



*Il Ministro per le Pari Opportunità
e la Famiglia*



Dipartimento per le Pari Opportunità

Gruppo di studio sul *Riequilibrio della rappresentanza di genere nei procedimenti di nomina*

Documento di lavoro

SOMMARIO: 1. Le ragioni di una proposta; 2. Le coordinate della proposta: pari opportunità e trasparenza delle procedure di nomina; 3. I lavori del Tavolo; 4. Enti pubblici, autorità amministrative indipendenti e organi di garanzia; 5. Le società partecipate; 6. Le regioni e gli enti locali; 7. L'Osservatorio per la parità di genere.

1. Le ragioni di una proposta

La partecipazione delle donne ai processi decisionali resta uno dei punti deboli dell'eguaglianza di genere in Italia. Difatti, la presenza femminile nelle istituzioni e nelle assemblee elettive è oggi più diffusa, ma rimane ancora gravemente bassa in altri.

Le donne sono ormai il 35% dei Parlamentari e il 42% dei componenti italiani al Parlamento europeo; la rappresentanza femminile è aumentata nelle Assemblee elettive degli enti locali e delle Regioni, pur con risultati non omogenei sul territorio nazionale.

Se si estende l'analisi ad ambiti esterni alle istituzioni, altrettanto positivi sono i dati relativi alla presenza femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate.

Risultati incoraggianti dovuti principalmente all'impegno del Legislatore, *in primis* statale ma anche regionale, che è espressamente intervenuto in questi ambiti con norme di riequilibrio, pur differentemente modulate a seconda delle specifiche circostanze.

Viceversa, nei settori dove non si è intervenuti con legge, i dati mostrano ancora una scarsa partecipazione delle donne che non può che destare preoccupazione dal punto di vista dell'attuazione dei principi costituzionali.

Se sono stati compiuti rilevanti passi avanti sul fronte della rappresentanza politica, non altrettanto può dirsi in relazione alle nomine decise dagli organi politici. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle autorità amministrative indipendenti: su 43 componenti dei collegi attualmente in carica, solo 12 sono donne.

L'efficacia ormai provata di interventi normativi di riequilibrio, in grado di rimuovere gli ostacoli sulla strada delle donne, rappresenta il presupposto giustificativo di una nuova ed organica proposta che possa completare un percorso, già avviato ma ancora incompleto, di attuazione dei principi iscritti negli articoli 3, comma 2, 51, comma 1, e 117, comma 7 della Costituzione. Un intervento necessario ed opportuno, anche alla luce della ormai numerose pronunce giurisprudenziali che, a vari livelli, ribadiscono la necessità di dare piena e completa attuazione al principio di pari opportunità.

Peraltro, proprio i parlamentari che, ormai quasi vent'anni fa, avevano approvato la riforma costituzionale dell'art. 51 Cost., avevano messo bene in luce come i nuovi principi costituzionali non potessero costituire un semplice "punto di arrivo", ma dovessero essere un "punto di partenza". Occorreva, infatti, l'impegno del Legislatore e di tutti gli attori istituzionali e politici chiamati alla responsabilità di selezionare le candidature o, direttamente, i componenti degli uffici pubblici di vertice per evitare il rischio che la riforma rimanesse lettera morta.

Oggi, forse, è possibile affermare che dopo tanta fatica quella riforma costituzionale è stata in buona parte attuata dal Legislatore nazionale e regionale. La democrazia paritaria sembra essere garantita a tutti i livelli nelle assemblee elettive: dagli enti locali (l. n. 215 del 2012, Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni; l. n. 56 del 2014, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), alle Regioni (Statuti; leggi regionali; l. n. 215 del 2012; l. n. 20 del 2016, Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, Disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali); dal Parlamento nazionale (l. n. 165 del 2017, Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), al Parlamento europeo (l. n. 65 del 2014, Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014).

Un passo quindi è stato fatto, ma anche questi sforzi non possono rappresentare un mero "punto di arrivo". Purtroppo, nei settori in cui il Legislatore non è intervenuto la presenza femminile rimane molto limitata e

persiste un significativo *gender gap* in rilevanti istituzioni i cui componenti sono nominati o eletti da organi politici, cioè dal Governo, dal Parlamento in seduta comune, dalle Camere o dai loro Presidenti. È come se, in assenza di espresse e specifiche norme di riequilibrio, il dato “culturale” della politica come tradizionale monopolio maschile tendesse a prevalere continuando così a limitare l’impegno e la presenza delle donne nei luoghi decisionali e sbarrando loro la strada.

Nel complesso, ad una più attenta ricognizione, sembra mancare nel nostro ordinamento qualsiasi considerazione dell’eguaglianza di genere laddove si sia di fronte a nomine dei vertici di enti o istituzioni i cui componenti sono scelti da organi politici, che godono di una ampia discrezionalità. Tuttavia, rappresentando ormai le pari opportunità un principio di carattere generale, la discrezionalità politica non può considerarsi assoluta ed essa è comunque sottoposta al rispetto di tale principio (Corte costituzionale, sent. 81/2012). Non si può, dunque, in nome di una sorta di *domaine réservé* politico, tralasciare il dettato dell’articolo 51, primo comma, della Costituzione, secondo il quale non solo, sulla base del testo originario, “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”, ma, a seguito della revisione costituzionale realizzata con la l. cost. n. 1/2003, “La Repubblica promuove, a tale fine, le pari opportunità tra donne e uomini”.

Una non completa e piena applicazione dell’art. 51 è, peraltro, fortemente interconnessa con la scarsa trasparenza dei procedimenti di selezione dei candidati. Fatte alcune minime eccezioni, non è prevista alcuna forma di pubblicità relativa alla scadenza degli organi, né la possibilità di esprimere una manifestazione di interesse, né è contemplato un qualche procedimento di selezione che consenta di valutare il merito dei candidati. Tale opacità del procedimento di selezione, unita alla marginalizzazione delle competenze femminili, pone dei seri problemi circa il compiuto rispetto, oltre che dell’art. 51, anche dell’art. 97 della Costituzione, laddove, nel secondo comma, si pongono come principi guida della pubblica amministrazione il buon andamento e l’imparzialità.

Tutto ciò impone di intervenire a livello normativo, andando ad incidere sui procedimenti di nomina, in modo tale da tutelare, ad un tempo, l’eguaglianza di genere, la trasparenza dei procedimenti e il buon andamento della pubblica amministrazione.

L’esperienza comparata mostra l’efficacia di interventi normativi che assumano le finalità indicate, in contesti nei quali, come in quello italiano, è assai difficile confidare in un progressivo adeguamento delle prassi al mutamento della società e in particolare al crescente numero di competenze femminili che si riscontrano in tutti i campi. Al riguardo è particolarmente significativo il caso della magistratura ordinaria, dove benché il numero delle donne che vincono il relativo concorso pubblico superi ormai da anni quello

degli uomini, l'organo di governo riflette in minima parte un'evoluzione oramai radicata.

Affinché le misure di riequilibrio siano effettive, le esperienze comparate mostrano altresì che è indispensabile la circolazione delle informazioni sulle posizioni disponibili, nonché un continuo monitoraggio sui dati e sul rispetto della normativa. A tal fine, qualsiasi misura legislativa che intervenga sui procedimenti di nomina deve essere accompagnata da misure organizzative che, potenziando le amministrazioni statali già esistenti, ne sviluppino il ruolo di monitoraggio, raccolta e disseminazione di dati e informazioni.

Molta strada deve essere ancora fatta dunque per raggiungere quella democrazia “fatta di donne e di uomini” di cui parlava Teresa Mattei. E il punto di arrivo che dobbiamo raggiungere è quello di una democrazia sostanzialmente e culturalmente paritaria, al fine di garantire al meglio i diritti e l'eguaglianza di tutti e di tutte.

2. Le coordinate della proposta: pari opportunità e trasparenza delle procedure di nomina

Pari opportunità e trasparenza delle procedure di nomina sono i due principi cardine della proposta di un nuovo intervento normativo.

Per dare organicità e completezza ad un percorso, come si diceva, già avviato, sarà necessario intervenire nei seguenti ambiti, ciascuno dei quali è stato oggetto di approfondimento da parte di un sottogruppo nell'ambito del Gruppo di studio (par. 3): a) enti pubblici, autorità amministrative indipendenti e organi di garanzia; b) società partecipate; c) enti disciplinati a livello regionale e locale.

Al fine di incentivare la presenza femminile, occorre introdurre negli ambiti individuati standard minimi di trasparenza in relazione alla presentazione delle candidature e ai criteri di selezione delle stesse, nonché, ove possibile, norme volte a garantire l'equilibrio di genere nella composizione dei collegi e, infine, un monitoraggio continuo sul rispetto dei vincoli di legge attraverso la creazione di un organo *ad hoc* da istituirsi presso la Presidenza del Consiglio.

Per quanto riguarda gli enti pubblici, le autorità amministrative indipendenti e gli organi di garanzia (par. 4) si propone di seguire il modello recentemente introdotto per la nomina dei membri del Garante per la protezione dei dati personali; di introdurre norme volte a garantire l'equilibrata composizione di genere dei collegi e l'obbligatoria alternanza tra generi nel ruolo di Presidente (quest'ultima previsione nel solo caso delle *authorities*).

Relativamente alle società partecipate, l'obiettivo specifico è estendere la platea di coloro che sono interessati a presentare la propria candidatura,

agevolando il ricambio dei soggetti in carica e l'emersione di nuove competenze. Tra le misure ipotizzate c'è anche la pubblicazione in unico sito dell'Albo delle società partecipate a controllo pubblico, con tutte le informazioni necessarie alla presentazione delle candidature e dei requisiti per la candidatura. Inoltre sarà necessario intervenire per correggere alcune disarmonie normative quali quella esistente tra le società controllate a livello pubblico quotate e non quotate in borsa (par. 5).

Per gli organi previsti a livello regionale, nel rispetto delle competenze legislative costituzionalmente previste, si ipotizza l'introduzione di una normativa "cedevole" per incoraggiare l'intervento regionale, che si limiti a richiedere alle Regioni di disciplinare con legge i principi generali in materia di nomine e designazioni, garantendo i principi di trasparenza sia nella fase di presentazione delle candidature che in quella di selezione e prevedendo meccanismi che garantiscano il riequilibrio di genere. Dovranno essere previsti anche meccanismi sanzionatori nei casi di violazione o inattuazione.

Gli stessi principi andranno introdotti per tutte le nomine previste a livello di enti locali, pur essendo la legislazione statale, in questo ambito, già abbastanza avanzata. Vanno comunque apportati dei miglioramenti, anche e soprattutto in relazione al perimetro degli organi e degli enti cui applicare le garanzie per attuare i principi di pari opportunità e trasparenza nonché con la eventuale previsione della annullabilità delle nomine realizzate in violazione delle norme.

3. I lavori del Tavolo

Nell'ambito delle priorità della Strategia Nazionale per la Parità di genere, consistente in un documento programmatico comprensivo di tutti gli aspetti in cui si sviluppa il tema della promozione della parità e delle pari opportunità che, per la prima volta in Italia, si intende adottare nel corso del 2021, un ambito prioritario è rappresentato dalla promozione della partecipazione delle donne nelle istituzioni, in posizioni di leadership a tutti i livelli decisionali e in tutti gli aspetti della vita sociale, economica e politica. Al fine di elaborare proposte in merito al superamento degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione economica e sociale delle donne, per rafforzarne l'accesso nelle istituzioni, in posizioni di leadership a tutti i livelli decisionali, si è ritenuto opportuno procedere ad analizzare tali problematiche avvalendosi di esperte ed esperti riconosciuti nel settore, anche allo scopo di elaborare proposte normative. L'obiettivo ampio, di visione, è volto a favorire un cambiamento dell'approccio sostanziale finalizzato a promuovere la parità di genere, oltre che di concretizzare proposte normative.

La Ministra per le pari opportunità e la famiglia, Prof.ssa Elena Bonetti, con decreto del 22 aprile 2021, ha costituito un Gruppo di lavoro, presso il Dipartimento per le pari opportunità, sulle tematiche relative al riequilibrio della rappresentanza di genere nelle istituzioni e la revisione dei procedimenti di nomina e di elezione, nonché per il supporto alla valutazione degli strumenti introdotti a tutela delle pari opportunità.

Il Gruppo, presieduto dalla Ministra stessa, è stato coordinato dal suo Consigliere giuridico per le questioni istituzionali e normative, Prof. Massimo Rubechi, professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. A supporto del Gruppo, è stata istituita una Segreteria formata dal personale interno al Dipartimento per la pari opportunità.

Il Gruppo è stato incaricato di svolgere attività di approfondimento ed elaborazione di proposte, anche normative, volte al riequilibrio della rappresentanza di genere nelle istituzioni e alla revisione dei procedimenti di nomina e di elezione.

Il Gruppo di lavoro è composto da nove docenti universitarie nelle materie di diritto costituzionale, istituzioni di diritto pubblico e diritto pubblico comparato:

- Prof.ssa Licia Califano – p. o. di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo;
- Prof.ssa Elisabetta Catelani – p. o. di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Pisa;
- Prof.ssa Maria Elisa D'Amico – p. o. di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano Statale;
- Prof.ssa Federica Fabrizzi – p. a. di Istituzioni di diritto pubblico – Università Telematica internazionale Uninettuno;
- Prof.ssa Tania Groppi – p. o. di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Siena;
- Prof.ssa Anna Mastromarino – p. a. di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Torino;
- Prof.ssa Irene Pellizzone – p. a. di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano Statale;
- Prof.ssa Anna Maria Poggi – p. o. di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Torino;
- Prof.ssa Francesca Rosa – p. a. di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Foggia.

Sulla base delle discussioni intervenute nel corso della prima riunione, sono emerse alcune tematiche meritevoli di essere approfondite in maniera più specifica, attraverso la costituzione dei seguenti tre sottogruppi tematici:

1) “Procedure di nomina presso le Authorities e la Pubblica amministrazione”, composto dalle Prof.sse Licia Califano, Federica Fabrizzi e Tania Groppi;

2) “Parità di genere e società partecipate”, formato dalle Prof.sse Maria Elisa D’Amico, Irene Pellizzone e Francesca Rosa;

3) “Regioni e enti locali: equilibrio di genere in materia elettorale”, costituito dalle Prof.sse Elisabetta Catelani, Anna Mastromarino e Anna Maria Poggi.

Le riunioni plenarie del Gruppo si sono svolte, in videoconferenza, in data 9 e 23 aprile e, inoltre, in data 7 e 28 maggio, 21 giugno e 20 luglio 2021.

I sottogruppi hanno svolto riunioni operative nell’intervallo di tempo fra le riunioni plenarie del Gruppo. Alle riunioni operative di ciascun sottogruppo hanno partecipato uno o più componenti degli altri, con funzioni di raccordo e coordinamento, nonché per lo scambio di riflessioni sulle tematiche aventi profili comuni fra i sottogruppi, al fine di condividerne i risultati all’interno del Gruppo di lavoro nella sua composizione plenaria.

4. Enti pubblici, autorità amministrative indipendenti e organi di garanzia

Dall’entrata in vigore della novella costituzionale dell’art. 51 Cost. vi è stata una lenta ma progressiva implementazione del principio da parte del Legislatore, che intervenendo in tempi e settori diversi ha man mano cercato di sospingere l’ordinamento verso una più compiuta attuazione del principio di uguaglianza.

Lo ha fatto, come già ricordato, a più livelli – attraverso norme riguardanti l’elezione delle Assemblee rappresentative, dei consigli di amministrazione e controllo delle società quotate, delle Giunte regionali e degli enti locali, degli ordini professionali – mosso dalla consapevolezza che sia questa una questione di democrazia e di migliore funzionamento degli organi decisionali. Come efficacemente spiegato dal Tar Lazio in una decisione riguardante proprio la composizione delle Giunte, infatti, “*organi squilibrati nella rappresentanza di genere ... oltre ad evidenziare un deficit di rappresentanza democratica dell’articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale ... risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell’apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato*” (sent. Tar Lazio n. 6673 del 2011).

È andata, così, affermandosi una prospettiva diversa, che guarda al disequilibrio di genere come a un problema dell’intera collettività e di efficienza degli organi chiamati ad assumere decisioni dal rilevante impatto pubblico. In questo quadro, appare quasi paradossale che la sede nella quale meno viene preso in considerazione il problema sia quella in cui si esprime la sovranità popolare: sebbene in Parlamento abbiano ormai fatto accesso molte donne, quando è il Parlamento ad avere la responsabilità di scegliere

coloro che sono chiamati a ricoprire funzioni pubbliche relevantissime, le donne tornano assai spesso a scomparire.

Le vicende del luglio 2018, quando le Assemblee parlamentari si sono trovate a dover contestualmente eleggere diversi componenti di molteplici organi costituzionali e di rilievo costituzionale, sono tristemente emblematiche: su un totale di 21 posizioni, sono stati scelti 21 uomini.

Eppure, l'art. 51 Cost., nell'imporre di promuovere le pari opportunità, è norma vincolante per tutti, e alla quale non ci si può sottrarre in ragione della natura *politica* dell'organo da cui promana la decisione o per la natura *politica* dell'atto. Come ebbe infatti a dire la Corte costituzionale nella sent. n. 81 del 2012 (in tema di equilibrio di genere nelle Giunte) *“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”*.

La proposta che qui si presenta intende, dunque, considerare congiuntamente le due problematiche dell'equilibrio di genere e della trasparenza dei procedimenti di nomina, con l'obiettivo di dare effettività agli artt. 51 e 97 della Costituzione, nei seguenti, ulteriori e differenti, ambiti di intervento:

a) Per quanto riguarda le nomine di enti pubblici o di alcuni componenti di autorità amministrative indipendenti che avvengono su designazione del Governo, e che prevedono un **passaggio parlamentare**, sovente nella forma del parere delle commissioni competenti, la proposta è finalizzata a introdurre una norma di principio sulla parità di genere, affiancata da norme puntuali sulla trasparenza dei procedimenti.

La norma di principio potrebbe prendere spunto da norme introdotte a livello regionale o nella legislazione elettorale, che fanno riferimento alla «promozione della parità tra uomini e donne attraverso la predisposizione di misure che permettano di accrescere la presenza del genere sottorappresentato».

Quanto alla trasparenza, pare indispensabile partire da una adeguata pubblicità delle posizioni disponibili, per prevedere poi, come ulteriori momenti, la raccolta di manifestazioni di interesse e la previsione di alcuni criteri legati alla presenza di requisiti di competenza.

b) Per quanto riguarda più specificamente le **autorità amministrative indipendenti**, intese in senso stretto (come è noto tale categoria non è definita precisamente dal nostro diritto positivo ed è frutto di una elaborazione dottrinale e giurisprudenziale), i cui componenti sono eletti dalle due Camere o nominati dai presidenti delle medesime, occorre intervenire con una norma puntuale a tutela della parità di genere nella composizione degli organi di vertice. Si tratta infatti di organi che, benché non previsti direttamente dalla Costituzione, svolgono rilevanti funzioni di

livello costituzionale, per le quali occorre la equilibrata presenza dei due generi.

Ad oggi, per la maggior parte dei casi, nei collegi delle autorità amministrative indipendenti siede una sola donna; trattandosi di organismi dal ridotto numero di membri, ciò comporta che la componente femminile si attesta ad un terzo o ad un quinto del totale.

Anche laddove il dato numerico è più incoraggiante, ad esempio nel caso del Garante della Protezione dei Dati Personali e dell' autorità per le garanzie nelle comunicazioni, occorre in ogni caso rilevare che la carica di Presidente è comunque sistematicamente ricoperta da uomini.

Il dato che merita di essere sottolineato è che per la quasi totalità di queste istituzioni, con la sola eccezione dell' Autorità per i trasporti, non esiste una legge che espressamente imponga il rispetto dell' equilibrio di genere per gli organi collegiali; similmente, difettano buone pratiche tese a favorire una composizione *gender-balanced* che salvaguardi efficacemente il principio di parità. Da ultimo, ma non per ultimo, va altresì evidenziato che il numero di donne presenti nel collegio è maggiore laddove è prevista una (seppur blanda) procedura di trasparenza: l' art. 153 del Codice privacy (dlgs. 196/2003 e ss.mm.) prevede, infatti, una procedura di presentazione delle candidature, la necessaria sussistenza di requisiti di professionalità e attinenza alle funzioni dell' organo e la pubblicazione sul sito *internet* di Camera e Senato delle candidature pervenute.

Alla luce di queste considerazioni, nello specifico sono stati individuati quali oggetto di intervento puntuale le seguenti autorità amministrative indipendenti: Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM), Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), Autorità di regolazione energia reti e ambiente (ARERA), Autorità regolazione trasporti (ART), Commissione nazionale per le società e a borsa (Consob), Commissione di vigilanza fondi pensione (Covip), Garante nazionale persone private della libertà personale (GNPL), Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN), Garante per la protezione dei dati personali (GPDP), Commissione garanzia sciopero (CGS).

Le medesime norme dovranno applicarsi anche all' Ufficio parlamentare di bilancio, che benché non possa essere definito, sulla base dei criteri sopra indicati, una autorità amministrativa indipendente in senso stretto, è tuttavia composto da tre membri nominati con Decreto adottato d' intesa tra i Presidenti delle Camere. I Presidenti devono selezionare i membri dell' UPB da una lista di dieci nomi redatta dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. La lista deve essere approvata dalle commissioni a maggioranza dei 2/3 dei componenti.

c) Le Camere eleggono anche, oltre ai componenti dei vertici delle autorità indipendenti, alcuni dei componenti dei **consigli delle magistrature speciali**: 4 componenti del Consiglio di presidenza della giustizia

amministrativa (su 15); 4 componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei conti (su 11); 4 componenti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (su 15); i Presidenti delle Camere nominano d'intesa uno dei componenti del Consiglio della magistratura militare (su 5). Ci sono poi i componenti (1/3) del Consiglio superiore della magistratura eletti sulla base della Costituzione dal Parlamento in seduta comune.

È infatti palese come oggi il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) non conti donne tra i componenti c.d. "laici" eletti dal Parlamento, mentre le 6 donne presenti nel collegio, che si compone in totale di 27 membri, sono componenti "togate" elette dai magistrati; anche il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (CPGA) non vede nessuna donna in carica tra i componenti "laici", mentre annovera 1 donna tra i componenti "togati", su un totale di 15 componenti; il Consiglio della Magistratura militare ha una sola componente donna – ancora una volta non espressa dal Parlamento – su 5 membri totali.

