



Autorità Nazionale Anticorruzione

Prot. Uscita del 16/06/2021

Numero: 0047801

Ufficio: PRES - PRESIDENZA

Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia

Commissione 1<sup>a</sup> Affari Costituzionali – Senato della Repubblica - 03 giugno 2021

***A.S. n. 1785 "Norme per la promozione dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali,  
nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico  
e nei comitati di consulenza del Governo"***

### **Premessa**

Prima di addentrarsi nel merito della questione oggetto del provvedimento in esame, desidero esprimere un **sentito ringraziamento** al Presidente e a tutti i membri della Commissione per la richiesta di audizione dell'Autorità che, in tal modo, risulta coinvolta in un'**iniziativa legislativa senza dubbio di grande rilevanza** per l'assetto istituzionale della nostra Repubblica.

Nei giorni scorsi, l'Italia ha celebrato il **75° anniversario** del referendum istituzionale e dell'**elezione dell'Assemblea costituente**, che rappresentò anche la **prima occasione** in cui le **donne** ottennero la piena parificazione agli uomini in tema di **elettorato attivo e passivo**.

Grazie a questo, alcune donne vennero effettivamente elette il 2 giugno 1946 ed entrarono anche a far parte della "**Commissione dei Settantacinque**" – organo incaricato di stendere il primo progetto di Costituzione – contribuendo in modo decisivo, tra gli altri, all'affermazione della parità di genere sia formale che sostanziale.

Se, per un verso, si deve all'**on. Angela Merlin**, l'introduzione di una espressione che specifica il divieto di discriminazioni basate sul genere, per cui all'**articolo 3, primo comma, Cost.**, recita che "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, **senza distinzioni di sesso**, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*"; per altro verso fu dell'**on. Teresa Mattei** la proposta (approvata in Assemblea costituente) di aggiungere le parole "**di fatto**" al secondo comma del predetto articolo 3, con ciò ancorando ad elementi concreti e non astratti il **compito positivo** assunto dalla Repubblica di rimuovere le disuguaglianze<sup>1</sup>, grazie all'affermazione del principio di **eguaglianza sostanziale**.

In questo quadro, si può affermare che quest'ultimo emendamento per certi versi costituì la base del percorso che portò a **modificare l'art. 51 della Costituzione**, mediante l'approvazione della **legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1** consentendo di **aggiungervi** il periodo: "*A tal fine la **Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra uomini e donne***". È infatti lungo tale

---

<sup>1</sup> Articolo 3, secondo comma, Cost.: "*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".



percorso, significativamente affidato ad un fondamentale contributo di personalità femminili all'interno delle istituzioni, che si è potuto arrivare a sancire il principio per cui la presenza femminile all'interno delle aule della politica sia incentivata mediante la predisposizione di **interventi "positivi"**, e non venga solo proclamata formalmente.

Certamente, sin dalla stesura (e approvazione) della Carta costituzionale, **molto è stato fatto in tema di parità di genere**. A tal proposito, si pensi che, mentre nel corso della I° **Legislatura** sedevano in Parlamento 982 Parlamentari, di cui 49 donne (45 Deputate e 4 Senatrici), raggiungendo una soglia pari al 5%, nel 2018 (XVIII° **Legislatura**), sono risultate elette in Parlamento 334 donne, di cui 225 alla Camera dei Deputati e 109 al Senato, raggiungendo una quota percentuale pari a circa il **35%**, a fronte di una **media europea del 32,8%**.

Le considerazioni che precedono non impediscono, tuttavia, di aggiungere che, oggi, **molto altro ancora deve essere compiuto** in tale ambito; i dati dell'*Inter-Parliamentary Union* collocano, infatti, l'Italia solo al **35° posto** della classifica relativa alla presenza di donne nei parlamenti nazionali.

Proprio per questo, il **disegno di legge** all'esame della Commissione e di cui si discute **si muove nella giusta direzione** di un consolidamento, nonché di maggiore effettività e cogenza, del principio sancito dalle richiamate disposizioni costituzionali che, quindi, rappresentano un punto di arrivo ma, allo stesso tempo, un punto di partenza per successivi necessari sviluppi.

### **1. Principio della parità di genere, trasparenza e prospettive di intervento negli ambiti di preminente interesse istituzionale di ANAC**

Fatte tali premesse di carattere generale, per ragioni di brevità ed in considerazione del poco tempo a disposizione, si ometteranno notazioni di carattere generale sul disegno di legge in esame, limitandosi invece alle specifiche disposizioni che interessano l'Autorità nazionale anticorruzione, evidenziando unicamente gli aspetti maggiormente legati allo specifico della sua **missione istituzionale**.

In via preliminare, non ci si può sottrarre dall'esprimere **gratitudine nei confronti del Governo e del Parlamento** per le scelte operate nell'ambito della procedura di designazione dei Componenti del Collegio dell'Autorità.

