

# Parità di genere e professioni legali: un lungo cammino

*Marilisa D'Amico e Cecilia Siccardi\**

DOI: 10.54103/milanoup.138.c153

ABSTRACT ITALIANO: Lo scritto analizza il tema della parità nelle professioni legali dal punto di vista dei principi costituzionali. A tal fine, lo studio pone l'attenzione sul dibattito in Assemblea costituente, nonché su alcuni settori emblematici, come quello della magistratura e del CSM, della professione forense e delle imprese. L'analisi consentirà di riflettere in via generale sulle tematiche che hanno contraddistinto la faticosa attuazione del principio di eguaglianza, dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

ABSTRACT ENGLISH: The paper focuses on gender equality in the legal professions from the perspective of Italian constitutional principles. First of all, the study analyses the debate in the Constituent Assembly and some emblematic sectors, such as the judiciary and the legal profession in law firms and companies. The analysis includes a general reflection on the laborious implementation of the principle of equality after the Constitution came into force.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Uno sguardo al passato: il contributo delle Costituenti e la difficile attuazione dei principi costituzionali – 3. Verso l'accesso delle donne in magistratura – 4. Le donne in magistratura: quale parità? – 5. La professione forense – 6. Le donne nelle aziende: dalle quote alla certificazione di parità.

## 1. Premessa

Il convegno organizzato dalle Professoressa Bianchi Riva e Spaccapelo affronta il tema della parità nelle professioni legali.

Si tratta di un aspetto tutt'altro che marginale nell'ambito della storia dei diritti costituzionali delle donne e che, anzi, consente di riflettere in via generale sulle tematiche che hanno contraddistinto la faticosa attuazione del principio di eguaglianza, dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

---

\* Marilisa D'Amico è Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di Diritti all'Università degli Studi di Milano (ORCID 0000-0001-6060-1754); Cecilia Siccardi è Ricercatrice di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Milano (ORCID 0000-0002-3014-6698). I paragrafi 2, 3, 4, 5 sono stati scritti da Marilisa D'Amico; i paragrafi 1 e 6 da Cecilia Siccardi.

In effetti, proprio le prime sentenze della Corte costituzionale sul principio di parità fra i sessi hanno riguardato da vicino le professioni legali, avendo ad oggetto, ad esempio, la composizione delle giurie popolari nelle corti di assise (C. cost. sent. n. 56 del 1958), nonché l'accesso delle donne nella magistratura (C. cost. sent. n. 33 del 1960).

L'eliminazione degli ostacoli all'accesso delle donne alle professioni legali ha costituito, dunque, il punto di partenza della lunga strada della parità e dell'affermazione dei diritti delle donne in ogni altro settore. Ancora oggi, come si dirà, la parità nelle professioni legali, dalla magistratura all'avvocatura, non è stata ancora pienamente raggiunta, come dimostrano (nonostante si registri qualche segnale positivo) la sottorappresentanza femminile nelle posizioni di comando, nonché il persistente e profondo divario retributivo nel settore privato e nella professione forense.

In questo scritto, intendiamo affrontare il tema dal punto di vista dei principi costituzionali, ponendo l'attenzione anzitutto sul dibattito in Assemblea costituente, utile a comprendere le ragioni della difficile affermazione della piena parità nel settore in esame.

In secondo luogo, ci si concentrerà sull'accesso delle donne in magistratura sino ad analizzare la condizione attuale, anche nel Consiglio Superiore della Magistratura, alla luce delle più recenti riforme.

Infine, sarà importante mettere in luce lo stato di attuazione della parità nella professione forense e nelle aziende che vedono un imponente impiego di donne giuriste.

## **2. Uno sguardo al passato: il contributo delle Costituenti e la difficile attuazione dei principi costituzionali**

Al fine di inquadrare il tema in esame, è importante porre l'attenzione sul contributo delle ventun donne Costituenti, che fu decisivo anche per l'accesso delle donne alle professioni legali e alla magistratura.

Le ventun Costituenti<sup>1</sup>, in un collegio di cinquecentocinquantesi membri, svolsero certamente un ruolo fondamentale nella strutturazione del principio di uguaglianza nella sua duplice ottica formale e sostanziale.

A tal proposito, si consideri che il 26 giugno del 1946 l'Udi sottopose alle donne elette in Assemblea un elenco di norme da inserire nel testo costituzionale, che chiedevano in sostanza

la parità giuridica con gli uomini in ogni campo, il riconoscimento del diritto al lavoro e accesso a tutte le scuole, professioni, carriere; il diritto a un'adeguata protezione

---

1 Si veda la raccolta a cura della Biblioteca del Senato della Repubblica, "Le donne della Costituente", ottobre 2008, sul sito del Senato.

che permetta alla donna di adempiere ai suoi compiti di madre; uguale valutazione, trattamento e compenso degli uomini per uguale lavoro, rendimento, responsabilità<sup>2</sup>.

