

Il ddl A.S. n.88/2026 sull'equilibrio tra i sessi nelle nomine pubbliche: contenuti, genesi e prospettive

Virginia Lemme*

1. Introduzione

Il 13 ottobre 2022, la senatrice Valente ha presentato il disegno di legge A.S. 88, al quale hanno successivamente aderito D'Elia, Fina e Gelmini, recante "[Norme per la promozione dell'equilibrio tra i sessi nelle autorità indipendenti, negli organi delle società a controllo pubblico e delle società quotate e nei comitati di consulenza del Governo](#)". Il testo riproduce quello licenziato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato al termine dell'esame [dell'A.S. 1785](#) (d'iniziativa della senatrice Pinotti e altri), decaduto con la fine della XVIII legislatura prima di approdare in Aula.

Sebbene il ddl sia stato presentato fin dall'inizio della XIX legislatura, il suo *iter* è stato lento. Assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede redigente il 14 novembre 2022, esso è approdato alla discussione soltanto nel settembre 2024. Nonostante il sostegno [trasversale delle forze politiche](#), l'esame ha poi conosciuto una lunga stasi, per riprendere soltanto il [23 settembre 2026](#) con le audizioni di Daniela Carlà (Noi Rete Donne) e di Sila Mochi (Inclusione Donna). In vista dell'ormai prossima conclusione della XIX legislatura, è legittimo chiedersi se questa volta il ddl giungerà all'approvazione, contribuendo così all'attuazione dell'art. 51 Cost.

2. Il quadro normativo vigente

Prima di analizzare il contenuto del ddl, è opportuno soffermarsi sulla disciplina vigente in materia, frutto di una stratificazione di interventi. Essa può essere ricondotta a tre ambiti: le società quotate, le società a controllo pubblico non quotate e, infine, le autorità indipendenti e i comitati del Governo.

Il punto di partenza è costituito dall'inizio del decennio scorso, quando le donne occupavano appena il [6,8%](#) dei posti nei consigli delle società quotate e il [4,8% in quelli delle](#)

[società a partecipazione pubblica](#). A sollecitare un intervento era anche l'Unione europea: con la [risoluzione del 10 febbraio 2010 il Parlamento europeo](#) aveva invitato gli Stati membri a seguire l'esempio della Norvegia, che imponeva una quota minima del 40% di donne nei consigli di amministrazione delle società private e delle imprese pubbliche. La [l. n. 120/2011 \(Golfo-Mosca\)](#), nata dalla convergenza di proposte di tutte le principali forze politiche e approvata con un consenso trasversale, è stata adottata proprio per porre rimedio alla sottorappresentanza delle donne all'interno delle società.

La legge ha introdotto un sistema articolato su un duplice binario. Per le società quotate, essa ha novellato gli artt. 147-ter, comma 1-ter, 147-quater, comma 1-bis e 148, comma 1-bis, TUF, imponendo di adeguare gli statuti affinché al genere meno rappresentato spettasse almeno 1/5 dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo al primo rinnovo e almeno 1/3 nei due successivi; l'applicazione era differita al primo rinnovo successivo a un anno dall'entrata in vigore e limitata a tre mandati consecutivi. La vigilanza sul rispetto della quota è affidata alla CONSOB, secondo una sequenza sanzionatoria progressiva: diffida ad adeguarsi entro quattro mesi; in caso di inottemperanza, sanzione pecuniaria e nuova diffida a tre mesi; infine, decadenza dei componenti eletti.

Per le società controllate dalle pubbliche amministrazioni e non quotate, i criteri sono i medesimi, ma la disciplina di dettaglio è rimessa al [d.P.R. n. 251/2012](#): la vigilanza spetta al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato per le pari opportunità; le società devono comunicare la composizione degli organi entro 15 giorni dalla nomina o dalla sostituzione dei componenti; chiunque vi abbia interesse può segnalare le violazioni; in luogo delle sanzioni pecuniarie è prevista una doppia diffida di 60 giorni, cui segue la decadenza dell'organo.

Su questo impianto si sono innestati ulteriori interventi: l'art. 11, comma 4, del TUSP ([d.lgs. n. 175/2016](#)) ha posto l'obbligo, per le società a controllo pubblico, di assicurare al genere meno rappresentato almeno 1/3 del complesso delle designazioni e nomine effettuate nell'anno. La regola, a differenza della legge Golfo-Mosca, riguarda anche le società con amministratore unico; per gli organi collegiali, gli statuti devono richiamare i criteri della l. n. 120/2011. La disciplina lascia però aperti tre profili: non precisa per quanti mandati operi il vincolo, non si occupa degli organi di controllo e non prevede sanzioni vere e proprie.

La legge di bilancio per il 2020 ([l. n. 160/2019](#)) ha rafforzato la disciplina, seppur soltanto per le società quotate: ha elevato la quota a 2/5 ed esteso l'obbligo a sei mandati, a decorrere dal primo rinnovo successivo al 1° gennaio 2020, ferma restando la quota di 1/5 per il primo rinnovo successivo alla quotazione. Negli organi di tre componenti, nei quali l'arrotondamento per eccesso avrebbe attribuito al genere meno rappresentato due seggi su tre, la [CONSOB ha stabilito l'arrotondamento per difetto](#).

L'art. 6 della [l. n. 162/2021](#) ha esteso la regola dei 2/5 per sei mandati anche alle società controllate non quotate, rinviando a un regolamento da adottarsi entro il 3 febbraio 2022, che allo stato non risulta tuttavia emanato. Da ultimo, il [d.lgs. n. 47/2026](#) ha fissato a 1/3 la quota negli organi di controllo di tre componenti delle società quotate, ha dettato una disciplina per gli emittenti di nuova quotazione, che possono derogare al voto di lista purché lo statuto garantisca i 2/5, e ha demandato alla CONSOB l'adozione di un nuovo regolamento sulle procedure sanzionatorie.

Per quanto attiene alle autorità indipendenti e ai comitati del Governo, il vuoto è pressoché integrale. Le leggi istitutive delle autorità indipendenti non contengono, salvo eccezioni, regole vincolanti in materia. Inoltre, nulla è previsto quanto ai consulenti e ai comitati della Presidenza del Consiglio.

Dagli interventi riassunti emerge una disciplina ["complessa e articolata", come riconosce la stessa relazione illustrativa del ddl A.S. 88](#).

3. Le criticità del quadro vigente

Le criticità possono essere ricondotte a tre profili. Il primo attiene alla dimensione normativa: la coesistenza di regimi differenziati può determinare incertezze in ordine alla disciplina applicabile. Tale criticità risulta ulteriormente accentuata dalla mancata adozione del regolamento previsto dall'art. 6 della l. n. 162/2021.

Il secondo investe i settori "scoperti": nelle autorità indipendenti le nomine restano rimesse a una discrezionalità pressoché totale, come mostra il caso [dell'Autorità garante dei diritti delle persone con disabilità](#), composta da tre uomini; lo stesso vale per i [comitati di consulenza del Governo](#), come ha reso evidente la composizione delle *task forces* istituite durante la pandemia da Covid-19.

Infine, il terzo riguarda la [segregazione verticale](#): anche dove la disciplina ha portato a un incremento della presenza femminile, le presidenze e le deleghe esecutive rimangono saldamente appannaggio maschile.

4. Il precedente: l'A.S. 1785 della XVIII legislatura

Il 28 aprile 2020 la senatrice Pinotti presentava l'A.S. 1785, sottoscritto da senatrici e senatori di tutti i gruppi. Già il titolo ne rivelava l'ambizione: "[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](#)".

Il testo originario si articolava in sette articoli. Accanto ai principi (art. 1), prevedeva il rispetto dell'equilibrio di genere nella misura di almeno 2/5 sulle nomine dei/delle giudici costituzionali, computata su un triennio (art. 2), analoghe regole per il CNEL (art. 3) e, quanto al CSM, una proporzione del 50% nell'elezione dei componenti da parte del Parlamento, su base quadriennale, mentre per i componenti togati erano previste la doppia candidatura purché di sesso diverso, le liste alternate per genere e la doppia preferenza di genere (art. 4). Estendeva poi il principio alle principali autorità indipendenti (art. 5), alle società a controllo pubblico, quotate e non quotate (art. 6), e ai comitati di consulenza del Governo (art. 7). Il testo era tuttavia privo di un adeguato apparato sanzionatorio. Proprio quest'ultimo profilo fu tra i rilievi emersi nelle audizioni svolte fra marzo e giugno 2021. [Marilisa D'Amico](#), pur salutando con favore un'iniziativa trasversale che affrontava l'equilibrio di genere nei luoghi decisionali, rilevò come l'assenza di meccanismi sanzionatori potesse indurre i destinatari a considerare con minore serietà gli obblighi previsti. D'Amico propose altresì l'istituzione di un Osservatorio o di un'Autorità garante della parità. [Maria Grazia Rodomonte](#), nel medesimo senso, suggerì di prevedere l'invalidità degli atti di nomina adottati in violazione della regola e auspicò a sua volta l'istituzione di un'Autorità garante chiamata a vigilare e a riferire sull'attuazione delle norme.

Purtuttavia, come precedentemente sottolineato, il testo decadde senza approdare in Aula.

5. Il contenuto del ddl A.S. 88

Già dal titolo del ddl si percepisce un notevole scarto rispetto al testo iniziale dell'A.S. 1785. Infatti, il testo attuale non si estende più agli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale. Del resto, la stessa Pinotti, nel discutere l'[A.S. 1785](#), aveva sottolineato le difficoltà applicative che quelle norme avrebbero comportato.

Il disegno di legge può essere diviso in due parti. La prima contiene i principi generali, mentre la seconda contiene le regole applicative.

Per quanto attiene ai principi generali, il primo comma dell'art. 1 merita di essere riportato per esteso: "In attuazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, resa esecutiva dalla legge 14 marzo 1985, n. 132, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del Trattato sull'Unione europea, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle disposizioni degli articoli 2, 3, 37, 51 e 117, settimo comma, della Costituzione, la Repubblica, nel rispetto delle competenze regionali e locali, concorre alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e della democrazia paritaria, nonché allo sviluppo di un sistema ispirato ai principi della cittadinanza sociale responsabile, al rispetto per la cultura plurale delle diversità e alle pari opportunità." Il secondo comma evoca la cultura della rappresentanza paritaria e del potere condiviso, la conciliazione fra vita e lavoro, la valorizzazione della differenza tra i sessi.

L'art. 2 interviene sulle autorità indipendenti, novellandone le singole leggi istitutive e modulando la soglia in ragione della composizione dei collegi.

Organo	Regola
AGCM (comma 1)	2/5 dei membri
AGCOM (comma 2)	Eletto, per ciascuna Camera, il più votato di ciascun sesso
ARERA (comma 3)	2/5 dei membri
Garante per la protezione dei dati personali (comma 4)	Eletto, per ciascuna Camera, il più votato di ciascun sesso
ANAC (comma 5)	2/5 dei membri

CONSOB (comma 8)	2/5 dei membri
COVIP (comma 6)	1/3 dei membri
Autorità di regolazione dei trasporti (comma 9)	1/3 dei membri
Consulta dell'ISIN (comma 10)	1/3 dei membri
Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (comma 11)	1/3 dei membri
Commissione di garanzia sullo sciopero (comma 7)	Non più di 5 membri dello stesso sesso

La regola si estende alle sostituzioni in corso di mandato per tutti i collegi, a eccezione del Garante per la protezione dei dati personali. In caso di violazione, gli organi competenti alla nomina dispongono di 60 giorni per ripristinare l'equilibrio, decorsi i quali i nominati decadono (comma 12). Nella scelta dei/delle presidenti "si tiene conto" del principio, nella misura di 2/5 su base triennale (comma 13).

L'art. 3 disciplina le società a controllo pubblico. Esso novella l'art. 11 del TUSP: le amministrazioni assicurano l'equilibrio tra i sessi nella misura di almeno 2/5 sul complesso delle designazioni annuali; negli organi collegiali lo statuto garantisce al sesso meno rappresentato almeno 2/5 degli eletti, o almeno un componente negli organi di tre membri. La vigilanza spetta al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato, con obblighi di comunicazione entro 15 giorni e possibilità di segnalazione per chiunque vi abbia interesse. Le amministrazioni inadempienti sono invitate a ripristinare l'equilibrio tra i sessi, anche attraverso le nomine successive; per gli organi collegiali è prevista la doppia diffida di 60 giorni e, in caso di inottemperanza, la decadenza. Vengono altresì abrogati l'art. 6 della l. n. 162/2021 e il d.P.R. n. 251/2012.

L'art. 4 disciplina i comitati di consulenza del Governo: nella scelta dei consulenti, il Presidente del Consiglio, i commissari straordinari e le strutture della Presidenza "tengono conto" del principio di equilibrio tra i sessi, almeno nella misura di 2/5 su base annua; nei comitati, invece, al sesso meno rappresentato devono spettare almeno 2/5 dei componenti, pena la decadenza se il riequilibrio non interviene entro 30 giorni. La regola si estende agli incarichi conferiti da ciascun Ministro e ai comitati costituiti presso i Ministeri.

L'art. 5 dispone che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguino i rispettivi ordinamenti ai principi espressi dalla legge; parimenti, le università si conformano ai medesimi principi.

6. Una genesi a doppia direzione: dal basso...

Il ddl A.S. 88 non nasce esclusivamente all'interno delle aule parlamentari, ma si inserisce in un contesto di [mobilitazione della società civile](#). Difatti, da diversi anni l'associazione Noi Rete Donne avanza proposte volte a promuovere l'equilibrio di genere sia nelle nomine pubbliche sia con riferimento alla composizione degli [organi societari](#). La prima di tali proposte ha trovato sbocco nell'A.S. 1785: nel corso del 2020 l'associazione ha elaborato una [propria proposta di legge](#) volta al riequilibrio di genere nelle nomine e nelle designazioni pubbliche, organizzando diversi [convegni](#) sul tema che hanno visto anche la [partecipazione](#) della senatrice Pinotti. Il ruolo della società civile non si è esaurito nella prima proposta di legge, in quanto l'associazione è stata ascoltata in audizione anche sul ddl A.S. 88. Inoltre, Noi Rete Donne ha organizzato un convegno sul tema il [12 febbraio 2025](#) al Senato, con la partecipazione delle parlamentari appartenenti sia alle forze di maggioranza sia a quelle di opposizione, contribuendo così a un confronto trasversale.

7. ... e dall'alto: il quadro internazionale e sovranazionale

Alla spinta dal basso corrisponde una spinta di segno inverso, *top-down*, che l'art. 1 del ddl A.S. 88 esplicita, richiamando i principi della CEDAW, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, del TUE e del TFUE. Accanto a questo nucleo, esplicitamente menzionati, meritano di essere ricordati ulteriori riferimenti. Numerosi atti di *soft law* sono infatti intervenuti sul tema: dalle raccomandazioni del Consiglio [84/635/CEE](#) e [96/694/CE](#) alla [risoluzione del Parlamento UE del 2 marzo 2000](#) sulle donne nel processo decisionale, che già indicava un obiettivo del 40%, riconosceva nelle quote uno strumento transitorio di riequilibrio e giudicava la sottorappresentanza delle donne inaccettabile in una democrazia.

La giurisprudenza della CGUE ha poi tracciato i confini delle azioni positive: dopo il caso [Kalanke](#) (1995), le sentenze [Marschall](#) (1997) e [Badeck](#) (2000) hanno ammesso la preferenza per il sesso sottorappresentato purché non automatica né incondizionata, bensì fondata su una valutazione obiettiva delle candidature. In particolare, nel caso Badeck, la Corte ha escluso che il diritto UE osti a regole nazionali che, nella composizione degli organi

di amministrazione e di controllo, raccomandino una partecipazione quantomeno paritaria delle donne. La [direttiva \(UE\) 2022/2381](#) (cosiddetta “*Women on Boards*”) codifica questo approdo per le società quotate e affida alle imprese pubbliche una funzione “esemplare” nei confronti del settore privato (considerando 36).

8. Conclusioni

L’approvazione del ddl A.S. 88 è auspicabile in quanto risponderebbe ad alcune delle carenze del quadro vigente: colmerebbe in larga parte il “vuoto” relativo alle autorità indipendenti e ai comitati di consulenza del Governo e, riconducendo a un’unica fonte di rango primario la disciplina delle società a controllo pubblico, accrescerebbe la certezza del diritto. Più in generale, essa contribuirebbe a rafforzare la qualità democratica e l’effettività della Costituzione: a quasi ottant’anni dalla sua entrata in vigore e a oltre vent’anni dalla riforma del 2003, l’art. 51 non trova ancora piena attuazione. Peraltro, proprio la vicenda dell’A.S. 88 mostra come tale attuazione non sia affidata al solo legislatore, in quanto essa si alimenta, da un lato, dell’impulso della società civile e, dall’altro, della cornice offerta dal diritto internazionale e sovranazionale.

Purtuttavia, il testo rimane suscettibile di miglioramenti. In primo luogo, sarebbe opportuno tenere conto della recente istituzione dell’Organismo per la parità ([d.lgs. n. 91/2026](#)), che, in ragione delle sue garanzie di indipendenza, potrebbe essere il soggetto più adeguato a svolgere funzioni di monitoraggio e vigilanza.

In secondo luogo, merita attenzione l’assenza nell’A.S. 88 del riferimento agli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale: occorre chiarire se il legislatore intenda, come sarebbe auspicabile, intervenire su tale profilo attraverso un autonomo atto normativo.

Nonostante tali limiti, l’entrata in vigore della legge rappresenterebbe un ulteriore passo, ma certo non l’ultimo, verso quella democrazia “fatta di donne e di uomini” di cui parlava Teresa Mattei (richiamata da [D’Amico](#)).

*Dottoranda di Ricerca in Diritto Pubblico Comparato presso l’Università degli Studi di Siena.