Fino ad oggi, infatti, è sempre stato **garantito il rispetto del principio dell'equilibrio di genere** nell'ambito dei componenti il **Consiglio (due membri su quattro)**, di fatto **già andando nella direzione di quanto esplicitamente statuito all'articolo 5, comma 6, del disegno di legge in esame**.

A ciò si aggiunga la concreta testimonianza del fondamentale apporto, **anche in fatto**, della presenza delle due attuali Componenti all'interno nel Collegio in termini di arricchimento e professionalità.

Venendo ora alle **funzioni svolte dall'ANAC** bisogna innanzitutto specificare che, com'è noto, quest'ultima ricomprende all'interno della propria **missione istituzionale** la **vigilanza**, da un lato, sul



rispetto della correttezza e dell'integrità nelle pubbliche amministrazioni che implica – seppure indirettamente – anche un'attività di controllo sulle **procedure concorsuali che devono svolgersi in modo pubblico e trasparente**, così come sancito dalla Costituzione e, dall'altro lato, **sul rispetto e valorizzazione della normativa sulla trasparenza**, allo scopo precipuo di **promuoverne** lo sviluppo e la diffusione all'interno della pubblica amministrazione e delle istituzioni nazionali.

Con specifico riguardo alla questione dei concorsi pubblici, **l'anniversario celebrato nella giornata del 2 giugno induce inevitabilmente a richiamare l'opera di un altro Costituente illustre**, seppur non nella veste di componente dell'Assemblea costituente e della Commissione dei Settantacinque, ma di avvocato di fronte alla Corte costituzionale, della quale fu poi chiamato a far parte, ossia il **Professore Costantino Mortati**.

Si deve, infatti, ad un suo famoso patrocinio davanti alla Corte costituzionale il fatto che le **donne accedano ai concorsi pubblici ormai da 60 anni**; è nota la vicenda di **Rosa Oliva** che si presentò al concorso per la carriera prefettizia sapendo, in quanto donna, di non averne i requisiti. Ebbene, fu proprio in quell'occasione che il professore **Costantino Mortati**, in qualità di suo avvocato, presentò un ricorso, e il **13 maggio 1960** la Consulta si pronunciò riconoscendo il diritto a tutte le donne di partecipare ai concorsi pubblici, prima **riservati ai soli uomini**.

Può dunque constatarsi come, da quel momento in poi, le donne abbiano affermato la propria presenza soprattutto nella pubblica amministrazione, ove l'accesso avviene tramite procedura concorsuale e/o selettiva, mostrando tutto il proprio valore.

A tal proposito, se si analizzano i dati contenuti nel **Rapporto 2014 della Rete Armida** sulle donne ai vertici del settore pubblico, si ricava che, **quando l'accesso alle posizioni direttive avviene tramite concorso pubblico, la parità di genere sembra rispettata e le donne hanno a volte maggiore successo**.

Esempio paradigmatico, in tal senso, è rappresentato dalla **magistratura**, ove l'accesso alla relativa carriera avviene solamente a seguito di espletamento del concorso pubblico. Ebbene, già al momento della compilazione del rapporto, si registrava una quasi perfetta **parità, in quanto le donne rappresentavano il 49,9% del totale**. Inoltre, tra i 32 nuovi **magistrati referendari dei Tar** vincitori di concorso, 19 erano donne, mentre nelle selezioni per la magistratura contabile del 2013, 10 su 21 erano donne. A fronte, di ciò, con riferimento agli incarichi raggiunti per nomina e non per concorso, il rapporto evidenziava tuttavia che **nessuna donna in Italia, al momento della compilazione del citato Rapporto, era Procuratore generale in una Corte d'appello e nessuna era presidente di un Tar**.

Peraltro, proprio rispetto al provvedimento oggi all'attenzione della Commissione l'ANAC se, per un verso, intende esprimere, ancora una volta, il proprio plauso per l'iniziativa intrapresa su un tema rispetto al quale non può più essere procrastinato un intervento del legislatore, per altro verso richiama l'attenzione su una particolare disposizione – **l'articolo 5, comma 1** – che pone alcune questioni.



Con specifico riferimento al testo normativo oggi all'esame della Commissione, per le ragioni sopra richiamate, si vuole quindi concentrarsi esclusivamente sull'art. 5 dello stesso, dedicato alle Autorità amministrative indipendenti. La disposizione in commento stabilisce che venga aggiunto un ulteriore comma (**comma 1-bis**) all'articolo 22 del decreto-legge 24 giugno n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2021, n. 114), prevedendo che nella scelta dei Presidenti delle Autorità sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere *"nella misura di almeno due quinti, da computare sul numero complessivo delle nomine effettuate nel corso di tre anni"*, stabilendo altresì che il rispetto della quota appena citata sia verificato anche avuto riguardo alle procedure di sostituzione dei presidenti delle autorità venuti a cessare in corso di mandato.

Ebbene, seppur l'attuale formulazione dell'articolo 5, comma 1 risulti coerente con il rispetto del principio dell'equilibrio di genere, tuttavia non può sottacersi il rischio che l'introduzione (e la relativa applicazione) di un simile criterio quantitativo sostanzialmente "rigido" (*almeno due quinti* sulle nomine complessivamente effettuate nel corso di *tre anni*) finisca per legare organi diversi, aventi compiti diversi in ambiti diversificati (quali sono le autorità indipendenti) vincolandoli reciprocamente al rispetto di vincoli quantitativi di composizione, in modo incoerente con l'impostazione presente in altri articoli del disegno di legge, che correttamente mirano a garantire il raggiungimento dell'equilibrio di genere intervenendo separatamente per ciascuna istituzione coinvolta. Tale criticità risulta ulteriormente evidenziata se si considera che le autorità indipendenti vengono nominate con procedure diversificate e che coinvolgono organi differenti (il governo, le commissioni parlamentari, le assemblee parlamentari, i presidenti delle Camere)<sup>2</sup>: l'eventuale approvazione della stessa finirebbe quindi per limitare la libertà di scelta agli stessi attribuita per ragioni del tutto estranee al proprio operato (il fatto che un altro organo abbia optato per la designazione di un presidente donna o uomo in altra Autorità)..

Occorre allora tornare alla considerazione fatta in precedenza in ordine al fatto che, **laddove è possibile procedere mediante procedure concorsuali, il rispetto del principio di genere non sembra costituire un problema**; al contrario, quest'ultimo esiste e rappresenta un aspetto rilevante nelle ipotesi in cui **non si procede mediante concorsi**. Alla luce di essa, risulta ineludibile la necessità di **inserire alcuni elementi** che caratterizzano le procedure concorsuali, in grado di valorizzare il merito, **anche laddove il concorso non possa essere utilizzato come strumento di selezione**, in quanto ipotesi strettamente legate ad una dimensione di legittima decisione politica.

---

<sup>2</sup> A titolo esemplificativo si citano le seguenti autorità: con riferimento all'AGCOM, ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge n. 249/1997 e dell'art. 2, comma 7, della legge n. 481/1995, il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dello Sviluppo economico. Il Presidente dell'Agcm, secondo quanto stabilito dall'articolo 10, comma 3, legge n. 287/1990, è nominato (unitamente ai quattro membri del Collegio) con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), e i due componenti del Collegio, sono nominati secondo la procedura di cui l'articolo 2, comma 7, della legge n. 481/1995, ossia nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazioni del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente, e le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari.



In queste circostanze, **l'elemento che si potrebbe prevedere**, anche con l'intento di favorire il pieno rispetto della parità di genere, è rappresentato dal **principio di trasparenza, oggetto di specifica competenza dell'Autorità anticorruzione.**

**Si potrebbe immaginare che, accanto ad una previsione quantitativa**, nei termini indicati all'**art. 5 del disegno di legge** in esame – ove si prevede che, con riferimento alle stesse Autorità indipendenti, sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere sia per ciò che riguarda la scelta dei Presidenti che all'interno dei singoli Collegi delle Autorità – **si aggiunga anche una misura qualitativa, mediante il rafforzamento del principio di trasparenza.** Ciò anche sulla scorta di quanto già discusso nell'ambito della Commissione - istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica – con il compito di ridefinire la disciplina dell'anticorruzione che in merito alla procedura di nomina dei componenti dell'ANAC si è orientata a prevedere che *"I componenti sono scelti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e dell'Autorità almeno sessanta giorni prima della nomina. [...]". Il presidente e i componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e con il parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. [...]"*.

**Ferma restando la piena discrezionalità politica nella scelta di tali cariche**, che la **previsione di una preventiva acquisizione delle candidature**, nonché la loro **pubblicazione dei curricula delle e degli interessati sui siti delle istituzioni coinvolte**, a vario titolo, nel processo di designazione (Parlamento, Governo, oltre che Autorità o istituzione interessata), favorisca una migliore attuazione del principio di parità di genere sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

La **trasparenza**, infatti, permetterebbe di **mantenere intatta la discrezionalità in capo ai soggetti proponenti nell'individuazione** – nel rispetto del principio di parità di genere di cui alla legge in esame – **dei candidati** ritenuti in possesso dei requisiti più adeguati allo svolgimento della relativa funzione.

In tale contesto, deve anche aggiungersi che l'ANAC ha proposto un **rafforzamento del principio di trasparenza** anche nel **PNRR** mediante l'istituzione di un **Portale unico della Trasparenza**, che consentirà di **aggregare** all'interno di un unico strumento **tutte le informazioni relative alle nomine, consulenze e incarichi** effettuati dalle e nelle pubbliche amministrazioni, rendendo in tal modo chiare e inequivocabili le eventuali disparità di genere perpetrate dai soggetti designanti.

In ogni caso, si deve ricordare che ogni rafforzamento, in termini generali, del principio di trasparenza consente all'opinione pubblica e a tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti di nomina, anche relativi alle posizioni apicali, di verificare il rispetto del principio della parità di genere, eventualmente intervenendo mediante azioni correttive.



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE