



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa delle senatrici FEDELI, BIANCONI, BISINELLA, BONFRISCO, DE PETRIS, CIRINNÀ, DE BIASI, DI GIORGI, Rita GHEDINI e MATURANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MARZO 2014

Disposizioni in materia di pari opportunità nelle Autorità amministrative indipendenti

ONOREVOLI SENATORI. - Come ben sappiamo, il percorso della rappresentanza femminile in Italia è stato ed è tuttora complesso. Basti pensare che solo nel 1963 è stato riconosciuto l'accesso delle donne alla magistratura. Stante ciò, non stupisce che l'inadeguata presenza femminile nelle istituzioni rappresentative e nei luoghi della decisione politica, particolarmente grave in Italia rispetto ad altri paesi di analogo sviluppo civile, costituisca ancora questione cruciale della democrazia contemporanea. In realtà, negli ultimi venti anni, la promozione delle pari opportunità è stata oggetto di numerosi interventi normativi a livello statale e regionale, modifiche della Costituzione e pronunce della Corte costituzionale. Le pari opportunità sono state altresì al centro di dibattiti infuocati e aspri contrasti, con molti progetti di legge che non sono riusciti a terminare il proprio *iter*, e addirittura clamorose bocciature nelle votazioni parlamentari (ancora nel 2005, a voto segreto, nel corso dell'esame dell'ultima riforma del sistema di elezione della Camera).

Gli interventi normativi in materia sono iniziati in Italia durante i primi anni Novanta, quando - contestualmente allo svilupparsi di un dibattito internazionale - si è diffusa una maggiore consapevolezza del *deficit* democratico provocato dalla sottorappresentazione del genere femminile nelle istituzioni dello Stato e nei luoghi della decisione politica, oltretutto amministrativa, economica e sociale, ed ha cominciato a fare i primi passi, anche nella delicatissima materia elettorale, la cultura delle «azioni positive». Tra il 1993 e il 1995, tre interventi normativi, in modo differente, hanno introdotto misure riconducibili al sistema delle cosiddette

«quote» da riservare a ciascun sesso nelle liste elettorali. Con la sentenza n. 422 del 12 settembre 1995, la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità, ritenendo condizionata la candidabilità in base al genere e, conseguentemente, violato il principio di uguaglianza dei sessi nell'accesso alle cariche elettive, ovvero gli articoli 3 e 51 della Costituzione. A questa decisione è seguito un percorso, piuttosto lungo, in cui ha svolto un ruolo importante anche l'Unione europea: l'articolo 23 della cosiddetta «Carta di Nizza (2000)», Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, - non giuridicamente vincolante sino al 2009, ma comunque di grande rilievo per la giurisprudenza europea e nazionale -, che, riconoscendo le azioni positive, recita: «il principio delle parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sotto-rappresentato».

Nel 2001, poi, il nuovo articolo 117 della Costituzione e la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, hanno stabilito che le regioni a statuto ordinario e speciale promuovano la parità di accesso, tra i generi, alle cariche elettive (similmente aveva disposto il testo unico sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Così, anche alla luce della compiuta revisione costituzionale, con la sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003, la Consulta ha cambiato orientamento in materia di pari opportunità e ha ritenuto legittima una legge della Regione Valle d'Aosta che prescriveva, a pena d'invalidità, la presenza di entrambi i sessi nelle liste per l'elezione del Consiglio regionale. Si è così giunti, nel maggio del 2003, alla riforma dell'articolo 51 della Costituzione (legge costituzio-

nale 30 maggio 2003, n. 1) secondo cui: «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», e alla sua prima attuazione nella legge 8 aprile 2004, n. 90, che ha introdotto le «quote» per lo svolgimento delle elezioni europee del 2004 e del 2009. È seguita, poi, l'approvazione di simili leggi elettorali regionali e, nel 2010, anche una più chiara presa di posizione da parte della giurisprudenza costituzionale: con la sentenza n. 4 del 14 gennaio 2010, infatti, la Consulta ha dichiarato la legittimità della «preferenza di genere» della legge campana quale misura volta a ottenere un riequilibrio della rappresentanza tra i due sessi all'interno del Consiglio regionale e pertanto conforme al dettato degli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Al fine di dare attuazione piena ai richiamati principi costituzionali, quindi, negli anni più recenti, il legislatore è stato impegnato nella definizione di politiche pubbliche con essi coerenti e capaci sostanzialmente di realizzarli. Ciò si è di fatto tradotto nell'adozione di misure legislative di ampia portata, quali la legge 12 luglio 2011, n. 120, che ha stabilito che gli organi delle società quotate sul mercato regolamentato e delle società a controllo pubblico siano composti nel rispetto della parità di genere; la legge 23 novembre 2012, n. 215, che ha dato attuazione all'articolo 51 della Costituzione nell'accesso alle giunte degli enti locali e ai consigli comunali e regionali, introducendo sia la doppia preferenza di genere, sia una «quota di lista»; la legge 31 dicembre 2012, n. 247, che ha sancito i medesimi obiettivi nell'ambito dei collegi deliberativi dell'Ordine degli avvocati. Successivamente, anche la giurisprudenza amministrativa si è espressa censurando la composizione di giunte comunali e provinciali per l'assenza o la troppo esigua presenza di donne, considerata non rispettosa del principio di pari opportunità sancito all'articolo 51 della Costituzione e all'articolo 6 del citato testo unico dell'ordinamento degli enti locali. Al-

trettanto è avvenuto in casi di analogha composizione di giunte regionali, considerate in contrasto con specifiche norme dei rispettivi statuti, che in varie modalità hanno stabilito l'obbligo di promuovere il riequilibrio tra i generi negli organi di governo della regione.

Nonostante ciò, la questione della presenza delle donne nelle sedi rappresentative e decisionali resta tuttora aperta e da riprendere in questa legislatura, sia nell'ambito della riforma delle leggi per le elezioni politiche e nelle proposte tese a introdurre una disciplina organica dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, sia nell'ambito di altri e diversi organismi quali, ad esempio, le Autorità amministrative indipendenti. Infatti, se in generale ancora esiste un forte contrasto tra la crescita della rappresentanza femminile nei *board* e la situazione statica dell'occupazione femminile italiana – ferma ormai da anni ai livelli più bassi d'Europa, 47 per cento –, e il *ranking* dell'Italia nel *Global Gender Gap Index* del 2013 – che la vede al 97° posto per opportunità economiche –, è proprio nella composizione dei collegi che gestiscono le Autorità amministrative indipendenti che si riscontra uno dei settori nei quali più spiccata rimane la sottorappresentanza del genere femminile e, conseguentemente, lontano il raggiungimento della parità tra i sessi. In particolare, per quanto concerne tali Autorità, la presenza femminile nei relativi organi collegiali si attesta tra lo zero e il 20 per cento, con l'unica lodevole eccezione del collegio del Garante per la protezione dei dati personali, che vede addirittura prevalere la componente femminile rispetto a quella maschile.

Dunque, ancora una volta, i dati dimostrano come, laddove si tratti di cariche pubbliche di altissimo rilievo e autorevolezza, le donne, che pure possono fare sfoggio di capacità, preparazione e competenze indiscutibili, sono di fatto tagliate fuori, estromesse da quei ruoli e dai quei circuiti che costituiscono ancora oggi aree riservate agli uomini.

Questo scenario – rispetto al quale la politica ha enormi responsabilità – deve essere urgentemente cambiato. Non è solo un problema di giustizia. Non si tratta, cioè, solo di rispondere alla legittima aspettativa di entrambi i generi di accedere, in condizioni di parità, a tutti gli uffici pubblici, compresi quelli di maggior rilievo. Il riequilibrio tra i generi è infatti un obiettivo che deve essere perseguito nell'interesse dell'intera collettività, giacché costituisce dato ormai acquisito che si tratta di fattore strumentale al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. Come ha anche attestato la giurisprudenza amministrativa formata sulla questione concernente la composizione delle Giunte degli enti locali e regionali, solo una congrua rappresentazione dei due sessi negli organi collegiali può garantire che questi adottino decisioni sulla scorta di *«tutto quel patrimonio, umano culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità di genere»* (Tar Lazio, sentenze nn. 6673 del 25 luglio 2011 e 633 del 21 gennaio 2013).

La ragione per la quale il presente disegno di legge si propone d'intervenire in materia di pari opportunità, «reagendo» alla situazione di macroscopica sottorappresentazione del genere femminile nelle Autorità amministrative indipendenti, non è quindi solo questione di uguaglianza: la presenza di entrambi i sessi in tali organismi concorre a migliorare l'efficacia della loro azione, di rilevanza fondamentale se si considera che tali organismi sono stati istituiti per tutelare interessi pubblici di rilievo costituzionale. In tal senso, dunque, l'intervento normativo proposto si pone in rapporto di piena sintonia con la Costituzione: si tratta, infatti, di un intervento che mira a dare attuazione al principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, comma secondo, della Costituzione, e all'obbligo di promuovere pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici

previsto dall'articolo 51 della Costituzione, e che, come detto, concorre a realizzare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione di cui ragiona l'articolo 97 della Costituzione. L'intervento, d'altra parte, risulta pienamente coerente anche con le innovazioni legislative che negli ultimi anni si sono efficacemente proposte di rimuovere gli ostacoli che continuano a impedire alle donne di ascendere ai ruoli di vertice. Oltre alle leggi di recente adozione già menzionate, per quanto concerne il settore delle Autorità indipendenti, si pensi, ad esempio, all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (istituita dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) che è formata «tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere», ovvero, ancora, all'Autorità di regolazione dei trasporti (istituita ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), i cui componenti sono scelti «nel rispetto dell'equilibrio di genere».

Il presente disegno di legge si propone quindi, in attuazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione e in coerenza e continuità rispetto alle innovazioni legislative richiamate, di orientare anche l'ordinamento delle Autorità amministrative indipendenti al pieno e sostanziale rispetto della parità di genere. Tra l'altro, nessuna preclusione ad intervenire nel senso auspicato sembra porsi a fronte della circostanza per cui si tratterebbe di delimitare il raggio di discrezionalità esercitato, nella selezione delle personalità da assegnare ai collegi delle Autorità, da organi politici. Ciò in primo luogo perché rimarrebbero ferme le disposizioni attualmente vigenti che, con differenti formulazioni, impongono comunque di garantire che la scelta ricada su soggetti di elevata e riconosciuta professionalità e competenza nel settore di riferimento. In secondo luogo, poi, è ormai stato chiarito che la Costitu-

zione e le leggi attraverso le quali si dia attuazione ai principi costituzionali sono fonti legittimate a comprimere anche le scelte più politicamente connotate.

L'insegnamento fondamentale che, per la materia oggetto di questo disegno di legge, si trae dalla più recente giurisprudenza costituzionale si può infatti riassumere in tal modo: «*gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto*» (punto 4.2 del considerato in diritto, sentenza n. 81 del 5 aprile 2012). Sulla base di questo presupposto, in quella circostanza, la Corte costituzionale ha ritenuto che anche la scelta – politica – dei membri di una Giunta regionale da parte del Presidente della Regione fosse soggetta al rispetto delle pari opportunità sancito dallo Statuto. Similmente pare essersi espressa anche la giurisprudenza amministrativa: significativa, in tal senso, è stata infatti la decisione con la quale il Tar Lazio ha ritenuto non validamente costituita la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, in quanto operante con soli tre componenti e tutti di sesso maschile, nonostante la legge istitutiva richiedesse il rispetto dell'equilibrio di genere (sentenza n. 1745 del 21 febbraio 2012).

In sostanza, la giurisprudenza richiamata, sia costituzionale che amministrativa, ha confermato due principi fondamentali: da un parte, per equilibrio di genere deve «intendersi la sostanziale approssimazione alla metà di donne e uomini»; dall'altra, anche le decisioni di natura politica devono rispettare i confini stabiliti dai principi giuridici posti dall'ordinamento in materia di equilibrio di genere. In particolare, la circostanza per cui si discorra di designazioni affidate a organi politici non significa che il legislatore non possa limitare la discrezionalità da

questi esercitabile al fine di conformare le loro scelte al rispetto della parità di genere. Ora, al fine di evitare incertezze interpretative su tale principio – pure sancito direttamente dalla Costituzione –, si ritiene opportuno introdurlo esplicitamente attraverso un intervento legislativo per quanto concerne la composizione delle Autorità amministrative indipendenti, settore nel quale, come detto, ancora spiccata rimane la sottorappresentanza del genere femminile. Dunque, volendo promuovere anche in tale contesto le pari opportunità, il presente disegno di legge, all'articolo 1, prevede che il Presidente e i componenti dell'organo collegiale di ciascuna Autorità siano nominati tenendo conto del principio di pari opportunità e garantendo l'equilibrata rappresentanza dei generi. Inoltre, allo stesso articolo del presente disegno di legge, che modifica l'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, si stabilisce che, nella composizione dell'organo collegiale, il genere meno rappresentato debba ottenere almeno un terzo del totale dei componenti dell'organo medesimo, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei componenti del sesso meno rappresentato risulti un numero decimale.

Come previsto dalla già richiamata legge n. 120 del 2011, e conformemente alla dottrina maggioritaria in tema di «quote», si propone che la nuova disciplina si applichi temporaneamente, per tre mandati consecutivi, a decorrere dal primo rinnovo degli organi collegiali delle Autorità successivo al 31 dicembre 2014. La *ratio* delle cosiddette «azioni positive», infatti, implica la necessità di introdurre misure *shock* ovvero di «rottura», tali da scardinare alla radice lo *status quo* di *deficit* democratico e ripristinare così un equilibrio di genere nella rappresentanza come «norma» – e non eccezione – a tutti i livelli della politica, dell'amministrazione, dell'economia e della società. Tra l'altro, come dimostra il Rapporto Consob *On cor-*

porate governance of italian listed companies, pubblicato nel mese di novembre del 2013, oggi che la citata legge n. 120 del 2011, cosiddetta «legge Golfo-Mosca» è a regime, il 17 per cento dei posti di consigliere risulta ricoperto da donne (a fine 2011 erano il 7,4 per cento), in 198 imprese (135 a fine 2011) almeno una donna siede nel consiglio di amministrazione, mentre quattro consigli di amministrazione su cinque hanno entrambi i generi rappresentati. Ciò è indice del fatto che la diversità di genere è diventata una realtà diffusa: una vera rivoluzione per le società italiane, resa possibile soprattutto grazie all'impatto della legge richiamata. Attraverso il ricorso all'«azione positiva», infatti, si è accelerato un

processo di lentissima evoluzione della presenza femminile nelle società quotate, tale per cui, come ricordava Magda Bianco in un articolo pubblicato su *lavoce.info* nel novembre 2011, se la presenza femminile nei *board* avesse dovuto continuare a crescere con il tasso medio degli ultimi anni, sarebbero occorsi oltre sessanta anni per raggiungere il 33 per cento imposto dalla legge.

Sulla scia di tale riuscito modello di intervento legislativo, e ritenendo che l'accelerazione del processo verso l'equilibrio di genere possa prodursi anche con riguardo alle Autorità amministrative indipendenti, si auspica una celere approvazione del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Equilibrio tra i generi nelle Autorità amministrative indipendenti)

1. All'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, dopo il comma 2-ter, sono inseriti i seguenti:

«2-quater. Il Presidente e i componenti dell'organo collegiale di ciascuna Autorità amministrativa indipendente sono nominati tenendo conto del principio di pari opportunità e garantendo l'equilibrata rappresentanza dei generi. Nella composizione dell'organo collegiale, il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo del totale dei componenti dell'organo medesimo, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei componenti del sesso meno rappresentato risulti un numero decimale.

2-quinquies. Le disposizioni di cui al comma 2-quater si applicano, anche in caso di sostituzione di uno o più componenti dell'organo collegiale, per tre mandati consecutivi, a decorrere dal primo rinnovo degli organi collegiali delle Autorità successivo al 31 dicembre 2014.».

Art. 2.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

