

ATTI AMMINISTRATIVI – Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia Romagna, sede di Bologna, Sezione Prima, sentenza 15 aprile 2024 n.259

1. Atto amministrativo-Motivazione- Consigliere di parità- Obbligo - Sussistenza

1. La scelta del consigliere di parità non avviene meramente “*intuitu personae*” (alla stregua di atto di alta amministrazione), posto che in materia di nomine di carattere fiduciario vanno osservati comunque i principi di trasparenza ed imparzialità cui è funzionale l’obbligo di motivazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Emilia-Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2024 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Espone l’odierna ricorrente di aver ricoperto l’incarico di Consigliere di parità presso la Regione Emilia Romagna dal 2018 sino al 2022 ovvero alla fine del mandato quadriennale.

Alla scadenza del mandato la Regione, con determinazione n. 179 del 18 marzo 2022, ha attivato la procedura finalizzata alla selezione del Consigliere effettivo e supplente per il successivo quadriennio 2022/2026 mediante avviso pubblico ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 198 del 2006.

Tale procedura veniva articolata, secondo le previsioni contenute in detto avviso, nella valutazione delle proposte di candidatura da parte di un Nucleo di Valutazione con attribuzione di un giudizio complessivo sui candidati, e nella formulazione all’Assemblea da parte della Commissione assembleare per la parità e i diritti delle persone di una proposta di designazione delle /del Consigliere di Parità regionale effettiva e supplente.

Seguiva da parte del Nucleo di Valutazione la redazione di schede delle cinque candidate ammesse tra cui la ricorrente e le controinteressate dott.sse Castellucci e Maramotti, trasmessa alla Commissione assembleare per la parità e i diritti delle persone la quale a sua volta esprimeva parere favorevole relativamente a tutti e cinque i candidati. Con deliberazione n. 119 del 24 gennaio 2023 assunta con votazione segreta l’Assemblea provvedeva alla designazione quale Consiglieria di parità regionale effettiva della dott.ssa Carla Castellucci, e, quale Consiglieria di parità regionale supplente, della dott.ssa Natalia Maramotti.

L’odierna ricorrente con il ricorso in esame ha impugnato la suindicata deliberazione unitamente al parere della Commissione assembleare per la parità e i diritti delle persone, deducendo motivi così riassumibili:

I) Violazione e/o falsa applicazione di Legge (e segnatamente: art. 12 D. Lgs. 11.4.2006, n. 198; art. 32 bis comma 5 Legge regionale Emilia-Romagna 27 giugno 2014 n. 6) Violazione della lex specialis – art. 3 Avviso Pubblico Regionale con determinazione n. 179 del 18.3.2022. Violazione delle norme e dei principi generali in materia di procedure selettive. Vizio procedimentale- Difetto di istruttoria e /o del generale obbligo di motivazione ex art. 3 L. 241 / 1990. Sviamento e/o eccesso di potere per falsità dei presupposti e/o travisamento dei fatti. Violazione dei principi di logicità imparzialità, ragionevolezza e non arbitrarietà e buon andamento dell'azione amministrativa: posto che la designazione del consigliere di parità deve essere effettuata ai sensi dell'art. 12 d.lgs. 198/2006 e della L.R. n. 6/2014 nonchè dell'avviso pubblico previo espletamento di procedura di “valutazione comparativa”, tale selezione sarebbe stata del tutto omessa non avendo né il Nucleo di valutazione né tantomeno la Commissione effettuato alcuna comparazione; anche a voler ipotizzare la natura fiduciaria dell'incarico in questione il provvedimento di nomina non potrebbe essere certo arbitrario ed immotivato.

II) Illogicità e contraddittorietà manifeste - Manifesta illogicità ed iniquità della designazione impugnata - Omessa e insufficiente predeterminazione dei criteri di valutazione dei titoli dei concorrenti: la contestata designazione sarebbe viziata anche per la mancata valutazione dei titoli e delle esperienze professionali documentate dalla ricorrente, mentre le controinteressate non avrebbero nemmeno documentato i titoli indicati nelle proprie candidature.

