

Pubblicato il 08/01/2020

N. 00013/2020 REG.PROV.COLL.
N. 01170/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1170 del 2019, proposto da Associazione Azzurro Salento, Orazio Antonio Corianò, Giuseppe Rosato, Caterina Bray, Maria Grazia Lunedì, Salvatore Pantaleo Giannuzzi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Baldassarre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Duca D'Aosta 19;

contro

Antonio Bray, Simone De Riccardis, Claudia Guido, Davide Greco, Manuele Greco non costituiti in giudizio;

Roberta Rosato, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Mariano, Fabio Patarnello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Martignano (Le), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Tommaso Millefiori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via C.A. Mannarino 11/A;

e con l'intervento di

Anna Grazia Maraschio, consigliera regionale di parità della Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avvocato Annarita Marasco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del decreto del Sindaco del Comune di Martignano del 5/06/19, con il quale ha designato quali componenti della Giunta Comunale due assessori di sesso maschile nella persona di Bray Antonio, al quale è stata assegnata anche la delega di vice Sindaco, e di De Riccardis Simone; per l'annullamento, altresì, di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ed in particolare della nota a firma del Sindaco del Comune di Martignano prot. n.0002430 del 16/07/2019, con la quale sono state fornite delle controdeduzioni rispetto alla diffida della Consigliera regionale di parità del 05/07/2019. Per l'annullamento, previa sospensione di efficacia, del provvedimento sindacale prot.n.2045 del 18/06/2019 di delega di funzioni di indirizzo e coordinamento al consigliere comunale sig. Greco Manuele, del provvedimento sindacale prot.n.2046 del 18/06/2019 di delega di funzioni di indirizzo e coordinamento al consigliere comunale sig.ra Roberta Rosato, del provvedimento sindacale prot.n.2047 del 18/06/2019 di delega di funzioni di indirizzo e coordinamento al consigliere comunale sig.ra Claudia Guido, del provvedimento sindacale prot.n.2048 del 18/06/2019 di delega di funzioni di indirizzo e coordinamento al consigliere comunale sig. Greco Davide, e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2019 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Martignano ha rinnovato i suoi organi elettivi nelle recenti consultazioni amministrative del 26 maggio 2019, all'esito delle quali è risultata vincente la coalizione capeggiata dal candidato Sindaco sig. Luciano Aprile.

Il nuovo Consiglio comunale risulta composto da sette consiglieri appartenenti al gruppo di maggioranza, di cui tre donne, e tre consiglieri di minoranza.

Il neoeletto Sindaco, con decreto del 5 giugno 2019, ha designato quali componenti della Giunta Comunale due assessori di sesso maschile nella persona di Antonio Bray, al quale è stata assegnata anche la delega di vice Sindaco, e di Simone De Riccardis.

Quindi, con provvedimenti assunti il successivo 18 giugno, richiamato il T.U. degli Enti Locali e lo Statuto comunale, ha provveduto a delegare funzioni di indirizzo e coordinamento ai consiglieri comunali Greco Manuele, Roberta Rosato, Claudia Guido e Greco Davide.

Con esposto del 24 giugno 2019, i tre consiglieri comunali di minoranza hanno presentato una denuncia a S.E. Prefetto di Lecce e alla Consigliera regionale di Pari Opportunità, asserendo "la manifesta violazione di legge posta in essere dal Sindaco nella designazione dei due assessori".

Quest'ultima, con nota prot. n.27/CPR/19 del 5 luglio 2019 ha rappresentato al Primo cittadino del Comune di Martignano che la composizione della Giunta Comunale con la presenza di tre uomini (Sindaco e due Assessori) rappresentava una palese violazione del principio della parità di genere, prescritto da disposizioni di legge e da norme di rango costituzionale, comunitario ed internazionale.

Il Sindaco ha espresso le proprie controdeduzioni il successivo 16 luglio, evidenziando in particolare di aver effettuato un'accurata istruttoria per garantire il rispetto delle norme finalizzate a rendere effettiva la

partecipazione di entrambi i sessi in condizioni di pari opportunità alla vita istituzionale degli enti territoriali.

