

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SARDEGNA, 2 agosto 2011, n. 864 — PANUNZIO *Presidente* — ARU *Estensore* — B.F. ed altri (avv. Murgia) c. Regione Autonoma della Sardegna ed altri (avv. Pani e Putzu)

Regione Sardegna - Nomina assessori - Legittimazione all'impugnazione - Associazioni - Rappresentatività - Requisiti.
(Legge 6 dicembre 1971 n. 1034, art. 2 e 4).

Regione Sardegna - Nomina assessori - Natura di atto amministrativo - Sussiste - Impugnabilità davanti al giudice amministrativo - Sussiste.
(Legge 6 dicembre 1971 n. 1034, art. 2 e 4).

Regione Sardegna - Nomina assessori - Principio costituzionale di uguaglianza fra i due generi - Natura precettiva e immediata applicabilità - Sussistono - Mancato rispetto di tale principio - Illegittimità del provvedimento - Sussiste.
(Cost., art. 51, comma 1°; legge 6 dicembre 1971 n. 1034, art. 2 e 4).

La legittimazione di una associazione ad adire il giudice amministrativo deriva dalla sua rappresentatività, desumibile dalle finalità statutarie e dall'attività di tutela degli interessi collettivi della categoria di riferimento unitariamente considerata, con conseguente esclusione della legittimazione solo quando non sia certo che gli interessi degli iscritti siano univocamente conformi a quello a tutela del quale l'associazione agisce (1).

Il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione ha portata generale e coinvolge, in linea di principio, tutte le amministrazioni, anche di rango elevato e di rilievo costituzionale e tutti i provvedimenti emanati dalle stesse, con esclusio-

ne solo di quelli con cui le amministrazioni realizzino scelte di specifico rilievo costituzionale e politico, fra i quali non rientrano gli atti con cui vengono nominati gli assessori regionali (2).

Il principio sancito dall'art. 51, comma 1°, della Costituzione, che prevede che tutti i cittadini possano accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e che, a tal fine, la Repubblica deve promuovere le pari opportunità tra donne e uomini, costituisce specificazione del più generale principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della stessa Costituzione ed espressione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale e, in quanto tale, ha portata precettiva ed opera di per sé, direttamente, anche in mancanza di disposizioni attuative, quale limite conformativo all'esercizio del potere amministrativo. Conseguentemente deve ritenersi illegittimo il provvedimento con cui il Presidente della Regione Sarda ha formato una giunta composta da soli uomini (3).

(*Omissis*). — Il Collegio osserva che la legittimazione a ricorrere di una associazione deriva dalla sua posizione di rappresentatività, desumibile dalle finalità statutarie e dall'attività di tutela degli interessi collettivi della categoria di riferimento, unitariamente considerata, con conseguente esclusione della legittimazione solo quando non sia certo che gli interessi degli iscritti siano univocamente conformi a quello a tutela del quale l'associazione agisce.

Pertanto ove l'associazione ricorrente abbia depositato, come nel caso di specie, copia del proprio statuto, provato che il ricorso è proposto a tutela di finalità istituzionali sue proprie e che non sussiste alcun contrasto di interessi fra i propri associati, il suddetto onere probatorio risulta assolto.

Sotto questo profilo non appare decisivo l'argomento contrario contenuto nella memoria depositata dalla difesa regionale in data 8 giugno 2011, p. 9, secondo il quale la documentazione prodotta non proverebbe i requisiti, necessari ai fini del riconoscimento della legittimazione a ricorrere di un'associazione, consistenti in uno stabile collegamento con il territorio interessato dal provvedimento impugnato e lo svolgimento di un'azione amministrativa dotata di adeguata consistenza e rappresentatività degli interessi che si intendono tutelare (nel senso che lo scarso numero di soci iscritti alle singole associazioni non consentirebbe di identificarle come porta-

(1-3) La nota segue a p. 669.

trici di interessi diffusi). Ed invero, quanto allo stabile collegamento territoriale, si rileva che dalla documentazione depositata il 12 gennaio 2011 dalla difesa delle ricorrenti, e precisamente dalle dichiarazioni delle legali rappresentanti delle associazioni, si ricava per tutte la sussistenza di uno stabile collegamento col territorio regionale, nel quale hanno sede e svolgono tutta la loro attività associativa.

