



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BONFRISCO e CASOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 2008

Istituzione dell'Autorità garante della parità delle donne e degli uomini nell'accesso ai massimi livelli per l'esercizio delle funzioni pubbliche o di funzioni comunque connesse a interessi pubblici spettanti allo Stato e agli altri enti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. - Com'è noto, l'articolo 3, primo comma, della Costituzione dispone che «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso (...)».

A sua volta, l'articolo 51, primo comma, prevede (nella formulazione del testo introdotto dall'articolo 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1) 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».

Infine, l'articolo 117, settimo comma, della stessa fonte normativa (nel testo novellato dall'articolo 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) stabilisce - quanto alle regioni - 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».

Fatte salve le naturali e ovvie differenze esistenti tra donna e uomo, non v'è dubbio che l'area dell'eguaglianza riferibile all'una e all'altro coincida, almeno sulla carta. Tuttavia, realtà ed esperienza dimostrano, oltre ogni ragionevole dubbio, che soprattutto in Italia la strada da percorrere, nell'attuazione delle citate previsioni costituzionali, è ben lunga e obiettivamente complessa, sul piano operativo, quando si cerca di individuare gli strumenti per rendere completa la parità.

Infatti, la promozione delle «pari opportunità tra donne e uomini» (articolo 51, primo comma, della Costituzione) si è rivelata finora una mera esortazione pressoché priva

di conseguenze, dal momento che mancano sanzioni (giuridiche o politiche di carattere effettivo) in grado di «dissuadere» chi persiste nell'inattuazione, sotto il profilo qui considerato, del principio costituzionale di eguaglianza.

Occorre dunque prendere atto che la parità delle donne e degli uomini per quanto riguarda l'accesso ai massimi livelli per l'esercizio delle funzioni pubbliche non è attuata. Per essere più precisi, si deve ricordare che, per quanto riguarda l'accesso ai pubblici uffici, il problema della parità non si pone più da quasi un secolo. È inoltre esperienza comune che, tanto per le amministrazioni dello Stato, quanto per gli enti pubblici e le amministrazioni regionali e locali, la presenza femminile nelle qualifiche direttive e dirigenziali è quasi sempre adeguata, talvolta persino prevalente. Squilibri forti e intollerabili si registrano invece nell'accesso alle posizioni di vertice o apicali (capo-dipartimento, segretario generale, direttore generale, direttore centrale e via elencando a seconda delle nomenclature in uso nelle varie amministrazioni, nazionali, regionali e locali; consigliere di amministrazione, presidente, amministratore delegato e vertici aziendali in genere). Si deve dunque affrontare la questione della parità delle donne e degli uomini nell'accesso ai massimi livelli nell'esercizio delle funzioni pubbliche o di funzioni comunque connesse a interessi pubblici spettanti allo Stato e agli altri enti pubblici, tenendo in debito conto due aspetti o momenti qualificanti lo Stato costituzionale: la ragionevolezza delle decisioni amministrative concernenti la preposizione o l'investitura all'esercizio dei più alti livelli dirigenziali (ciò che corrisponde, come si è giustamente osservato, alla «logica dei valori») e la fun-

zione pubblica, chiamata ad attuarla in concreto, secondo il principio di imparzialità (che è connesso al principio di eguaglianza), ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione.

In estrema sintesi, i capisaldi sui quali si fonda il presente disegno di legge sono i seguenti:

a) l'oggetto della disciplina è rappresentato dalla parità delle donne e degli uomini nell'accesso ai massimi livelli per l'esercizio di funzioni pubbliche o di funzioni comunque connesse a interessi pubblici spettanti allo Stato e agli altri enti pubblici, vale a dire ai più alti livelli dirigenziali;

b) lo strumento prescelto per attuare le finalità stabilite dagli articoli 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione (anche in connessione con l'articolo 97), è quello della ragionevolezza delle decisioni amministrative concernenti la preposizione o investitura all'esercizio delle funzioni di cui alla lettera a). Ciò che è o non è ragionevole lo si fa emergere attraverso la dialettica, vale a dire il contraddittorio sulla motivazione degli atti e dei provvedimenti assunti da chi ha la competenza ad adottarli, ai sensi di ciò che dispone l'articolo 3, comma 1, della celeberrima legge 7 agosto 1990, n. 241, stando al quale «Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato (...). La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria»;

c) ne segue, sul piano operativo (empirico-pratico), che l'amministrazione competente a provvedere è tenuta a svolgere un'istruttoria (funzionale alla realizzazione della parità di cui qui si discute), a identificare i presupposti di fatto, a delineare le ragioni giuridiche, dunque a motivare ai sensi di legge. L'atto o il provvedimento sarà tra-

smesso all'Autorità garante, che verificherà l'operato secondo la logica prevalente, ancorché non assorbente, dell'eccesso di potere e delle relative figure sintomatiche. Qualora l'Autorità riscontri che la scelta non corrisponde ai principi di eguaglianza provvede a presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale e, previo contraddittorio con le parti, sospende l'efficacia della nomina. Tutti i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o fondazioni, cui possa derivare un pregiudizio dagli atti o dai provvedimenti di nomina, sono legittimati a denunciare all'Autorità ciascun caso di scelta o di nomina che violi i principi di eguaglianza.