Si è costituita la Regione Emilia Romagna eccependo in rito l'inammissibilità del ricorso poiché avente ad oggetto l'annullamento di atto endoprocedimentale spettando la nomina al Ministero del Lavoro con proprio provvedimento allo stato non ancora emanato. Nel merito la procedura in questione avrebbe natura bifasica ovvero una prima fase di competenza del Nucleo di Valutazione di carattere idoneativo e una seconda fase di designazione fiduciaria di competenza dell'organo politico, non potendo l'Assemblea legislativa svolgere valutazioni di tipo comparativo.

Con memoria la difesa di parte ricorrente ha replicato alle eccezioni anche in rito sollevate dalla Regione rappresentando come la sostenuta natura fiduciaria dell'incarico di Consigliere per la parità sarebbe incompatibile con l'indipendenza dell'organo e ribadendo l'omissione di qualsivoglia comparazione dei curricula presentati dalle candidate oltre la non incompatibilità tra votazione a scrutinio segreto e obbligo di motivazione

Alla pubblica udienza del 13 marzo 2024, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità della deliberazione n. 119/2023 con cui l'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna ha designato il Consigliere di parità effettivo e supplente nelle persone rispettivamente delle dott.sse Castellucci e Maramotti.

Lamenta Alvisi Sonia, Consigliere di parità uscente e candidata a ricoprire l'incarico per il quadriennio 2022-2026 la completa omissione della valutazione comparativa richiesta dalla normativa statale e regionale di riferimento oltre che dall'avviso pubblico approvato con determinazione n. 179/2022.

2.- Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse del ricorso sollevata dalla difesa regionale, secondo cui l'unico atto lesivo impugnabile nell'ambito della procedura di che trattasi sarebbe da individuarsi nell'atto finale di nomina da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, essendo la designazione regionale mero atto endoprocedimentale non lesivo della posizione sostanziale azionata in giudizio.

Non ritiene il Collegio di poter condividere tale assunto, per quanto corroborato da orientamento non univoco della giurisprudenza (T.A.R. Molise 31 agosto 2023, n. 238).

Secondo la disciplina rinvenibile nell'art. 12 del d.lgs. n. 198 del 2006 il controllo ministeriale sulla designazione a Consigliere di Parità è limitato alla verifica della manifesta non idoneità allo svolgimento dell'incarico, non potendo detto controllo estrinsecarsi in una rinnovata valutazione nel merito della scelta compiuta dall'ente designante (Consiglio di Stato sez. VI, 17 settembre 2009, n. 5582; T.A.R. Campania Napoli sez. I, 23 maggio 2007, n. 6585). Solo dunque l'assenza dei requisiti richiesti dalla legge può legittimare l'esercizio del potere ministeriale in esame, venendo peraltro in questione la nomina di organo di garanzia nel quadro dell'ordinamento e dell'organizzazione degli uffici materia rientrante nella competenza normativa residuale regionale (*ex multis* Corte Costituzionale 12 marzo 2021, n. 37).

Ciò premesso, la designazione del Consigliere di Parità appare qualificabile, a ben vedere, come atto amministrativo complesso imputabile alla volontà di entrambi gli enti, risultando la designazione regionale idonea ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione ministeriale conclusiva e, pertanto, autonomamente impugnabile.

D'altronde - come condivisibilmente affermato dalla difesa di parte ricorrente - la regola secondo la quale l'atto endoprocedimentale non è autonomamente impugnabile incontra un'eccezione nel caso di atti di natura vincolata (pareri o proposte), idonei come tali ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva, di atti interlocutori, idonei a cagionare un arresto procedimentale capace di frustrare l'aspirazione dell'istante ad un celere soddisfacimento dell'interesse pretensivo prospettato, e di atti soprassessori, che, rinviando ad un avvenimento futuro ed incerto nell'an e nel quando il soddisfacimento dell'interesse pretensivo fatto valere dal privato, determinano un arresto a

tempo indeterminato del procedimento che lo stesso privato ha attivato a sua istanza (*ex multis* Consiglio di Stato sez. VI, 11 marzo 2004, n.1246; T.A.R. Calabria Reggio Calabria sez. I, 28 gennaio 2010, n. 46).

Nel caso di specie anche l'arresto procedimentale è evidente, non avendo a distanza di 14 mesi il Ministero del Lavoro ancora provveduto all'emanazione del decreto di nomina di competenza.

2.1.- L'eccezione va pertanto respinta.

3.- Venendo al merito il ricorso è fondato e va accolto.

4.- Giova ricostruire per quel che qui interessa il quadro normativo di riferimento.

Ai sensi dell'art. 12 d. lgs 198/2006 "3. Le consigliere e i consiglieri di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, effettivi e supplenti, sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su designazione delle regioni, delle città metropolitane e degli enti di area vasta, sulla base dei requisiti di cui all'articolo 13, comma 1, e **previo espletamento di una procedura di valutazione comparativa**".

Secondo l'art. 13 "1. Le consigliere e i consiglieri di parità devono possedere requisiti di specifica competenza ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e pari opportunità nonché di mercato del lavoro, comprovati da idonea documentazione. 2. Le consigliere ed i consiglieri di parità, effettivi e supplenti, svolgono funzioni di promozione e di controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra donne e uomini nel lavoro. Nell'esercizio delle funzioni loro attribuite, le consigliere ed i consiglieri di parità sono pubblici ufficiali ed hanno l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria dei reati di cui vengono a conoscenza per ragione del loro ufficio."

Ai sensi poi dell'art. 32 bis co. 5, della legge regionale n. 6 del 2014 "5. L'Assemblea legislativa procede alla designazione, di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo n. 198 del 2006, di una Consigliera o di un Consigliere di parità effettiva/o e di una Consigliera o di un Consigliere di parità supplente, su proposta della Commissione assembleare per la parità e i diritti delle persone, **previo espletamento, da parte del competente Servizio dell'Assemblea legislativa, di una procedura di valutazione comparativa sulla base di un avviso pubblico**".

L'avviso pubblico approvato con determinazione n. 179/2022 a cui la Regione si è evidentemente autovincolata ha poi stabilito (art. 6) "Le proposte di candidatura pervenute verranno valutate da un Nucleo di Valutazione, nominato con determina dirigenziale successivamente alla scadenza del termine per la presentazione delle proposte di candidatura di cui all'art. 4 comma 2. 2. Il nucleo di valutazione svolgerà un'istruttoria delle proposte di candidatura ricevibili in merito ai requisiti di cui all'art. 4 attribuendo un giudizio complessivo a ciascuna proposta di candidatura. 3. A conclusione delle valutazioni di cui al comma 2 il Nucleo formerà un elenco di candidati in ordine alfabetico,

comprensivo del giudizio complessivo per ciascuna candidatura. 4. L'elenco di cui al comma 3, corredato dalle proposte di candidatura valutate e della relativa documentazione, sarà trasmesso alla Commissione Assembleare per la Parità e i diritti delle persone che formulerà all'Assemblea una proposta di designazione delle /del Consigliere di Parità regionale effettiva e supplente.”

5.- Tanto premesso, va rilevato come in punto di fatto il predetto Nucleo di valutazione come da verbali del 27 maggio, 15 e 23 giugno 2022 ha effettuato in riferimento alle sei candidature pervenute unicamente la verifica di idoneità in merito al possesso dei requisiti prescritti, dichiarandone priva una candidata, mentre la Commissione assembleare per la parità ed i diritti delle persone ha espresso parere favorevole sulla proposta di elenco dei suddetti nominativi da sottoporre all'Assemblea legislativa, come da verbale n. 24 del 24 novembre 2022, di fatto limitandosi a proporre un elenco in ordine alfabetico dei candidati idonei.

A sua volta l'Assemblea legislativa, con la deliberazione gravata, sulla base del predetto elenco e ancora una volta senza nessuna valutazione comparativa tra le candidate ha designato le dott.sse Castellucci e Maramotti con votazione a scrutinio segreto.