Una percentuale più elevata di donne si registra nell'ambito del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria in cui le donne sono 4 su 15 membri, ma nessuna di loro è stata eletta dalle Assemblee parlamentari; mentre significativamente inferiore è la presenza femminile – 1 donna su 11 componenti – per il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti. In questo caso si tratta di una componente facente parte di diritto del collegio (in quanto Presidente aggiunta della Corte dei conti).

Le (pur poche) donne presenti nei Collegi di questi organi costituzionali o di rilievo costituzionale non sono state (quasi mai) elette dalle Assemblee parlamentari.

Anche per tutti questi collegi, che svolgono rilevanti funzioni nei confronti delle rispettive magistrature, occorre, dunque, considerare l'esigenza di favorire una equilibrata composizione di genere e garantire la trasparenza dei procedimenti di selezione delle candidature, consentendo a tutti i soggetti che possiedono le competenze necessarie e la volontà di integrare l'organo, di presentare la propria candidatura in condizioni di eguaglianza e trasparenza, anche e soprattutto in ragione dell'elevato numero di magistrati donna ormai presenti nella magistratura ordinaria, ma non solo.

Le proposte applicative

L'intervento normativo complessivo si propone, dunque, di intervenire su tre linee direttrici principali: introduzione di norme di principio per gli enti pubblici le cui nomine prevedano un passaggio parlamentare (vedi punto 1); modifica delle norme istitutive delle AAI individuate al punto 2, dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio e degli organi di garanzia delle magistrature; istituzione di un organo *ad hoc* volto a monitorare l'attuazione del nuovo complesso normativo.

Per tutte le nomine che prevedono un **passaggio parlamentare** si ipotizza un procedimento volto a garantire la trasparenza nelle modalità di nomina, tramite ricorso, da modulare a seconda dei casi, a procedure di candidatura, con eventuale pubblicazione dei curricula (di tutti i candidati o solo di una *short list*).

Per quanto riguarda le **autorità amministrative indipendenti**, si propone di stabilire tre principi base nelle procedure di nomina ed elezione dei componenti degli organi di vertice:

(a) trasparenza nelle modalità di nomina, tramite ricorso, sul modello dell'art. 153 del Codice privacy (d.lgs. 196/2003 e ss.mm.) da modulare a seconda dei casi, a procedure di candidatura, con eventuale pubblicazione dei curricula (di tutti i candidati o solo di una *short list*) e selezione di essi sulla base di criteri fissati in norma di legge. In questo senso si potrebbe ragionare sulla istituzione di un portale unico in cui vengono pubblicati tutti gli avvisi di scadenza e le *call*.

(b) parità di genere nella composizione degli organi collegiali o nella composizione della rosa delle candidature da sottoporre al voto parlamentare, ove previsto. In particolare, si propone di stabilire una quantificazione della misura di riequilibrio al 60 per cento, che tiene conto delle norme vigenti in materia di nomine adottate più di recente (legge Delrio su giunte comunali e delle Città metropolitane). I componenti del medesimo sesso non possono superare dunque tale percentuale rispetto al totale. L'applicazione della misura agli organi paritari (ad esempio al garante per la Protezione dei dati personali e all'Autorità garante per le comunicazioni) si convertirebbe *ipso facto* in una quota del 50 per cento.

(c) alternanza nei meccanismi di nomina o elezione del Presidente. Poiché i presidenti delle autorità amministrative indipendenti, non soltanto hanno rilevanti poteri all'interno dell'organo, ma godono di grande visibilità all'esterno, giungendo in molti casi a diventare la "faccia" dell'istituzione stessa, è indispensabile una norma di equilibrio che riprenda, mutuandola dall'ordinamento portoghese, l'alternanza di genere nella presidenza dell'organo. L'alternanza va calcolata in senso diacronico e non sincronico rispetto al mandato precedente, autorità per autorità. In tal senso, si potrebbe intervenire con norma di principio di carattere generale ma individuando due fattispecie: c.1) elezione da parte dei componenti stessi dell'organo (come ad esempio per il Garante per la protezione dei dati personali); c.2) nomina governativa o da parte dei presidenti delle Camere.

Rispetto all'**elezione parlamentare dei componenti degli organi di garanzia delle magistrature ordinaria e speciali**, occorre premettere che non pare insormontabile l'argomento per cui l'introduzione del principio della parità di genere provocherebbe illegittime interferenze con l'autonomia dell'organo chiamato all'elezione, ovvero il Parlamento in seduta comune,

che potrebbe oltretutto apparire vincolato ad un incostituzionale obbligo di risultato.

A prescindere dalla soluzione della questione giuridico-formale relativa alla individuazione della fonte chiamata ad intervenire, su cui in questa sede non è possibile soffermarsi, si è ritenuto cruciale formulare un'ipotesi di lavoro per un intervento in questo ambito, alla luce di molteplici elementi che lo rendono non più procrastinabile: come si è già sottolineato, nonostante la preponderanza di donne magistrato, oramai dal 2015 affermatasi in Italia in termini assoluti, le posizioni apicali all'interno della magistratura continuano a essere ricoperte in netta prevalenza da uomini (70% delle funzioni direttive e 60% di quelle semidirettive); tale disparità è rispecchiata in modo esponenzialmente più forte all'interno del C.s.m., dove le donne sinora registratesi sono in tutto 29. Tenuto conto dell'effetto trainante che una composizione dei membri laici al C.s.m., paritaria sul piano del genere, potrebbe avere all'interno della magistratura, non ci si può dunque più esimere dall'addentrarsi in questo ambito.

Alla luce di ciò, si propone di introdurre due 'principi guida', tali da introdurre requisiti minimi di trasparenza delle candidature, nello spirito del presente documento, ed incidere nel momento precedente alla deliberazione del collegio elettorale, quando cioè i partiti formano le rose delle candidature (cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 2003).

Tali 'principi guida' possono essere così identificati.

a) trasparenza delle procedure di selezione dei candidati, tramite ricorso, con modalità analoghe a quelle previste per le autorità amministrative indipendenti, alla presentazione delle candidature ed eventuale pubblicazione dei curricula;

b) parità di genere nella composizione della rosa di candidati da sottoporre al voto del Parlamento, tale da imporre un vincolo ai partiti e ai gruppi politici nella scelta dei candidati e delle candidate e da rimuovere una discriminazione a danno del genere femminile, sistematicamente collocato in posizione di subalternità in questa fase, come i dati tutt'oggi incontrovertibilmente dimostrano, in attuazione della *effettiva parità* di genere proclamata dall'art. 3, secondo comma, Cost.

5. Nomine nelle società partecipate e parità di genere

La legge 120 del 2011 ha introdotto regole sulla composizione degli organi di amministrazione e controllo delle società per azioni quotate in mercati regolamentati, per garantire una più equilibrata composizione dei vertici aziendali, nei tre mandati successivi all'entrata in vigore della normativa. In attuazione della medesima legge, invece, il D.P.R. n. 251 del 2012 è intervenuto al fine di assicurare parità di accesso agli organi di

amministrazione e di controllo nelle società controllate ai sensi dell'art. 2359, primo e secondo comma, cod. civ., dalle pubbliche amministrazioni indicate all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, ad esclusione delle società a controllo pubblico con azioni quotate. Si tratta di una scelta che si colloca in linea di continuità con quella compiuta da altri Paesi europei (la Norvegia nel 2003 con la riforma del Public Limited Liability Companies Act, la Spagna con le Leyes Orgánicas 3/2007 e 31/2014, la Francia con la legge 103 del 2010 e la Germania con la modifica del § 96 Aktiengesetz) volta a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini e, più in generale, una maggiore diversità (*diversity*) nella composizione degli organi di gestione e di controllo, nella convinzione che quest'ultima migliori la *performance* economica dei soggetti economici.

A seguito degli incoraggianti risultati ottenuti con la legge Golfo-Mosca, il Legislatore ha ritenuto, nel 2019, con la legge n. 160, di prorogare la durata delle quote di genere per gli organi di decisione e controllo delle società quotate per altri sei mandati, nonché di irrobustire le proporzioni a favore del genere sottorappresentato. Non è invece stato previsto alcunché di analogo rispetto alle società a controllo pubblico, in cui le quote previste dal D.P.R. n. 251 del 2012 sono dunque in fase di esaurimento per decorso dei mandati interessati dalla misura.

Ai sensi del decreto legislativo n. 175 del 2016 (Testo unico in tema di società partecipate), per la verità, è previsto che di norma l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito dall'amministratore unico (art. 11, comma 2) e che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a rispettare, nella misura di almeno un terzo, una quota di genere nella scelta di tale carica, da computarsi non sul numero dei membri dell'organo amministrativo interessato dalla nomina, ma avendo riguardo al numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno dallo stesso ente pubblico socio (art. 11, comma 4, primo periodo).

È emerso tuttavia che la normativa in vigore a tutela delle pari opportunità nel mondo delle più importanti realtà economiche del paese merita di essere rafforzata.

Ad esempio, i più recenti report attestano che le donne raggiungono con più facilità la carica di amministratore indipendente rispetto a quella di amministratore delegato, che costituisce la figura chiave su un piano decisionale, tanto che una significativa presenza femminile in questo ruolo avrebbe un impatto particolarmente importante, anche per il contrasto agli stereotipi di genere; inoltre, la legislazione già in vigore fatica a sortire effetti significativi soprattutto in alcune aree del territorio italiano (Sud e Isole, 19,7%); ancora, il ruolo dell'amministratore unico, particolarmente frequente nelle società a controllo pubblico a seguito della riforma sopra citata ad opera del d. lgs. n. 175 del 2016, è tutt'oggi in larghissima parte ad appannaggio maschile (donne: 12,3%); da ultimo, più in generale, si assiste

al fenomeno della concentrazione delle cariche in poche figure femminili, mentre non si è realmente allargato il bacino di donne che ambiscono a tali posizioni attraverso il previo raggiungimento delle posizioni apicali dell'organizzazione societaria (fra i gruppi italiani quotati allo Stoxx Europe 600 c'è solo il 4% di donne Ceo). Conclusioni simili possono essere formulate anche per i Paesi europei citati in apertura: le scelte di *hard law* hanno contribuito a incrementare sensibilmente la presenza femminile nei consigli di amministrazione; tuttavia, poche donne ricoprono la carica di amministratore delegato o altre posizioni apicali del *management* aziendale. A ciò si aggiunga il fenomeno delle cosiddette gonne d'oro (*golden skirt*), termine col quale sono indicate le poche donne che siedono in una pluralità di consigli di amministrazione e che contribuiscono a rispettare i vincoli di legge, ma al contempo riducono la quantità delle posizioni disponibili per il genere meno rappresentato.

Occorre essere consapevoli che tale persistente disparità si associa a una scarsa trasparenza dei processi di selezione, rimanendo le conoscenze e competenze femminili nell'ombra a causa di meccanismi di scelta degli amministratori disfunzionali rispetto all'emersione del merito. Dove la legge n. 120 del 2011 è riuscita ad incidere, si rileva invece un innalzamento dei livelli qualitativi dei profili dei membri degli organi di amministrazione e controllo: in questo senso, il rapporto Consob sulla *corporate governance* nelle società italiane quotate in borsa del 2018 mette in evidenza che “alla maggior partecipazione si associa una riduzione dell'età media dei consiglieri, un aumento del numero di laureati e una maggiore diversificazione dei profili professionali”. Ciò non significa che i curricula femminili vincano sempre la competizione, ma che, da quando la legge n. 120 ha iniziato a produrre effetti, la strada per l'emersione del merito e delle competenze si è allargata.

Le ripercussioni della mancata valorizzazione dei talenti femminili non si esplicano dunque solo sul piano sociale, dove gli stereotipi persistono, ma anche su quello economico della performance aziendale.

Rispetto al piano sociale, occorre evidenziare che fenomeno di particolare gravità, come la violenza di genere, proliferano in una società dove l'emancipazione femminile stenta ad affermarsi. Rispetto al piano economico, è necessario sottolineare quanto messo in luce in diversi studi, e poi ricordato a livello di Unione europea nella Strategia per la parità di genere 2020-2025, presentata dalla Commissione al Parlamento europeo il 5 marzo 2020: “*disporre di un ampio ventaglio di talenti e competenze contribuisce a migliorare il processo decisionale e la governance societaria e stimola la crescita economica*” (COM(2020) 152 final).

La presente proposta scaturisce dalla maturazione della consapevolezza che le pari opportunità riposano, da un lato, sulla realizzazione del disegno costituzionale, che mette al centro la persona e i suoi diritti e che sposa un'idea di democrazia in cui tutti possano dare il loro contributo

partecipativo e sviluppare la loro personalità; dall'altro lato, sull'acquisizione scientifica, oramai consolidata, in base alla quale i benefici legati alla piena realizzazione delle pari opportunità, attraverso una maggiore emersione del merito, si manifestano a più livelli: sociale, culturale ed economico.

Si è dunque assunto l'obiettivo di una garanzia delle pari opportunità trasversale alle società private e a controllo pubblico, in cui, tramite la previsione di un procedimento improntato all'inclusione e alla trasparenza, l'eguaglianza di genere funge da cinghia di trasmissione del merito, a sua volta volano di efficienza, buon andamento e dunque maggiore resa anche su un piano economico delle società a partecipazione pubblica.

Le proposte applicative

Si è pertanto tentato di individuare e declinare, anche alla luce di interlocuzioni con alcuni dei soggetti che, a livello istituzionale, hanno il compito di dare attuazione e monitorare l'esito applicativo del tessuto normativo volto a garantire le pari opportunità nelle società a controllo pubblico, alcuni passaggi procedurali nodali per assicurare standard minimi di equilibrio di genere e trasparenza.

Tali passaggi nodali del procedimento di nomina saranno delineati in modo flessibile e dovrebbero essere attuati mediante normativa "leggera", al fine di non irrigidire eccessivamente le tappe del percorso che ciascun socio pubblico sarà chiamato a seguire, tenuto conto della varietà di società astrattamente rientranti nell'ambito di operatività della futura disciplina. Occorre infatti premettere che, per la delimitazione dell'ambito soggettivo di intervento rispetto alla nozione di controllo pubblico, si è fatto riferimento al parere del Consiglio di Stato n. 01801/2014 del 04/06/2014, che fa propria un'ampia tipologia di enti.

La scelta di un intervento normativo "agile", imperniato sulla trasparenza, trova peraltro una corrispondenza in quegli ordinamenti, prevalentemente di *common law*, che volendo garantire una più equilibrata (differenziata) composizione del *management* aziendale, si sono affidati a strumenti di *soft law* (dalle raccomandazioni delle autorità regolatorie ai codici di condotta dei soggetti interessati) e, così facendo, hanno allargato la prospettiva dal risultato al procedimento di selezione seguito per raggiungerlo. L'esperienza di tali Paesi interessa proprio perché imperniata sulla trasparenza delle posizioni disponibili, dei criteri di scelta adottati per selezionare i candidati interessati ad occuparle e dei soggetti che nello specifico opereranno nella selezione dei *curricula* (v. lo *UK Corporate Governance Code* e *The Standard Voluntary Code of Conduct for Executive Search Firms*).

Alla luce di quanto prospettato, la proposta di legge viene ad articolarsi in due aree di intervento, volte, *in primo luogo*, a introdurre alcune regole minime trasparenza del procedimento di nomina e, *in secondo luogo*,

ulteriori norme volte ad un'applicazione trasversale e effettiva dell'equilibrio di genere.

a) Le regole minime di trasparenza in discorso si dovranno innestare in un procedimento volto primariamente ad ampliare il più possibile il bacino dei soggetti tra cui selezionare chi ricoprirà la carica. In questo senso, si ritiene che l'autocandidatura funga da strumento che, in taluni casi, possa prestarsi, da un lato, ad aumentare la platea delle candidate e dei candidati, favorendo il ricambio dei soggetti in carica e l'emersione di nuove competenze; dall'altro lato, a contrastare il fenomeno della individuazione della candidata donna «in limine» del termine per la nomina, sulla base di logiche talvolta distanti da quelle ispirate dalla necessità di giungere all'emersione effettiva delle competenze. Allo stesso tempo, il flusso delle candidature, anche femminili, potrebbe essere potenziato mediante l'istituzione di un Albo pubblico delle competenze, cui l'organo dotato del potere di nomina possa eventualmente e facoltativamente fare riferimento, presso l'Osservatorio per la parità (cfr. par. 7). Potrebbe dunque essere opportuno vagliare questa ipotesi di lavoro.

In questo quadro, le singole posizioni per cui il decisore pubblico effettuerà la nomina, unitamente ai termini e ai requisiti per la presentazione delle candidature, saranno oggetto di raggruppamento in base al settore di attività delle società e pubblicazione in un'unica pagina web.

Come ulteriore ipotesi di lavoro, che possa fungere da eventuale base di lavoro per lo studio di un'integrazione di tale cornice normativa mediante norme di *soft law* rispettose dell'autonomia del decisore pubblico nazionale e locale, si ritiene opportuno citare la linea di intervento adottata dal Comune di Milano con il "Regolamento sugli indirizzi e le procedure per la nomina, la designazione e la revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende, istituzioni e società partecipate", approvato nel 2012. Il regolamento, oltre a rendere trasparenti i punti nodali del procedimento di nomina - attraverso, tra le altre cose, la pubblicazione e il costante aggiornamento dell'elenco di società ed enti a partecipazione comunale e la uniformazione dei termini per le candidature -, ha formalmente costituito una Commissione di esperti ed esperte, di riconosciuta competenza ed indipendenza, chiamata di volta in volta a selezionare le candidature ammissibili per ogni posizione, così da sottoporre la rosa di nominativi dotati dei requisiti richiesti dalla legge agli organi chiamati alla nomina. L'istituzione della Commissione è dunque funzionale a supportare la attività di vaglio in capo al decisore politico mediante un'importante attività di natura istruttoria.

Al di là della configurazione o meno di una commissione ad hoc, simile impostazione ricalca, almeno in parte, l'altrettanto interessante esperienza del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Secondo quanto previsto da delibere ministeriali consolidate nel corso degli anni, infatti, il Dipartimento del Tesoro è chiamato a compiere un'attività istruttoria

secondo criteri legati a competenza e professionalità, con il supporto di società specializzate nella ricerca e selezione dei top manager. Da ultimo, oltretutto, con delibera n. 6216 del 31 marzo 2021, si è previsto, rispetto a merito e parità di genere, che l'istruttoria in discorso debba essere volta ad *“individuare i migliori profili per professionalità e competenza e, fatti salvi gli specifici assetti di governo societario, l'ottimale composizione collettiva, anche per età e genere, degli organi sociali, con l'obiettivo di perseguire il successo sostenibile delle società”*, tenuto anche conto del settore in cui opera la singola società.

b) Al fine di assicurare effettività al principio dell'equilibrio di genere e renderne la applicazione trasversale a tutti gli ambiti di intervento di nomine pubbliche, occorrerà procedere alla rimozione del disallineamento determinato dalla l. n. 160 del 2019 tra le società controllate a livello pubblico quotate e non quotate in borsa, queste ultime ricadenti sotto la disciplina del D.P.R. n. 251 del 2012. Tale operazione è fondamentale per assicurare l'effettività delle quote, prorogate ex lege rispetto alle società a controllo pubblico solo se quotate in borsa: in assenza di tale intervento, viene infatti a cadere anche il potere previsto, in capo alla Presidenza del Consiglio o al delegato/a per le Pari Opportunità, di vigilanza sul rispetto delle quote, con contestuale potere di diffida (doppia), cui consegue, in caso di inottemperanza, la decadenza *ope legis* dalla carica. Sul punto si segnala l'esperienza dell'attività di monitoraggio e diffida sinora registrata in capo al delegato/a per le Pari Opportunità, apprezzabilmente connotata dallo spontaneo adattamento alle quote a seguito della segnalazione dell'inadempimento da parte delle società inadempienti.

Si ritiene essenziale, peraltro, estendere tale potere di vigilanza alle nomine di amministratore unico effettuate nell'arco dell'anno, di cui al Testo Unico sulle società partecipate (art. 11, comma 4): come si è già visto, infatti, in riferimento a questa carica, ciascun ente pubblico socio è tenuto a rispettare la quota di un terzo per le nomine effettuate nel corso dell'anno del genere meno rappresentato. Tuttavia, allo stato, tale attività di nomina risulta priva di controllo; neppure è previsto il relativo potere di diffida, con conseguente cessazione dalla carica in caso di inottemperanza. Data la tipologia di quota, incidente in modo diacronico su società tra loro diverse, sono però mancanti dei criteri per individuare quale società sia destinataria della diffida e della decadenza dalla carica dell'amministratore unico, tra tutte quelle oggetto di nomina nell'arco dell'anno da parte dello stesso ente pubblico socio. Pertanto, allo scopo di garantire che la previsione legislativa non rimanga solo sulla carta, si ipotizza la previsione della pubblicazione di un report annuale (eventualmente avvalendosi dell'Osservatorio per la parità, per cui cfr. il par. 7) e di eventuali buone prassi che consentano di individuare e rimuovere l'ostacolo alla tutela dell'equilibrio di genere.

6. Le Regioni e gli enti territoriali

La natura composta del nostro ordinamento implica una rispettosa attenzione all'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle entità substatali e obbliga a mettere in campo strumenti diversi a seconda del livello di governo coinvolto con il fine di assicurare la piena applicazione di quei principi di uguaglianza di genere formale e sostanziale sanciti oltre che dall'art. 3 della Costituzione, anche dall'art. 51 e 117.7.

Non si deve dimenticare infatti che, nonostante l'impianto declamato nell'art. 114, il quale pare delineare una sorta di equiparazione delle diverse componenti che costituiscono la Repubblica, la struttura del governo territoriale italiana presenta notevoli peculiarità rispetto al panorama del diritto comparato, dal momento che rifugge una struttura meramente concentrica in favore di un'organizzazione più complessa che assegna la competenza sugli enti locali allo Stato e non (come è solito accadere negli ordinamenti decentrati) alle regioni, ossia al livello di governo più prossimo all'amministrazione locale.

L'art. 117 lettera p), infatti, riconosce allo Stato competenza esclusiva in tema di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", sancendo una potestà del governo centrale che circoscrive direttamente l'autonomia regolamentare, in particolare quando debbano trovare piena applicazione i principi generali dell'ordinamento. È in forza di questo potere che lo Stato è potuto intervenire a dare contenuto ai principi costituzionali in tema di parità e pari opportunità di genere nell'ambito delle nomine, con l'art. 6, comma 3 del d.lgs. 267/2000 (Testo unico enti locali) prevedendo che: *"Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire 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"*. Allo stesso modo, si fonda su tale titolo competenziale anche l'art. 1, comma 137, della Legge 56/2014 che ha fissato al 40% la quota di presenza di genere nelle giunte dei comuni con più di 3000 abitanti. Sarebbe dunque in base a questo stesso titolo che lo Stato, valutata la necessità di rendere più stringente il vincolo di fine in capo agli enti locali, potrebbe intervenire nuovamente in materia allargando l'ambito di azione e introducendo vincoli procedurali più stringenti che possano eventualmente essere fatti valere in sede giurisdizionale in caso di inapplicazione. È questa la strada che si ritiene utile percorrere, facendo, dunque, leva sulla competenza esclusiva dello Stato in tema di enti territoriali.

Diversa la natura della potestà statale di fronte alle regioni e dunque diversa la strada che deve essere percorsa con il fine di consentire la piena realizzazione su tutto il territorio nazionale dei principi di equilibrio di genere costituzionalmente sanciti, incidendo con una normativa che condizioni i poteri di nomina degli organi regionali.

Il carattere legislativo del nostro decentramento impone una relazione di coordinamento centro-periferia rispettosa del riparto di competenze disegnato dal Titolo V della Costituzione, ma che, al contempo, presuppone una dinamica che va oltre il mero approccio competenziale.

L'esperienza maturata in seno alla giustizia costituzionale, del resto, non fa che confermare la tendenza registrata più in generale nel diritto comparato, dove è sempre più evidente l'accentuarsi di una dinamica necessariamente cooperativa in seno allo stato composto, rispetto alla quale la mera ripartizione di competenze sulla carta non pare sufficiente.

Solo l'accettazione in comune dei valori repubblicani che devono essere ribaditi nelle politiche dei diversi livelli di governo garantisce la loro piena implementazione e consolidamento. Ogni altra soluzione è destinata a tramutarsi in occasione di conflitto centro-periferia, ossia nell'ennesima lotta per definire la titolarità di uno spazio di decisione a scapito dei contenuti, ma soprattutto del radicarsi del valore stesso.

Se per quel che riguarda gli enti locali lo Stato può fondare la propria legittimazione a intervenire prima di tutto in forza di un titolo competenziale costituzionalmente sancito, in ambito regionale bisognerà operare con il fine di propiziare prima di tutto una pratica del dialogo, una cultura della decisione partecipata che passa attraverso il confronto nelle sedi della cooperazione con il fine non solo di tracciare confini di azione politica, ma anche di definire piattaforme di responsabilità condivisa.

Solo condividendo prima l'idea dei benefici che determinate politiche possono portare all'ordinamento nel suo complesso è possibile mettere in campo strategie integrate capaci di innescare un cambiamento per quel che concerne la concreta applicazione dei principi che riguardano la piena realizzazione di una democrazia duale.

Se è vero dunque che lo Stato è limitato nella sua azione dall'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni, in particolare per quel che qui ci riguarda in tema di forma di governo e potestà organizzativa, non di meno un ruolo fondamentale lo Stato può tornare a svolgerlo facendosi parte attiva nell'innescare un circuito virtuoso di collaborazione in seno all'organo che più di ogni altro, *rebus sic stantibus*, può farsi scenario di pratiche di collaborazione, la Conferenza Stato-Regioni, la cui funzione di facilitatore delle relazioni Centro-periferia è ampiamente riconosciuta.

È in seno a questo organo di raccordo che deve essere concertata la piattaforma normativa cui le regioni devono attenersi in tema di nomine al fine di innescare un circuito virtuoso per la pubblica amministrazione nel suo complesso. Un intervento legislativo volto a garantire equilibrio di genere

nell'esercizio dei poteri di nomina da parte di tutti gli organi dell'apparato regionale, infatti, rappresenta al contempo una importante occasione per riportare al centro del dibattito pubblico il discorso sul metodo di nomina nel suo complesso e sulla valorizzazione delle competenze così come richiesto dall'articolo 97 della Costituzione.

L'ambito regionale

Attualmente solo poche regioni hanno una legislazione regionale che disciplini il tema della parità di genere nei procedimenti di nomina di propria competenza (Lazio, Sardegna, Umbria, Basilicata e provincia di Trento). Pochissime poi prevedono dei meccanismi di controllo sul rispetto dei principi di parità (Campania, Marche e Toscana) con effetti in realtà molto limitati perché il controllo non è poi seguito da un meccanismo di sanzione, previsto solo dalla legge della regione Lombardia.

E' quindi sicuramente opportuna una normativa statale che fissi i principi generali, sia d'attuazione dell'art. 117 comma 7, ma anche più in generale dell'art. 117 comma 2 lett. m) come determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti "i diritti civili".

Occorre tuttavia tener conto anche del fatto che le regioni hanno autonomia organizzativa ed il tema delle nomine sotto alcuni profili rientra nell'ambito delle scelte d'indirizzo politico. Questo non esclude che possano essere individuati i principi generali che le stesse regioni dovranno poi attuare con la propria legislazione, principi che, in assenza di una legislazione d'attuazione, devono tuttavia valere nei confronti delle regioni "inadempienti".

Si può quindi ipotizzare una normativa "cedevole", che si limiti a richiedere alle regioni di:

- I. disciplinare con legge i principi generali in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione (Presidente della Regione, Presidente del Consiglio o del Consiglio regionale);
- II. tale legge deve garantire i principi di trasparenza, partecipazione e meccanismi che garantiscano il riequilibrio di genere.
 1. Trasparenza dei procedimenti con riguardo sia alla pubblicità di tutte le posizioni da ricoprire, sia dei procedimenti per la presentazione delle candidature e/o i requisiti richiesti:
 - (a) previsione di un elenco delle nomine e designazioni da effettuare nell'anno solare successivo a cura della regione;
 - (b) nel momento dell'avvio della procedura al fine di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne, i soggetti titolati a presentare candidature sono tenuti a proporre, per gli organismi collegiali, nominativi di persone di entrambi i generi che rispondano alle competenze richieste dal bando.

2. Trasparenza in fase di valutazione delle candidature con relativa procedimentalizzazione al fine di garantire le competenze richieste.
3. Previsione di rimedi sanzionatori per l'ipotesi di violazione o inattuazione delle norme a garanzia del rispetto del principio di parità o comunque meccanismi che consentano il riequilibrio del genere sottorappresentato. Il vincolo non può riguardare la singola nomina, ma un gruppo di nomine che può essere quantificato in sei mesi/un anno.

Una normativa di principio di questo tenore richiede innanzitutto una stretta collaborazione e partecipazione delle stesse regioni che devono essere sensibilizzate al rispetto dei principi di pari opportunità, al fine di evitare di approvare una normativa di principio che poi venga in vario modo “aggirata” dalle stesse regioni nel contenuto o negli obiettivi (come in parte è avvenuto vedendo i risultati elettorali di alcune regioni, nonostante la previsione della doppia preferenza di genere). Come ricordato in premessa, quindi, è necessario prevedere un ruolo di regia giocato in seno alla Conferenza Stato /Regioni che deve essere non solo coinvolta nella formulazione della eventuale normativa, ma anche nella sua piena attuazione e nella garanzia del rispetto.

In questo senso la proposta avanzata sarebbe in continuità con l'idea di costituire a livello centrale un luogo di raccordo, confronto, monitoraggio che nel caso specifico funga anche da luogo di composizione di eventuali divergenze che possano coinvolgere lo Stato e le Regioni inadempienti. Sarebbe dunque importante valutare la possibilità che tale “osservatorio” garantisca la partecipazione di rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

L'Osservatorio potrebbe anche consentire di svolgere funzioni di verifica del rispetto dei requisiti e delle competenze prescritte per ricoprire determinate funzioni, posti a tutela non solo delle pari opportunità, ma ancor più il principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.).

Gli enti locali

L'attuazione dei principi costituzionali sulla parità di genere costituisce un obiettivo della Repubblica che, ai sensi dell'art. 114 Cost., coinvolge, oltre lo Stato, anche le Regioni e gli enti locali.

In tema di “nomine” il raggiungimento di tale obiettivo richiede accorgimenti normativi che investano diversi aspetti e precisamente:

- (a) la trasparenza dei procedimenti;
- (b) le modalità di presentazione delle candidature;
- (c) la procedimentalizzazione della fase di valutazione delle candidature;
- (d) la pubblicità delle informazioni e dei procedimenti;
- (e) la previsione di rimedi sanzionatori per l'ipotesi di violazione o inattuazione delle norme a presidio della parità stessa.

Attualmente la normativa statale in vigore si limita ad indicare agli enti territoriali la necessità di garantire il raggiungimento dell'obiettivo, mentre mancano norme più specifiche riguardanti gli aspetti sopra evidenziati. Taluni enti, in realtà, hanno già adottato norme assai precise ma, allo scopo di evitare che la discrezionalità degli stessi possa sconfinare nella violazione dei precetti costituzionali sulla parità occorre che la normativa statale possa intervenire con l'obiettivo di armonizzare.

Dal punto di vista meramente formale, dunque, potremmo dire che la legislazione statale è già completa quanto a principi ed indirizzi verso gli enti locali i quali, peraltro, nei propri statuti hanno, in maniere differenti, riprodotto tali principi ed indirizzi.

Ciò, tuttavia, non è stato sufficiente a produrre il salto di qualità auspicato poiché spesso tali norme non hanno attuazione e nei confronti di tali mancate attuazioni non sono previsti meccanismi sanzionatori.

In sostanza il vero salto che occorre compiere è far sì che tali previsioni da meramente programmatiche divengano altresì precettive, che, in altri termini gli indirizzi diventino "obblighi" di raggiungere il risultato della parità.

Ciò, peraltro, in coerenza con l'art. 51 Cost., con il decreto legislativo dell'11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità) e con l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il cui obiettivo è quello di rendere effettiva la partecipazione di entrambi i sessi in condizioni di pari opportunità, alla vita del Paese, compresa quella istituzionale degli enti locali.

A tale motivo si rende necessario un ulteriore intervento sulla normativa del Testo unico degli enti locali che richieda agli enti locali di inserire, nei propri statuti e nei propri regolamenti riguardanti le nomine, procedure da seguire per raggiungere lo scopo e strumenti di sanzione in caso di inattività degli organi.

Con riguardo all'ambito delle nomine l'art. 6, comma 3 del d.lgs. 267/2000 (Testo unico enti locali) prevede che: *"Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire 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"*.

Tale elencazione andrebbe integrata con: *"consorzi, associazioni tra comuni, società di capitali e consortili, istituti di credito e loro enti di controllo o fondazioni, università, politecnici, teatri, musei, istituzioni culturali, fondazioni culturali"*.

Al solo scopo di verificare la coerenza con le norme elaborate dagli enti locali e gli obiettivi costituzionali della parità, si potrebbe anche integrare il comma 6, introducendo la previsione del necessario invio da parte degli enti

stessi dei regolamenti sulle nomine al Dipartimento per le pari opportunità ovvero ad un osservatorio *ad hoc* (vedi *infra*).

In relazione alla **trasparenza dei procedimenti** occorrerebbe introdurre l'obbligo per gli enti locali di pubblicizzare adeguatamente, a determinate scadenze (gennaio e luglio rispettivamente per il primo e secondo semestre dell'anno) l'elenco delle nomine e delle designazioni da effettuare nell'anno in questione. Occorrerebbe, altresì, introdurre l'obbligo di adeguata pubblicità alle procedure di nomina e designazione delle organizzazioni di cui sopra (v. ambito nomine) che dovrebbero comunicare almeno due volte all'anno, di ciascun anno, al Sindaco, alla Presidenza del Consiglio Comunale ed ai Capigruppo l'elenco delle nomine indicando esplicitamente anche il soggetto cui compete la nomina.

Sotto il profilo della **valutazione delle candidature** è necessario vengano introdotti diversi obblighi: pubblicità delle domande presentate; pubblicità della eventuale commissione di pre-selezione; vincolo della motivazione nella scelta, anche in relazione alla rappresentanza di genere.

Infine, allo scopo di **rendere effettivi gli obblighi** di cui sopra, sempre nell'art. 6 del TUEL, si potrebbe ragionare sull'opportunità di introdurre forme di annullabilità della nomina in caso l'ente territoriale o una delle istituzioni o organizzazioni previste non abbiano rispettato le norme. Per rendere giustiziabili in termini più robusti le nomine scorrette o effettuate in violazione della parità bisognerebbe si potrebbe ragionare sui modi per rendere più semplice la possibilità di ricorrere, ovvero sull'individuazione di un organo di garanzia o di tutela di legittimità all'interno dell'ente cui sia possibile indirizzare un reclamo, con obbligo di verifica in tempi rapidi e certi.

7. L'Osservatorio per la parità di genere

Il controllo sull'attuazione delle modifiche normative introdotte è uno snodo cruciale nel percorso di affermazione delle pari opportunità al fine di valutare sia l'efficacia delle scelte del Legislatore, sia la tenuta temporale delle stesse.

Sulla base degli incoraggianti risultati sinora ottenuti in relazione al rispetto delle quote di cui al D.P.R. n. 251 del 2012, monitorati dal Dipartimento delle Pari Opportunità ai sensi dell'art. 4 del medesimo decreto, si propone di istituire presso il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Osservatorio nazionale per l'eguaglianza di genere nei procedimenti di nomina con il compito di:

- (a) monitorare il rispetto delle norme volte a garantire l'equilibrio di genere in relazione a tutti i destinatari della proposta, segnalare ai

- soggetti interessati la mancata ottemperanza a tali disposizioni e presentare una relazione periodica al Parlamento sulla parità di genere;
- (b) con riferimento agli enti pubblici alle autorità amministrative indipendenti e agli organi di garanzia, pubblicizzare le informazioni relative alle scadenze dei collegi in carica, ai termini per la presentazione delle candidature e ai criteri di valutazione adottati per la selezione;
 - (c) con riferimento alle società partecipate, la pubblicazione dell'Albo delle società partecipate (con relative scadenze dei termini per la presentazione delle candidature) e dell'Albo pubblico delle competenze;
 - (d) con riferimento a Regioni ed enti locali, valutare l'adeguatezza dei regolamenti degli enti locali in materia di nomine.

Va altresì valutato, in base ai compiti che si intenderà assegnare all'organo ed all'ampiezza dell'ambito di intervento (si potrebbe prevedere un potere di monitoraggio anche sulla normativa regionale e locale), che tipo di composizione sia maggiormente adeguata. La disciplina di funzionamento potrebbe essere dettata con fonti secondarie, accompagnandola con apposite misure per potenziare la dotazione economica, finanziaria e in termini di organico – anche con riferimento alla possibilità di dotarsi di esperti – del Dipartimento.