Avverso il predetto decreto del 5 giugno 2019 nonché avverso i provvedimenti di delega di funzioni e gli ulteriori atti come indicati in epigrafe, sono insorti gli odierni ricorrenti, chiedendone l'annullamento, previa sospensione degli effetti, ed articolando i seguenti motivi di diritto:

- *“Violazione degli artt.3, 49, 51, 97 e 117 della Carta Costituzionale. Violazione dell'art.23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Violazione degli artt.6, 3° comma e 46, 2° comma D.Lgs. n.267/2000, come novellati dalla legge n.215/12. Violazione dell'art.1 D.Lgs. n.198/2006 (Codice delle Pari Opportunità). Violazione art.4 dello Statuto comunale”;*

- *“Violazione dell'art.46, 2° comma, D.Lgs.n.267/00 e dell'art.4 dello Statuto comunale. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Divieto di integrazione postuma della motivazione. Carenza di istruttoria. Illogicità perplessità e contraddittorietà manifesta dell'azione amministrativa. Erroneità dei presupposti di fatto e di diritto. Sviamento”;*

- *“Violazione di Legge: art.6 D.Lgs.n.267/00. Violazione degli artt.4, 19 e 20 dello Statuto comunale. Carenza di potere. Illogicità perplessità e contraddittorietà manifesta dell'azione amministrativa. Erroneità dei presupposti di fatto e di diritto. Sviamento”.*

Si sono costituiti l'Ente civico e l'Avv. Roberta Rosato, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso in esame per difetto di legittimazione attiva nonché perché proposto in forma collettiva da soggetti titolari di posizioni soggettive e sostanziali disomogenee. Nel merito, hanno contestato tutto quanto *ex adverso* dedotto perché infondato in fatto ed in diritto.

Alla camera di consiglio del 25 settembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione, previo avviso alle parti della facoltà per il Collegio di emanare decisione in forma semplificata ex art. 60 c.p.a. e di eventuale inammissibilità per ricorso cumulativo ex art. 73 co. 3 c.p.a.

Con ordinanza n. 578 del 26 settembre 2019, il Collegio ha respinto l'istanza cautelare dei ricorrenti, *“Considerato che, ad una sommaria delibazione, oltre a doversi esprimere un giudizio prognostico non favorevole con riferimento ai profili di rito, il ricorso*

in esame sembrerebbe non assistito dal fumus di fondatezza, atteso che gli atti gravati sembrerebbero essere stati preceduti da adeguata istruttoria e congruamente motivati” e “Ritenuto, peraltro, che nella comparazione degli interessi coinvolti, debba ritenersi prevalente l’interesse pubblico della comunità locale al regolare svolgimento dell’attività amministrativa”.

Successivamente, con atto notificato ai resistenti in data 29 ottobre 2019, i ricorrenti hanno formalizzato atto di rinuncia parziale alla domanda di annullamento dei provvedimenti sindacali di delega delle funzioni ai consiglieri comunali.

Quindi l’Amministrazione, con atto depositato in data 25 novembre 2019, si è formalmente opposta alla predetta rinuncia parziale e, con ulteriore atto depositato il successivo 27 novembre, ha chiesto il mutamento del rito da abbreviato in ordinario.

In data 9 dicembre ha spiegato intervento *ad adiuvandum* la Consigliera di parità della Regione Puglia, aderendo alle ragioni sostenute nel ricorso principale.

All’udienza dell’11 dicembre la causa è stata introitata per la decisione.

2. Ritiene il Collegio di poter prescindere dallo scrutinio delle eccezioni preliminari di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva, nonché della istanza di conversione del rito da abbreviato ex art. 119 c.p.a. in ordinario, per evidenti ragioni di economia processuale, non risultando lesa l’effettività della tutela dell’interesse legittimo e della funzione pubblica attesa l’infondatezza nel merito del ricorso in esame.

3. E’ necessario, invece, esaminare l’opposizione formulata dalla difesa delle parti resistenti alla rinuncia di parte ricorrente alla domanda di annullamento dei decreti sindacali del 18 giugno 2019 di delega di funzioni di indirizzo e coordinamento in favore rispettivamente dei consiglieri Manuele Greco, Roberto Rosato, Claudia Guido e Davide Grego.

Si osserva in proposito che, come affermato da costante orientamento giurisprudenziale, “*La proposizione di un ricorso cumulativo al di fuori dei casi in cui*

ciò è consentito rende il ricorso inammissibile. L'ammissibilità del ricorso è una condizione di decidibilità nel merito (lo si ricava a contrario dall'art. 35, comma 1, lett. b) e c) Cod. proc. amm., secondo cui il ricorso deve essere dichiarato "inammissibile" o "improcedibile" quando "sussistono" o "sopravvengono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito"). Si rientra, dunque, nell'ambito delle condizioni dell'azione: vale a dire dei requisiti necessari affinché la domanda proposta al giudice possa essere decisa nel merito e non dei presupposti processuali, essendo il processo validamente instaurato e potendo proseguire fino alla decisione (per l'elencazione degli uni e degli altri, cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5). 7.1.1. Le condizioni dell'azione debbono essere presenti al momento della decisione della causa; esse, pertanto, se originariamente assenti, possono sopravvenire nel corso del giudizio (in tal senso, cfr. Cons. Stato, V, 2 luglio 2012, n. 3851, che richiama, altresì, Cons. Stato, Ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15, nonché quanto al giudizio civile, Cass., SS.UU., 12 marzo 2008, n. 6532, di avveramento della condizione parla Cass., I, 29 maggio 2009, n. 12672). Allo stesso modo, una ragione ostativa alla decisione può venir meno nel corso del giudizio, consentendo così al giudice di pronunciare nel merito. I casi di mancanza di una condizione dell'azione per assenza di un elemento indispensabile alla decisione o per presenza di un elemento ostativo alla stessa meritano il medesimo trattamento processuale? ... "L'inammissibilità non è una sanzione cui la parte non può volontariamente sottrarsi, ma un impedimento alla pronuncia di merito (giustificato dalle più varie ragioni, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9) che può essere superato nel corso del processo (onde non può parlarsi di "sanatoria" in senso stretto)" (cfr. C. di St. n. 51/2018).

Nella fattispecie in esame, parte ricorrente ha rinunciato alla domanda relativa all'annullamento dei provvedimenti sindacali di delega di funzioni, facendo così venire meno la condizione di inammissibilità del ricorso *de quo* e rendendo possibile una decisione nel merito in ordine alla legittimità del decreto del Sindaco del 5 giugno 2019.

Diversamente opinando, verrebbe preclusa al privato la possibilità di ottenere dal giudice una pronuncia sulla posizione giuridica soggettiva che assume essere stata lesa ed eventualmente il ripristino della legalità violata.

Ritiene pertanto il Collegio che la domanda di annullamento dei predetti provvedimenti di delega debba ritenersi improcedibile a seguito della rinuncia di parte ricorrente, attesa la carenza di interesse ad una pronuncia sulla stessa.

4. Si procede con lo scrutinio del merito del ricorso in esame, ed in particolare con l'esame delle censure mosse avverso il decreto del Sindaco del 5 giugno 2019.

Si osserva in proposito che i principi di parità formale tra i generi e della pari opportunità negli organi collegiali hanno immediata applicabilità e operatività nell'ordinamento, essendo previsti in diverse fonti nazionali e comunitarie, quali l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, l'art. 51, comma 1, cost., nonché l'art. 6, comma 3, del d.lg. 18 agosto 2000, n. 267. Il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198), all'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”*, e l'art. 6 T.U.E.L. (D. Lgs n.267/2000) prevede che *“Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da esso dipendenti”*.

Ancora, l'art. 4 dello Statuto Comunale rubricato *“Pari opportunità”* prevede: *“Negli Organi Collegiali del Comune - Consiglio, Giunta, Commissioni; Comitati, Consulte ecc. ..., negli Enti ed istituzioni dipendenti dal Comune è garantita, per quanto possibile, la presenza di entrambi i sessi”*.

Orbene, secondo convincimento giurisprudenziale consolidato, da cui non si ravvisano ragioni per discostarsi, se è certamente necessario garantire la parità tra i sessi e conseguentemente le reciproche pari opportunità, evitando che l'esercizio delle funzioni politico - amministrative sia precluso ad uno dei due generi, maschile o femminile, nondimeno il continuato, ordinato e corretto svolgimento di quelle stesse funzioni politico - amministrativo costituisce un

elemento cardine del vigente ordinamento giuridico, con riferimento al principio sia di democraticità, sancito dall'art. 1 Cost., sia di legalità, imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Conseguentemente, il rispetto di detto principio non può in alcun modo determinare un'interruzione dell'esercizio delle funzioni politiche-amministrative ovvero provocare un ostacolo al loro concreto ed effettivo esplicarsi. Così, il principio di parità formale tra uomo e donna può essere derogato nel caso in cui sussista una effettiva impossibilità di assicurare, nella composizione della Giunta comunale, la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge.