6.- Ritiene il Collegio evidente la completa omissione da parte della Regione della valutazione comparativa richiesta dall'esaminata normativa statale e regionale di riferimento oltre che dalla lex specialis, avendo il Servizio dell'Assemblea legislativa effettuato una mera verifica idoneativa dei candidati ma non la valutazione comparativa richiesta, completamente omessa anche dalla Commissione assembleare per la parità ed i diritti delle persone, si da dar vita ad una designazione del tutto immotivata se non arbitraria ed in aperta violazione dell'esaminata normativa di riferimento. E' pertanto evidente anche la violazione dell'art. 6 dell'avviso pubblico

nella parte in cui prevede da parte del nucleo di valutazione “un giudizio complessivo per ciascuna candidatura” quale atto propedeutico per la proposta di designazione da parte della Commissione.

In tema di designazione del Consigliere di parità l'art. 12 del d.lgs. 198/2006 è infatti inequivocabile nel richiedere una “procedura comparativa” tra i candidati, procedura che pur non avendo pacificamente natura concorsuale deve fondarsi sulla comparazione dei curricula e dar conto in motivazione della preferenza del candidato prescelto, all'esito di un apprezzamento complessivo, secondo basilari principi di trasparenza ed imparzialità (art. 97 Cost.) si da consentire la ricostruzione dell'iter logico seguito ed il sindacato giurisdizionale (art. 113 Cost.).

D'altronde la giurisprudenza è ferma ne richiedere per la nomina del Consigliere di parità l'indicazione delle ragioni della preferenza accordata ad un candidato (T.A.R. Molise 9 maggio 2023, n. 149; T.A.R. Toscana sez. I, 28 marzo 2023, n. 316) **così come in genere per la nomina di Garanti con particolare riferimento al Difensore civico** (vedi Consiglio di Stato sez. V, 17 gennaio

2023, n. 583; Id. sez. V, 15 novembre 2016, n.4718; T.A.R. Trentino-Alto Adige Bolzano 19 dicembre 2012, n.385).

7.- E' poi da respingere l'assunto regionale secondo cui la designazione in contestazione avrebbe natura fiduciaria, non solo perché in aperto contrasto con l'esaminata normativa di riferimento ed i principi generali dell'azione amministrativa, ma anche perché l'ufficio di consigliere di parità, al pari di altri analoghi incarichi, è di garanzia per l'intera collettività ed in posizione di indipendenza dovendosi a maggior ragione dar conto, oltre che del possesso dei requisiti di capacità ed esperienza professionali, delle ragioni della scelta.

La figura del consigliere di parità istituita con la legge n. 1251/1991, infatti, svolge i propri compiti a garanzia dell'attuazione di norme di rango costituzionale ed in particolare dell'art. 3 Cost il quale come noto fonda il principio di uguaglianza e di pari dignità sociale dei cittadini e delle cittadine "senza distinzione di sesso" (T.A.R. Lazio Roma sez. III, 10 maggio 2013, n. 4675).

8.- Anche poi a voler ipotizzare - come vorrebbe la difesa regionale - una scelta del consigliere di parità asseritamente "intuitu personae"(alla stregua di atto di alta amministrazione) tale assunto si porrebbe in contrasto con la pacifica giurisprudenza secondo cui anche in materia di nomine di carattere fiduciario vanno osservati comunque i principi di trasparenza ed imparzialità cui è funzionale l'obbligo di motivazione (Consiglio di Stato sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1132 concernente l'elezione del Garante delle persone con disabilità della Regione Campania; in termini T.A.R. Lazio Roma sez. I, 8 settembre 2014, n.9505 per atti di alta amministrazione).

9.- Infine non merita condivisione nemmeno l'assunto regionale sulla presunta incompatibilità logica tra voto segreto ed obbligo di motivazione degli atti amministrativi, dal momento che il primo tutela unicamente la segretezza del voto e l'anonimato dei votanti ma non impedisce all'organo consiliare, nel suo complesso, di procedere ad una comparazione tra i candidati (Consiglio di Stato sez. V, 17 gennaio 2023, n. 583).

10.- Alla luce delle suesposte considerazioni è fondato il primo motivo di gravame, di carattere assorbente, con conseguente accoglimento del ricorso ed effetto dell'annullamento degli atti impugnati, dovendo la Regione rinnovare la procedura di nomina nel rispetto dei criteri di cui in motivazione.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite attesa la complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Carpentieri, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

Alessio Falferi, Consigliere