Quanto alla ritenuta scarsa rappresentatività delle stesse per il ritenuto esiguo numero di iscritti, deve ritenersi che una lettura costituzionalmente orientata del principio di effettività della tutela non consenta limitazione all'esperimento di iniziative giurisdizionali ad associazioni sulla base di criteri meramente quantitativi, essendo la legittimazione un concetto qualitativo che si fonda, piuttosto, sulla titolarità delle situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento. (*Omissis*)

Ad avviso del Collegio, non si può dire che la nomina degli assessori regionali costituisca un atto oggettivamente non amministrativo che realizza scelte di specifico rilievo costituzionale e politico e come tale non sindacabile a pena di interferire nell'esercizio di altro potere, straripando dai limiti di quello giurisdizionale.

Il provvedimento di nomina degli assessori non contiene scelte programmatiche, non individua i fini da perseguire nell'azione di governo e non ne determina il contenuto e non costituisce, dunque, atto (di indirizzo) politico e neppure direttiva di vertice dell'attività amministrativa.

La suggestione derivante dalla natura fiduciaria del rapporto che lega i nominati al nominante, il quale certamente gode della più ampia discrezionalità nella scelta delle persone dei suoi assessori, non consente, contrariamente a quanto opinato da parte resistente, di ritenere che l'atto di nomina dei componenti della giunta regionale possa prescindere dal rispetto dei limiti dettati in materia di pari opportunità dalla nostra Carta Costituzionale, giacché l'ampiezza delle valutazioni di opportunità che guidano il Presidente nell'individuazione degli Assessori non deve comunque travalicare la disciplina dell'esercizio della funzione amministrativa organizzazione dell'ente regionale, ancorché esercitata – con tale atto – al più alto livello.

Si tratta, pertanto, di un atto soggettivamente e 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.

Va ribadito, infatti, che l'ampiezza della discrezionalità nella nomina e i motivi legati ad equilibri interni di coalizione – solo in questo senso definibili "politici" e come tali insindacabili – non possono, di per se, sottrarre l'atto al giudizio di legittimità sul rispetto delle norme che ne dettano la disciplina procedurale e sostanziale (ed a riprova di ciò possono citarsi diverse pronunce di giudici amministrativi che hanno annullato gli atti di nomina di orgargani c.d. "politici") cioè alla tutela garantita, sul piano generale, contro i provvedimenti illegittimi, dall'art. 24 Cost., né la natura strettamente fiduciaria del rapporto può ritenersi sufficiente ad evitare il sindacato sulla validità (legittimità) stessa della sua instaurazione.

Può quindi passarsi all'esame del merito del ricorso, che è fondato.

Ritiene il Collegio di procedere innanzitutto ad una ricognizione delle fonti, partendo da quella di livello costituzionale, non prima di aver ricordato che la Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, dopo aver affermato in termini generali, all'art. 21, che "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso...", ancor più precisamente all'art. 23, rubricato "Parità tra uomini e donne", recita che "La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il Principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".

Orbene, l'art. 51, primo comma della Costituzione, stabilisce che "Tutti i cittadini dell'uno o 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".

La norma pone, ai fini del presente giudizio, due fondamentali problemi: quello della portata effettiva del principio di pari opportunità e quello degli strumenti necessari per darvi compiuta attuazione, aspetto che coinvolge anche l'ulteriore questione concernente la portata programmatica o precettiva della disposizione.

Sotto il primo profilo, appare sussistere un rapporto di continenza tra l'art. 51, primo comma ed il principio di uguaglianza di

cui all'art. 3, secondo cui "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Pertanto, l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici e cariche elettive, a prescindere dal sesso di appartenenza, costituisce specificazione del più generale principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, nel senso che la lettura combinata delle due norme costituzionali impone di rimuovere ogni ingiustificata distinzione o disparità di trattamento determinata da ragioni di sesso.

In questo modo può ritenersi che la Costituzione abbia inteso rafforzare il principio di uguaglianza sostanziale, riservando una disposizione specifica all'elemento discriminante costituito dal sesso. Va tra l'altro osservato che la disposizione di cui all'art. 51, coerentemente con la sua simmetria rispetto al principio di cui all'art. 3, muove dalla premessa di un'eguaglianza assoluta, nel senso che non si presume alcun preesistente rapporto di prevalenza del sesso maschile su quello femminile.

Ma se la pari opportunità nell'accesso alle cariche pubbliche è espressione del principio di uguaglianza sostanziale, il dato costituzionale deve intendersi come impositivo, nei confronti di chi sia chiamato a darvi applicazione, del principio di cui al secondo comma dell'art. 3, nel senso di pretendere la necessaria rimozione di tutti gli ostacoli che possono ingiustificatamente assegnare o mantenere posizioni di agevolazione o privilegio in favore di appartenenti ad uno dei sessi.

Passando al secondo punto dell'esame della fonte costituzionale, la questione della portata programmatica o precettiva dev'essere risolta tenendo conto dell'assimilazione del principio di pari opportunità all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 al principio fondamentale di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, e quindi dovendo riconoscere allo stesso natura di diritto fondamentale.

Al riguardo, pertanto, non può non riconoscersi immediata applicabilità al principio, inteso, ovviamente, come parametro di le-

gittimità sostanziale di attività amministrative discrezionali, rispetto alle quali si pone come limite conformativo.

In particolare, la norma costituzionale, onde assicurare l'egualianza tra i sessi nell'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, affida alla Repubblica il promovimento delle pari opportunità attraverso appositi provvedimenti.

Pertanto, ferma restando la diretta applicazione del principio – tra l'altro confermata per espresso dictum costituzionale nella parte in cui l'art. 51 opera un riferimento a "provvedimenti" – la sua attuazione si ritiene debba avere innanzitutto luogo attraverso l'interposizione di fonti primarie o di altro livello.

E ciò anche nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost., che presuppone, ai fini di una ottimale gestione della cosa pubblica, la possibilità per l'amministrazione di avvalersi anche delle sensibilità, dei valori e delle capacità decisionali peculiari del mondo femminile.

E anche al fine di consentire a tutti, uomini e donne, di concorrere al progresso materiale o spirituale della società, secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 2°, Cost.

Tale è il senso del compito che la Costituzione affida alla Repubblica e quindi, per espressa previsione costituzionale, a Comuni, Province e Regioni (art. 114).

Principi fondamentali sono così presenti in fonti statali, innanzitutto nel d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna) che all'art. 1, che riprendendo le coordinate costituzionali, assicura la pari opportunità in tutti i campi, assegnando tale obiettivo a tutti gli attori istituzionali attraverso ogni possibile strumento di disciplina, normativo e non.

Ulteriore strumento di attuazione, nonché nodo di raccordo tra livello costituzionale e fonte subordinata, è costituito dagli statuti comunali e provinciali che, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. "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 essi dipendenti".

Per le Regioni, l'art. 117, comma 7°, Cost. ulteriormente precisa, che "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, cultu-

rale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”.

Alla luce delle anzidette considerazioni generali, può passarsi all'esame della specifica questione concernente la Regione Sardegna, ove l'art. 15 dello Statuto regionale stabilisce che “Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”.

Sostiene la difesa regionale che la mancanza, allo stato, di una legge regionale attuativa della prescrizione costituzionale, non potrebbe autorizzare un'interpretazione del quadro normativo tale da restringere indebitamente le prerogative presidenziali, riconosciute dalla legge costituzionale n. 2/20011 in ordine alla libera scelta dei componenti della Giunta quale presupposto della sua responsabilità politica.

L'argomento non convince.

Anzitutto, si è già detto, in termini generali, che il principio della parità di accesso alle cariche amministrative tra uomini e donne costituisce espressione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, sancito dagli artt. 51, 3, 97 e 4, comma 2°, della nostra Carta Costituzionale, sicché lo stesso opera di per sé, direttamente, anche in mancanza di disposizioni attuative, quale limite conformativo all'esercizio del potere amministrativo.

In secondo luogo, in relazione a tale diritto fondamentale, non può certamente ritenersi condivisibile che l'inerzia del potere legislativo regionale possa costituire, come preteso dalle difese regionali, legittima causa di giustificazione di una sua sostanziale disapplicazione a tempo indeterminato.

È vero che la legge regionale potrà discrezionalmente regolamentare le modalità attraverso le quali dare concreta attuazione a tale principio: o individuando una soglia minima di presenze o prescrivendo un totale equilibrio fra le due componenti, al fine di rispettare il principio di parità di accesso sopra richiamato, ma è convinzione di questo Collegio che una precisa volontà del legislatore costituzionale, confermata ripetutamente dal legislatore nazionale, che ne ha sostanzialmente riconosciuto la valenza di principio generale del nostro ordinamento giuridico, sia stata violata dalla Regione sarda, che oggi eleva a sua giustificazione il fatto di non aver ancora adottato la legge regionale di attuazione.

In proposito, del resto, a conferma della non plausibilità dell'interpretazione offerta dalla Regione, è illuminante ripercorrere le vicende che hanno portato all'attuale assetto della giunta regionale, come detto oggi composta da 12 assessori uomini.

Al momento della sua nascita, dopo la vittoria nella competizione elettorale (marzo 2009), la Giunta Cappellacci comprendeva 4 Assessori donne su dodici.

Va detto che al tempo era in vigore la legge statutaria della Regione Sardegna, approvata con legge 7 marzo 2007, n. 15, che all'art. 15, comma 3°, stabiliva che "In attuazione del principio delle pari opportunità tra donne e uomini, la composizione della Giunta regionale è determinata promuovendo la presenza paritaria di entrambi i generi, ciascuno dei quali deve comunque essere rappresentato almeno nella misura del 40 per cento dei componenti".

Con sentenza n. 149 del 13 maggio 2009 la Corte Costituzionale in riferimento all'art. 15, comma 4°, dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), annullava la promulgazione della suddetta legge avvenuta con atto 10 luglio 2008 n. 1.

Ebbene, nel mese di ottobre 2010, a seguito dell'azzeramento della Giunta precedente, il Presidente in carica provvedeva alla nomina di una nuova compagine assessoriale, questa volta non incontrando, in materia di pari opportunità, il limite della legge statutaria nelle more, come detto, caducata.

Ebbene, in tale occasione si è proceduto alla nomina di 12 Assessori tutti uomini.

Non solo.

Dopo la proposizione del ricorso, per motivi che in questa sede non rilevano si rendeva necessario procedere alla sostituzione di due Assessori.

Ebbene, anche in questo caso, sebbene la proposizione dell'impugnativa in sede giurisdizionale meritasse, quanto meno, una riflessione sulla composizione interamente maschile della Giunta, con i decreti impugnati col ricorso per motivi aggiunti si è proceduto a sostituire gli Assessori uscenti con altri due Assessori uomini.

Nella vicenda come riassunta si evidenzia pertanto una tenace e riaffermata volontà politica di escludere le donne dalla gestione dell'ente regione, con l'implicita ammissione che solo una legge re-

gionale potrà eventualmente costringere ad una composizione equilibrata della giunta. (*Omissis*)

(1-3) Il TAR Sardegna azzera la giunta regionale composta da soli uomini.

1. Il principio di cui all'art. 51 Cost., secondo cui tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, costituisce specificazione del generale principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 della stessa Costituzione e, in quanto tale, ha natura precettiva e deve quindi trovare immediata applicazione anche in mancanza della legge applicativa.

Conseguentemente deve ritenersi illegittimo, per violazione del predetto principio, il provvedimento del Presidente della Regione Sardegna che ebbe a suo tempo a formare una giunta regionale composta da soli uomini.

Sono questi i principi sanciti dalla sentenza del TAR Sardegna n. 864/2011, oggetto della presente nota, che ha accolto un ricorso collettivo presentato da due esponenti del Consiglio Regionale in carica, da un folto gruppo di cittadini e da alcune associazioni che, in base alle previsioni dei rispettivi statuti, operano prevalentemente a tutela delle donne.

2. Con il ricorso in questione era stato impugnato, chiedendosene l'annullamento, il decreto in data 4 agosto 2010, con il quale il Presidente della Regione Sardegna Ugo Cappellacci, aveva costituito una giunta composta da soli uomini.

I problemi che i Giudici del TAR hanno dovuto risolvere non erano di poco conto.

Anzitutto era stata pregiudizialmente eccepita dalla difesa della Regione la inammissibilità del ricorso per pretesa carenza di legittimazione dei ricorrenti.

In secondo luogo, sempre pregiudizialmente, la Regione aveva eccepito la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo sul presupposto che l'atto impugnato avesse natura e contenuto di rilievo costituzionale e politico.

Nel merito, i giudici del TAR hanno dovuto affrontare il delicato problema della natura precettiva, o meno, del principio sancito dall'art. 51 Cost., secondo cui tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici o alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

3. L'eccezione di inammissibilità del ricorso per pretesa carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti è stata respinta dai giudici del TAR sul presupposto che le associazioni ricorrenti, in base alle previsioni dei rispettivi statuti ed alle attività concretamente svolte, erano caratterizzate dal perseguimento della tutela dei diritti delle donne.

Pur non avendone la sentenza fatto cenno deve aggiungersi che non dovevano esservi dubbi di sorta circa la legittimazione attiva anche dei due Consiglieri

regionali in carica che figuravano fra i ricorrenti, tenuto conto del disposto dell'art. 24 dello Statuto regionale della Regione Autonoma della Sardegna, secondo cui "I Consiglieri Regionali rappresentano l'intera Regione", e, in quanto tali, svolgono non solo funzioni di carattere legislativo, ma anche funzioni di carattere amministrativo e funzioni di impulso e di controllo sull'operato della Giunta (1).

Non solo. A rigore dovevano esser ritenuti in possesso della legittimazione a proporre il ricorso anche gli altri ricorrenti. Infatti, in base all'insegnamento della dottrina e della giurisprudenza, nel campo degli interessi diffusi e collettivi, deve riconoscersi la legittimazione ad agire, a coloro che siano portatori non solo di interessi materiali ma anche semplicemente di interessi morali all'accoglimento del ricorso; il che vale, a maggior ragione, quando siano in discussione diritti costituzionalmente protetti come quello di eguaglianza (2).

In conclusione la decisione del Tribunale, che ha ritenuto sussistere la legittimazione attiva almeno di una parte dei ricorrenti, pare corretta e condivisibile.

4. L'eccezione di carenza di giurisdizione del giudice amministrativo sollevata dalla difesa della Regione è stata, a sua volta, giustamente ritenuta infondata sul presupposto che il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione previsto dall'art. 113 Cost. ha portata generale e coinvolge, in linea di principio, tutte le amministrazioni, anche di rango elevato e di rilievo costituzionale, con esclusione solo di un numero estremamente ridotto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che, in quanto tali, non hanno la natura di atti amministrativi (3).

5. Passando all'esame del merito della sentenza del TAR pare opportuno ricostruire l'*excursus* storico che ha portato all'affermazione della parità fra i due generi nell'accesso alle cariche politiche.

5.a. Va, anzitutto, premesso che, nel corso dei secoli, le donne, soprattutto a causa di ingiustificati pregiudizi, si sono sempre venute a trovare in una posizio-

(1) Cfr. MARTINES, RUGGERI e SALASAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 38 ss.

(2) Cfr. A. ROMANO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976, p. 289 ss.; FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Digesto - Discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 481 ss.; ITALIA, LANDI e POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, p. 586 ss.; Cons. di Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1984, n. 49; Cons. di Stato, Sez. IV, 28 agosto 1984, n. 646.

(3) L'art. 113 Cost. prevede testualmente: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti...».

L'art. 31 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato (approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054) dispone, a sua volta, che «Il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti e provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico».

ne deteriore rispetto a quella degli uomini. Il che si è verificato anche in Italia, soprattutto nei vari settori della vita pubblica e in relazione all'elettorato, sia attivo che passivo, ed all'accesso alle cariche elettive. Settori dai quali per lungo tempo le donne sono state totalmente escluse quasi fossero esseri inferiori. Basta pensare che il diritto di voto è stato riconosciuto alle donne solo nel dopoguerra in virtù del decreto legislativo luogotenenziale n. 23 del 2 febbraio 1945.

Né le disparità fra i due generi vennero superate a seguito del riconoscimento della parità fra uomo e donna sancito dall'art. 3 della vigente Costituzione repubblicana che, al primo comma, vieta espressamente qualsiasi discriminazione basata sul sesso e, al secondo comma, impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscano una eguaglianza di fatto fra uomo e donna.

Nemmeno servirono allo scopo altri principi costituzionali di estrema importanza, quali quello di cui all'art. 29, secondo cui il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, quello di cui all'art. 30, che impone anche alla donna l'obbligo di mantenere, istruire ed educare i figli e quelli di cui all'art. 31, secondo cui, fra i compiti della Repubblica, vi è quello di proteggere la maternità.

Né ebbe, negli anni, completa attuazione il principio di cui all'art. 48 della stessa Costituzione, secondo cui tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza.

Lo stesso art. 51, secondo cui tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, per lungo tempo è rimasto, in relazione al problema che qui interessa, sostanzialmente lettera morta soprattutto in conseguenza della mancata approvazione della legge attuativa.

5.b. Il primo concreto segnale in direzione del riconoscimento della parità dei diritti politici si è avuto nella legge n. 81 del 1993, sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e dei Consigli comunali e provinciali, che stabiliva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi. Peraltro, l'utilizzo dei termini "di norma" ha fatto sì che la prescrizione venisse interpretata in modo non cogente, ma semplicemente programmatico, per cui si rendeva necessario emanare una nuova legge - la n. 415/1993 - dal significato inequivocabile, alla quale seguiva la Legge n. 43/1995 che, con riferimento alle elezioni relative alle Regioni a statuto ordinario, nell'art. 1, comma 6°, prevedeva che venisse rispettata la predetta percentuale massima dei due terzi.

5.c. Un importante passo avanti verso il riconoscimento di una concreta e reale parità nello specifico settore in relazione alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, si verificava solo a distanza di diversi anni nel quadro della modifica costituzionale disposta con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, riguardante l'elezione diretta dei Presidenti delle medesime, il cui art. 3, avente ad oggetto "Modifiche allo Statuto speciale per la Sardegna", aggiungeva all'art. 15 dello Statuto la norma secondo cui la legge regionale, approvata a maggioranza assoluta, oltre a prevedere la forma di governo e le modalità di elezione

– sulla base dei principi di rappresentatività e stabilità – del Consiglio, del Presidente della Regione e degli Assessori, ecc, “al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi (...) promuove condizioni di parità per l’accesso alle competizioni elettorali”.

5.d. Un ulteriore passo avanti si verificava per effetto della modifica del titolo V° della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che ha stabilito all’art. 117, comma 7°, il principio secondo cui “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”.

5.e. Ma il passo decisivo verso la reale attuazione del principio di parità nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive si è registrato grazie alla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, che ha modificato l’art. 51 della Cost., introducendo, dopo il comma 1°, che prevedeva, come già accennato, la possibilità per tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, un ulteriore comma in base al quale “A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini”.

5.f. Va precisato che, prima ancora che il predetto principio venisse codificato, la Regione Val d’Aosta aveva approvato, con la prescritta maggioranza dei due terzi dei consiglieri, la legge regionale 13 novembre 2002, n. 21 (riguardante le norme sull’elezione del Consiglio regionale) che disponeva che le liste elettorali dovessero comprendere “candidati di entrambi i sessi” e (all’art. 7), che venissero dichiarate non valide le liste che non contenessero candidati di entrambi i sessi.

Ma quella che non è azzardato definire rivoluzionaria è stata la presa di posizione assunta dalla Corte Costituzionale che, nel successivo giudizio determinato dalla impugnazione delle norme in questione proposta dal Governo per pretesa incostituzionalità, ha radicalmente modificato il proprio precedente orientamento (cfr. in particolare la sentenza n. 422 del 1995), riconoscendo la legittimità costituzionale delle norme impugnate. Ciò, si badi bene, quando ancora non era stata formalizzata la citata modifica dell’art. 51 Cost. che, peraltro, era ormai annunciata.

In particolare la Corte, con sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003, partendo dal presupposto che la Legge costituzionale n. 2/2001 aveva espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi e facendo altresì riferimento all’analogo principio affermato nel nuovo testo dell’art. 117 Cost., come modificato dalla Legge costituzionale n. 3/2001, ha osservato che era innegabile che ancora esistesse uno squilibrio di fatto nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative a sfavore delle donne a causa del permanere sia degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume. Ostacoli tuttora non rimossi nemmeno dalle lodevoli iniziative assunte da alcune componenti politiche, rivelatesi,

peraltro, insufficienti ad ottenere quel riequilibrio auspicato negli indirizzi espressi negli organi della stessa Unione Europea. Con la conseguenza che, data la situazione, appariva pienamente giustificata anche l'adozione di vincoli legislativi del genere di quelli contenuti nelle norme approvate dalla Regione Val d'Aosta che, fra l'altro, ben lungi dal garantire una reale parità fra i sessi, si limitavano ad imporre una misura minima, tale cioè da garantire semplicemente una "non discriminazione" a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi.

In sostanza, secondo la Corte Costituzionale, la misura adottata doveva ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale della Regione in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza. Sempre secondo la Corte, peraltro, quella in esame doveva ritenersi una "misura minima", idonea, cioè ad evitare una inaccettabile discriminazione fra i due sessi, ma non certo tale da garantire quella reale e concreta parità sancita dagli artt. 3 e 51 Cost. e dalle l. cost. n. 2 e n. 3 del 2001. Senza voler forzare il senso della sentenza può ritenersi che nella stessa fosse, almeno implicitamente, contenuto l'invito alle altre Regioni a seguire quanto meno l'esempio della Val d'Aosta e, possibilmente, ad andare più avanti sul percorso del riequilibrio fra i due sessi nelle candidature. Il che è come dire che, secondo la Corte, doveva ritenersi auspicabile la previsione nelle liste elettorali di una percentuale riservata alle candidature femminili almeno tendenzialmente paritaria.

5.g. Nella Regione Sardegna il problema veniva affrontato con alcune proposte di legge, fra le quali la n. 485 del 6 novembre 2003, presentata da chi scrive, all'epoca Consigliere regionale (che prevedeva che, nelle liste dei candidati al Consiglio Regionale, nessuno dei due generi potesse essere rappresentato in misura superiore a quella dell'altro); proposte che, peraltro, restavano lettera morta stante l'inerzia dell'assemblea legislativa protrattasi per tutto il corso della legislatura 1999-2004.

Per la soluzione del problema occorre attendere la successiva legislatura che con la Legge Statutaria n. 15 del 7 marzo 2007 che, all'art. 15, comma 3°, stabiliva che nella Giunta regionale dovesse essere garantita la presenza paritaria di entrambi i generi, ciascuno dei quali avrebbe dovuto comunque essere rappresentato almeno nella misura del 40% dei componenti.

Peraltro, a seguito dell'annullamento del provvedimento di promulgazione della legge in questione disposto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1 del 10 luglio 2008, si tornava al punto di partenza.

6. Nel frattempo il segnale inviato dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003 cominciava a dare i suoi frutti. Infatti il T.A.R. Puglia, sez. di Lecce (Presidente Ravalli, Relatore Viola), con ordinanza n. 740 del 23 settembre 2009, sul presupposto che la Giunta provinciale di Taranto risultava composta da soli uomini in violazione dell'art. 48 dello Statuto della Provincia, ordinava al Presidente della Provincia di Taranto di "*procedere alla modificazione della composizione della Giunta Provinciale in modo da assicurare la presenza di entrambi i sessi*".

7. Riprendendo, dopo questo *excursus* storico, l'esame della sentenza oggetto della presente nota, va osservato che i giudici del TAR, dopo aver fatto un breve riferimento ai principi sanciti dagli artt. 21 e 23 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, che garantiscono la parità fra uomini e donne vietando ogni forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, hanno correttamente posto l'accento sul disposto dell'art. 51, comma 1°, Cost., riconoscendo allo stesso il valore di specificazione del più generale principio di eguaglianza sostanziale di cui al precedente art. 3, che costituisce uno dei cardini del vigente sistema costituzionale.

Hanno, quindi, meticolosamente riepilogato le norme nazionali e regionali che, negli anni, si sono avvicinate nella disciplina della delicata materia, a cominciare dal Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (D.Lgs. n. 168 dell'11 aprile 2006), passando poi agli Statuti comunali e provinciali, quindi alle norme costituzionali che hanno interessato lo specifico settore ed, infine, al disposto dell'art. 15 dello Statuto regionale della Sardegna, come modificato dall'art. 3 della l. cost. n. 2/2001, che ha disciplinato le modalità di approvazione e il contenuto della Legge statutaria della Regione, prevedendo, in relazione al problema che qui interessa, che *"Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle competizioni elettorali"* (4). Norma, quest'ultima, invocata dalla difesa della Regione per sostenere l'inaammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso a causa della mancanza della norma attuativa del principio di cui all'art. 51 Cost., e delle prerogative riconosciute al Presidente della Regione in ordine alla scelta dei componenti della Giunta.

Eccezioni, peraltro, ritenute infondate dal TAR sul presupposto che *"il principio della parità di accesso alle cariche amministrative tra uomini e donne costituisce espressione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale... sicché lo stesso opera di per sé direttamente, anche in mancanza di disposizioni attuative, quale limite conformativo all'esercizio del potere amministrativo"*.

Da qui l'accoglimento del ricorso e l'azzeramento della Giunta regionale composta da soli uomini voluta dal presidente della Regione Ugo Cappellacci, sul presupposto della illegittimità del provvedimento impugnato per *"la totale disapplicazione delle norme e dei principi costituzionali volti ad affermare l'esigenza che nel nostro ordinamento, nazionale e regionale, non abbiano ingresso forme di di-*

(4) Il vecchio testo dell'art. 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con l. cost. n. 3 del 26 febbraio 1948, si limitava ad elencare gli organi della Regione (*"Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta regionale e il suo Presidente"*).

L'art. 3 della l. cost. n. 2/2001 ha integrato la norma in questione introducendo tre nuovi commi con i quali è stata disciplinata la legge statutaria della Regione; legge definita anche "rinforzata" in quanto da approvarsi dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tale legge disciplina *"la forma di governo della Regione e, specificamente, le modalità di elezione (.....) del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo"*.

scriminazione a carico delle donne... ". Non senza uno spunto polemico, nel quale si è stigmatizzata la *"tenace e riaffermata volontà politica di escludere le donne dalla gestione dell'ente regione, con l'implicita ammissione che solo una legge regionale potrà eventualmente costringere ad una composizione equilibrata della giunta"*.

Per concludere, può affermarsi che si tratta di una sentenza coraggiosa che, avendo posto rimedio ad una grave stortura morale, logica e giuridica, allo stesso modo dell'ordinanza del T.A.R. Puglia, in precedenza citata, quasi certamente avrà un posto nella storia.

CARLO DORE

96

CARLO DORE

*IL TAR SARDEGNA AZZERA LA GIUNTA REGIONALE
COMPOSTA DA SOLI UOMINI*

(estratto da)

**RIVISTA
GIURIDICA
SARDA**

3-2011

Anno XXVI

Settembre-Dicembre - Pubblicazione quadrimestrale

EDIZIONI AV