E' stato affermato in proposito che *“L'art. 1 comma 137, l. 7 aprile 2014, n. 56 può essere derogato nel caso in cui sussista una 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 una del pari adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare”* (si veda in tal senso *ex plurimis*: Consiglio di Stato sez. n.406/2016).

Ancora, *“non può escludersi a priori l'effettiva impossibilità di assicurare nella composizione della Giunta comunale la presenza dei due generi, ma tale impossibilità deve essere adeguatamente provata sia mediante la effettuazione di un'accurata e approfondita istruttoria, sia con una puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori, che specifichi le ragioni che hanno impedito il rispetto della suddetta normativa in materia di parità di genere nella composizione delle Giunte”* (TAR Potenza n. 237/2018).

Nella fattispecie in esame deve essere innanzitutto rilevato che la popolazione del Comune di Martignano è costituita da poco più di 1.500 abitanti, dunque da un corpo elettorale molto limitato che rende difficile l'individuazione ed il coinvolgimento di persone di sesso femminile anche nella composizione delle liste.

Ciò posto, dalla documentazione versata in atti si evince chiaramente che il Sindaco ha esperito una preventiva adeguata attività istruttoria, preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di sesso femminile, sia tra le consigliere elette, sia rivolta a cittadine non facenti parte del Consiglio, ai sensi dell'art. 24, co. 2 dello Statuto Comunale.

In particolare, con note prot. 1845, 1846 e 1847 del 3 giugno 2019 è stato chiesto alle 3 consigliere elette nella lista collegata alla candidatura del Sindaco la disponibilità ad assumere le funzioni assessorili, ma hanno tutte rifiutato espressamente la nomina con note prot. n.1849, 1852 e 1856 del successivo 4 giugno.

Ancora, rileva il Collegio che il decreto oggetto di gravame motiva espressamente in ordine all'avvenuto previo espletamento dell'attività istruttoria volta ad acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile e alle ragioni sottese alla mancata applicazione del principio delle pari opportunità.

Invero, si legge testualmente nel provvedimento *de quo*: *“considerato che è stata esperita dal sottoscritto una preventiva attività istruttoria, in atti, preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di sesso femminile, sia tra le consigliere elette, sia rivolta a cittadine non facenti parte del Consiglio, ai sensi dell'art. 24, co. 2 dello Statuto Comunale; rilevato che non sono pervenute al sottoscritto disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di sesso femminile”*.

Né, come rilevato dalla difesa dell'Avv. Rosato, si può ritenere che l'istruttoria in questione dovesse essere necessariamente svolta attraverso un Avviso pubblico, volto a reclutare una (qualsiasi) cittadina elettrice del Comune di Martignano, atteso che la scelta da parte del Sindaco dei componenti la propria Giunta è un atto di matrice politica, di natura strettamente fiduciaria, che non può ricadere su un soggetto qualsiasi, solo per una questione attinente al genere.

Per la medesima ragione, nessun rilievo riveste la produzione documentale versata in atti relativa alla dichiarazione, effettuata in data 23 ottobre 2019, di 12 cittadine elettrici del Comune di Martignano che si dichiarano disponibili a ricoprire la carica assessorile.

Ritiene, pertanto, il Collegio che l'Amministrazione comunale abbia fatto buon governo delle norme che regolano la materia e che, conseguentemente, il decreto sindacale n. 2 del 5 giugno 2019 di nomina degli assessori debba ritenersi legittimo.

5. Alla luce delle superiori considerazioni, le contestazioni proposte dal ricorrente appaiono in parte improcedibili ed in parte infondate e per l'effetto la domanda annullatoria deve essere respinta.

5. Sussistono giustificate ragioni per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile ed in parte lo respinge.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Ferrazzoli

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO

