprile 2014, n. 56 (art. 1, c. 137) ove è espressamente stabilito, in via generale, che *"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"*.

Roma Capitale, tuttavia, nell'esercizio della sua autonomia normativa e ancora prima dell'intervento di tali norme, ha inteso dare specifica concretezza ai principi costituzionali stabilendo nello Statuto che fra gli Assessori, sia a livello centrale che municipale, *"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"* (art. 25, c. 3 - art. 27, c. 21).

Le disposizioni statutarie, che pur precedenti risultano del tutto compatibili con quelle di rango legislativo, segnano, rispetto a queste, un attestamento più avanzato, indicando, quale quota ordinaria della presenza femminile in Giunta, una soglia tendenzialmente pari alla metà degli Assessori, salvo che tale misura non possa essere assicurata per circostanze che devono intendersi eccezionali e di cui, nel caso, occorre fornire adeguata e puntuale motivazione.

Nelle ordinanze di nomina degli Assessori del Municipio (n. 1 e 2/2016), tuttavia, non si rinviene altra motivazione se non quella che *"in ragione delle peculiari competenze richieste e reperite nelle figure individuate, non è possibile garantire la presenza paritaria nella Giunta, di entrambi i sessi"*.

Da tale motivazione pare possa intendersi che al momento delle nomine effettuate, l'11 luglio e il 1° agosto dello scorso anno, non sarebbe stato possibile individuare le competenze necessarie in figure diverse da quelle poi prescelte e rinvenibili solo in un numero preponderante di soggetti di sesso maschile, la cui presenza, in termini percentuali, costituisce ancora oggi il 66,66% dei componenti della Giunta contro il 33,33% assicurato dalla presenza femminile.

Non può non rilevarsi, a tal riguardo, che il numero massimo di Assessori che è possibile nominare in ambito municipale è pari a sei e che, anche al momento dell'insediamento della nuova Amministrazione – quando pure occorreva dare sollecito impulso all'attività di governo della Giunta – per evitare di incorrere nel mancato rispetto del parametro statutario si sarebbe potuto scegliere di nominare un numero di Assessori inferiore a quello massimo, in attesa di procedere a una più estesa e soddisfacente ricognizione delle personalità da nominare.

Può essere utile rammentare che a livello centrale – dove l'esigenza di disporre di una compagine di governo numericamente adeguata non può ritenersi inferiore a quella di un Municipio – a fronte del numero massimo consentito di dodici Assessori si è invece proceduto a nominarne inizialmente solo nove, sino a giungere agli attuali dieci.

Quando si è reso necessario sostituire Assessori cessati lo si è fatto nel tempo occorrente a reperire le competenze idonee e comunque nel tendenziale rispetto dell'equilibrio di genere che, è da ritenere, potrà trovare compiuta attuazione qualora si arriverà a completare la composizione della Giunta nel limite massimo di Assessori, non ancora consumato.

Non risulta, invece, che, presso il Municipio, dopo le nomine inizialmente effettuate, si sia proceduto a ulteriori attività di ricerca per ripristinare tale equilibrio, con il risultato di consolidare l'assetto iniziale definito con il raggiungimento del numero massimo di Assessori.

In questo senso, peraltro, è l'orientamento del Consiglio di Stato (Sez. V, 3 febbraio 2016, n. 406) che ha ribadito, in relazione alle richiamate disposizioni della legge 56, come il limite da esse stabilito rappresenti *“un ineludibile parametro di legittimità [...] non potendo consentirsi che mere situazioni soggettive o contingenti, come quelle che possano [...] dipendere dalla mancanza di candidati di piena ed esclusiva fiducia del sindaco, possano legittimare la deroga alla sua concreta applicazione.”*

Tale asserzione non può ovviamente non valere anche per il limite che Roma Capitale con il proprio Statuto ha autonomamente deciso di darsi e che si pone entro il perimetro della legge e nel rispetto dei vincoli costituzionali.

Nel caso esaminato, che pare attagliarsi bene a quello di codesto Municipio, il Consiglio di Stato ha rilevato, in particolare, la stretta necessità che sia fornita *“effettiva prova dell'adeguata istruttoria svolta per reperire per la nomina di assessore femminile idonee personalità nell'ambito territoriale di riferimento [...] tale non potendo essere considerata la produzione di due soli atti scritti di rinuncia all'incarico proposto, in mancanza di qualsivoglia elemento probatorio, anche solo indiziario, sull'effettiva ampiezza (e sulle relative modalità) di tale ricerca”*.

Lo stesso giudice si è pure occupato dell'esigenza di temperare il rispetto dei principi costituzionali – parità di genere e democraticità-buon andamento – evocati nella risposta del Direttore per motivare il mancato equilibrio di genere nella Giunta del Municipio.

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

A tal riguardo, lo stesso organo di giustizia amministrativa già nel 2014 (Sez. V, n. 3938, citata anche nella risposta del Direttore) aveva chiarito – in relazione a una disposizione statutaria che si limitava a prevedere la presenza di entrambi i sessi – che *“... il Sindaco deve dare conto, per motivi obiettivi, di essere stato impossibilitato a garantire l'effettiva parità dei generi ossia la presenza di un numero di donne tendenzialmente pari a quello degli uomini nella Giunta [...] quindi, non sono accoglibili tesi ermeneutiche riduttive di tale vincolo, poiché la regola generale ... (dello statuto) non è una regola opzionale, che può essere disattesa per ragioni di carattere politico, ma è un vincolo specifico di rilievo costituzionale che ammette deroghe soltanto in via eccezionale. Sia l'art. 47 del d.lgs. n. 267/2000 che l'art. 31 dello Statuto consentono di nominare Assessori tutti i cittadini in possesso dei requisiti di candidatura, 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.”*

Più in generale, sul tema del “*legame fiduciario*” – rilevato, innanzitutto, che, contrariamente a quanto affermato nella nota dal Direttore, il TUEL non prevede affatto tale vincolo, né all’art. 46 né in altro – si richiama, per tutte, la sentenza del TAR Puglia (Bari, Sez. I, 30 aprile 2014, n. 552) in tale nota citata: “... *Ebbene, anche allorché debba adottare atti di nomina di tipo fiduciario, l’amministrazione deve indicare le qualità professionali sulla base delle quali ha ritenuto il soggetto più adatto rispetto agli obiettivi programmati dimostrando di aver compiuto un’attenta e seria valutazione del possesso dei requisiti prescritti in capo al soggetto prescelto, sì che risulti la ragionevolezza della scelta*...” che non abbia assicurato nelle nomine effettuate un’adeguata rappresentanza di entrambi i sessi.

Pertanto, il rapporto fiduciario – pur costituendo fattore non privo di rilevanza al fine di valutare la coerenza della nomina di un Assessore rispetto all’attuazione del programma di mandato del Sindaco – non può assurgere a elemento in grado di neutralizzare il principio di pari opportunità nei puntuali termini che sono definiti dallo Statuto.

Quanto alla possibilità che il maggior “peso qualitativo” delle deleghe attribuite agli Assessori donna possa di fatto equilibrare quello delle deleghe conferite agli Assessori di sesso maschile e, per tale via, assicurare un sostanziale rispetto della parità di genere nella composizione della Giunta, su tale questione – peraltro in relazione ad analoghe vicende che hanno interessato precedenti amministrazioni di Roma Capitale – ha avuto modo di pronunciarsi il TAR Lazio (Roma, Sez. II, n. 6673/2011), che ha rilevato l’irrilevanza di tale argomento.

Che comunque nell’ordinamento sia in atto un indirizzo volto a favorire sempre di più la partecipazione del genere meno rappresentato può dedursi anche dall’interpretazione che, in sede parlamentare, si è data di alcune norme legislative, nello specifico quelle relative alla formazione delle liste dei candidati nelle elezioni comunali.

Con riferimento alle disposizioni introdotte all’art. 71, TUEL, dall’art. 2 della legge n. 215/2012 al fine di promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere e di attuare il principio di pari opportunità in ambito locale, si è infatti giunti a ritenere che il prescritto criterio dell’arrotondamento all’unità superiore nella formazione delle liste elettorali operi anche in caso di cifra decimale inferiore a cinquanta centesimi, con la conseguenza che, ad esempio, in una lista composta da dieci candidati, laddove il numero di candidati del genere meno numeroso sia pari al 33,33% del totale, tale numero deve essere fatto uguale, in termini assoluti, a quattro anziché a tre (Circ. Min.Int. – Dip.Aff.Int.Terr. n. 37/2014).

In conclusione, atteso il tempo trascorso dalle nomine effettuate e ritenuto che le ragioni che possano averle originariamente ispirate non conservino più la capacità di sostenere le scelte iniziali, si esprime l’avviso che non si possa ulteriormente astenersi dall’assumere le iniziative necessarie ad assicurare – in ossequio alle disposizioni dell’art. 27, c. 21, dello Statuto – la presenza in pari numero di entrambi i sessi tra gli Assessori del Municipio ovvero a fornire, anche mediante conferma delle nomine effettuate, adeguata prova dell’effettiva impossibilità di procedervi e dell’approfondita istruttoria a tal fine vanamente condotta.

p. IL SEGRETARIO GENERALE
IL DIRETTORE
Massimo D’Amato