La *ratio* sottesa a un simile «meccanismo» è molto semplice. Messa in disparte la logica delle predeterminazioni quantitative, ciò che si esige, a carico di chi svolge una funzione pubblica rilevante, è che spieghi (renda evidenti) le ragioni del come ha deciso, soprattutto le ragioni relative al perché si è discostato dal principio costituzionale di eguaglianza nei suoi profili attinenti la parità delle donne e degli uomini nell'accesso ai massimi livelli per l'esercizio di funzioni pubbliche o di funzioni comunque connesse a interessi pubblici spettanti allo Stato e agli altri enti pubblici.

È evidente, infatti, che gli articoli 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione sono precettivi almeno in ciò: che, in linea di principio, la parità «senza distinzioni di sesso» (articolo 3, primo comma, della Costituzione) equivale, sul piano quantitativo, a una suddivisione del tutto nella misura del 50 per cento tra donna e uomo. La legge non ha nulla da precisare sul punto, salvo prevedere – come qui si prevede – che ogni scostamento sia spiegato secondo la logica del contraddittorio, che esprime l'essenza della democrazia. Sicché, nulla può dirsi garantito *a priori*, in quanto possono mancare, nel caso concreto,

persone di un sesso o dell'altro aspiranti o idonee a ricoprire l'ufficio; tutto è assicurato *ex post*, poiché le ragioni rese esplicite e ritenute persuasive secondo il criterio della verifica della legittimità dell'operato di chi ha scelto, danno conto di un risultato «ragionevole», vale a dire della misura della parità tra donne e uomini realizzabile nella concretezza dell'esperienza e nell'ambito di istituzioni date, non già meramente virtuali.

È appena il caso di osservare che i componenti dell'Autorità devono essere esperti in materie giuridico-amministrative, oltre che nell'interpretazione e nell'applicazione dei principi di parità: in una parola, avere dimestichezza con l'articolo 3 della legge n. 241 del 1990 e con i relativi problemi di attuazione delle normative destinate a realizzare l'eguaglianza delle opportunità tra donne e uomini. Una volta avviata, la nuova legge consentirà di elaborare *standard* di giudizio e, con ciò, criteri di riscontro in grado di facilitare l'azione dell'Autorità garante che, in ogni caso, dovrà riferire annualmente alle Camere sui risultati del proprio lavoro.

Considerate le competenze oggi attribuite alle regioni e, in particolare, quella prevista dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione prima richiamato, si è ritenuto opportuno prevedere un sistema di raccordi che conferisca coerenza, omogeneità e, quindi, maggiore incisività su tutto il territorio nazionale all'azione di garanzia della parità delle donne e degli uomini nell'accesso ai ruoli di vertice delle pubbliche amministrazioni. Tale sistema si realizza mediante i comitati regionali per la parità delle donne e degli uomini, che possono essere istituiti con leggi regionali in attuazione dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione. Questi comitati, ove costituiti, assumono la qualificazione di organi funzionali dell'Auto-

rità, mutuando uno schema già sperimentato per un'altra Autorità nazionale di garanzia. L'Autorità garante della parità delle donne e degli uomini, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adotterà un apposito regolamento per definire le procedure di raccordo con l'attività dei comitati regionali.

Si è preferito stabilire, con legge, il contenuto essenziale, di carattere non regolamentare, della materia, lasciando alla normazione secondaria (come previsto dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988) tutto ciò che è dettaglio esecutivo o comunque deve corrispondere a scelte organizzative puntuali e mutevoli nel tempo.

Per chi ha il senso delle istituzioni, che a decidere sia il Governo, piuttosto che il Parlamento, non equivale tanto a una diminuzione di garanzie quanto a una maggiore concretezza, che qui ha una rilevanza esemplare.

Onorevoli colleghi, la complessità della disciplina, tale per il contesto nel quale si cala e per le sue implicazioni, fa sì che relazione e articolato siano soprattutto un impulso *ad maiora*, piuttosto che un punto di arrivo: dunque, è auspicabile e richiesta la massima cooperazione nell'esercizio della funzione legislativa e nei necessari ulteriori approfondimenti, che riguarderanno anche la «fattibilità» (per negare la quale, tuttavia, non è il caso di fare ricorso a obiezioni di rito, scarsamente meditate, se non pretestuose). Si vorrebbe poter fare a meno di nuove leggi e di nuovi strumenti per realizzare l'eguaglianza costituzionalmente sancita, ma il trascorrere degli anni e l'esperienza impongono di individuare finalmente meccanismi capaci di applicarla piuttosto che declamarla.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito della disciplina)

1. Le disposizioni della presente legge attuano gli articoli 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione.

2. La presente legge disciplina la parità delle donne e degli uomini nell'accesso a ogni livello per l'esercizio di funzioni pubbliche o di funzioni comunque connesse a interessi pubblici spettanti allo Stato e agli altri enti pubblici.

Art. 2.

(Istituzione dell'Autorità garante della parità delle donne e degli uomini)

1. È istituita l'Autorità garante della parità delle donne e degli uomini nell'accesso ai massimi livelli per l'esercizio delle funzioni pubbliche o di funzioni comunque connesse a interessi pubblici spettanti allo Stato e agli altri enti pubblici, di seguito denominata «Autorità», con sede in Roma.

2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

3. L'Autorità dispone di una sede propria, di personale e di risorse finanziarie adeguati alle sue attribuzioni, secondo quanto annualmente stabilito con la legge di bilancio.

Art. 3.

(Composizione dell'Autorità)

1. L'Autorità è organo collegiale, costituito dal presidente e da sei membri, paritariamente rappresentativi di entrambi i sessi, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

2. Il presidente dell'Autorità è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo.

3. I sei membri dell'Autorità sono scelti tra persone di notoria indipendenza, da individuare prioritariamente tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione e tra professori universitari ordinari di materie giuridiche, nonché tra personalità esperte sulle tematiche delle pari opportunità e tra consigliere di parità nazionali e regionali.

4. I membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali, che diventano membri dell'Autorità, sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

Art. 4.

(Attribuzioni dell'Autorità)

1. L'Autorità riceve gli atti o i provvedimenti con i quali lo Stato e gli altri enti pubblici nominano i propri dirigenti oppure designano o nominano membri di organi monocratici o collegiali, in apparati propri o di altre amministrazioni o in enti pubblici o privati, ivi comprese le società partecipate da capitale pubblico.

2. L'Autorità verifica che le determinazioni assoggettate al suo riscontro siano conformi ai principi costituzionali di cui all'articolo 1 della presente legge e, in particolare, che ogni scostamento dalla regola della parità sia motivato ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

3. Ove constati incongruenze, l'Autorità richiede i chiarimenti e l'eventuale documentazione per la verifica della legittimità dell'operato; quindi provvede al riscontro positivo. In caso contrario, l'Autorità impugna l'atto davanti al tribunale amministrativo regionale e, previo contraddittorio con le parti, ne sospende l'efficacia fino al termine del giudizio.

4. Tutti i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o fondazioni, cui possa derivare un pregiudizio dagli atti o provvedimenti di cui al presente articolo, hanno facoltà di denunciare all'Autorità la violazione di norme di sua competenza.

5. L'Autorità presenta alle Camere, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione sull'attività svolta, indicando gli atti o i provvedimenti annullati e segnalando le criticità riscontrate.

Art. 5.

(Stato, enti pubblici e relativi adempimenti)

1. Lo Stato e gli altri enti pubblici inviano all'Autorità gli atti o provvedimenti di cui all'articolo 4, comma 1.

2. Sono enti pubblici, ai fini della presente legge, gli enti così qualificati dalla legge o con atto amministrativo, nonché gli enti che possiedono indici rivelatori della loro pubblicità. Sono comunque enti pubblici gli enti pubblici economici e tutti gli enti i cui organi di amministrazione, direzione o vigilanza sono designati dal Parlamento, dal Go-

verno o da organi rappresentativi di enti pubblici territoriali.

3. La Presidenza del Consiglio dei ministri trasmette all'Autorità, entro trenta giorni dalla data della sua costituzione, un elenco completo degli enti pubblici di cui al comma 2.

Art. 6.

(Comitati regionali per la parità delle donne e degli uomini)

1. Sono funzionalmente organi dell'Autorità i comitati regionali per la parità delle donne e degli uomini, che possono essere istituiti con leggi regionali in attuazione dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione.

2. L'Autorità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adotta un regolamento per definire le procedure di raccordo con l'attività dei comitati regionali di cui al presente articolo.

Art. 7.

(Regolamento di attuazione)

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono adottate le disposizioni attuative della presente legge.

2. Il regolamento di cui al comma 1, in particolare:

a) disciplina l'organizzazione dell'Autorità;

b) stabilisce la dotazione di personale necessario per un adeguato esercizio delle attribuzioni dell'Autorità;

c) determina i criteri di gestione delle risorse finanziarie assegnate all'Autorità e i conseguenti adempimenti;

d) fissa l'indennità spettante ai membri dell'Autorità;

e) definisce lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dipendente dell'Autorità;

f) precisa tempi e modi dell'invio all'Autorità, da parte dello Stato e degli altri enti pubblici, di cui all'articolo 5, comma 2, degli atti o dei provvedimenti di cui all'articolo 4, comma 1, dell'eventuale istruttoria disposta dalla medesima Autorità, nonché del riscontro positivo oppure dell'impugnazione dell'atto e della sospensione della sua efficacia;

g) disciplina i procedimenti e i tempi di audizione e di contraddittorio con le parti preordinati ai provvedimenti dell'Autorità.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 10 milioni di euro per l'anno 2008, a 15 milioni di euro per l'anno 2009 e a 20 milioni di euro per l'anno 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