Per quel che attiene al mondo delle professioni legali, è opportuno ricordare che alle Costituenti si deve il perseguimento dell'obiettivo di una parità fatta di donne e di uomini, contraddistinta dall'assenza di vistose deroghe, come, ad esempio, quella che voleva l'esclusione delle donne dall'amministrazione della giustizia<sup>3</sup>.

A questo ultimo proposito si disse infatti che in alcuni uffici «che riguardano le funzioni giudiziarie e militari» questa parificazione sarebbe stata «inaccettabile», perché «[...] la donna, in determinati periodi della sua vita, non ha la piena capacità di lavoro»<sup>4</sup>. E ancora, si disse che, pur potendo mettere sullo stesso piano morale l'uomo e la donna, «non possiamo disconoscere la diversità del compito e delle loro funzioni nella famiglia. C'è un ostacolo di natura. Quella piccola, piccola differenza che è fra l'uomo e la donna. (Si ride)»<sup>5</sup>.

La coesione delle donne in Assemblea costituente è manifesta se si considera, ad esempio, il fronte comune che si parò contro la proposta di richiamare nell'art. 51 Cost., in chiave derogatoria rispetto alla proclamazione della parità nell'accesso a cariche pubbliche ed elettive, il concetto delle «attitudini».

La proposta fu infatti respinta da parte delle donne, alle quali certo non sfuggiva che quella formulazione avrebbe potuto rappresentare un ostacolo sostanziale: «poiché le attitudini non si provano se non col lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli»<sup>6</sup>.

Ancora, di cruciale importanza risulta il dibattito intorno all'art. 37 della Costituzione, nell'ambito del quale le Costituenti riuscirono ad evitare l'inserimento, nel testo della norma costituzionale dedicata alla parità nel lavoro, del riferimento alla «prevalente funzione familiare della donna», sostituita – come proposto in via di compromesso dall'On. Moro – dall'aggettivo «essenziale»; formula tutt'oggi considerata ambigua e di ostacolo all'eguaglianza. Tuttavia, non bisogna dimenticare che, grazie al contributo delle Costituenti, l'art. 37 riconosce diritti tutt'altro che scontati, come il diritto ad eque condizioni di lavoro e il diritto ad una pari retribuzione.

In definitiva, l'emancipazione delle donne nel mondo delle professioni, del lavoro e dei pubblici uffici costituiva un passo fondamentale per costruire la nuova democrazia italiana, come chiaramente espresso nelle parole della più

2 Cfr. V. Tola (a cura di), *Unione donne in Italia. Fare storia, custodire memoria (1945-2015). I primi settant'anni dell'UDI*, Roma, Ediesse, 2016, p. 118.

3 Per un'analisi del ruolo delle Costituenti sia consentito il rinvio a M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Cortina Editore, 2020, pp. 51 ss.

4 On. Molè, III Sottocommissione, 20 settembre 1946.

5 Così On. Molè, Assemblea costituente, 18 aprile 1947.

6 Cfr. l'intervento di On. Federici, Assemblea costituente, 22 maggio 1947.

giovane delle Costituenti, Teresa Mattei: «nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile»<sup>7</sup>.

Eppure, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, il cammino della democrazia paritaria e, allo stesso modo, delle donne nel mondo delle professioni fu lungo e costellato di ostacoli.

Il mondo dei “giuristi”, dell'avvocatura e della magistratura era allora esclusivamente maschile e, in parte, dominato da uomini che avevano aderito al regime fascista. Molti di questi si trovarono a scrivere la Costituzione e, cosa ancora più significativa, ad attuarla. Non si può non fare riferimento alla figura di Gaetano Azzariti, che ricoprì durante il fascismo il ruolo di Presidente del Tribunale della razza e divenne addirittura, sotto la Costituzione repubblicana, Presidente della Corte costituzionale<sup>8</sup>.

Ancora, emerge la figura di Costantino Mortati, il quale, da ideologo del regime fascista, si inserì pienamente nella dinamica del nuovo potere costituente, diventando forse il costituzionalista più autorevole dell'Italia repubblicana. Pensiamo anche a Vincenzo Gueli, che, insieme ad altri che giustificarono un disinvolto passaggio dal regime fascista alla repubblica democratica, «ammantati da un tecnicismo giuridico»<sup>9</sup> particolarmente scettico nei confronti dell'istituzione della Corte costituzionale, transitò dal regime fascista all'età repubblicana<sup>10</sup>.

Una nascita, dunque, quella della Costituzione, frutto dell'impegno di donne e uomini, ma un'attuazione riservata soltanto agli uomini: spesso a quegli stessi uomini che erano già ai vertici delle istituzioni del regime. Senza voler nulla togliere al fondamentale apporto di quegli uomini, qualche domanda però sorge spontanea: l'attuazione costituzionale affidata soltanto agli uomini, spesso già ai vertici delle istituzioni fasciste, non potrebbe essere una delle ragioni della sua lentezza? E, ancora, è davvero pienamente realizzata una democrazia che nasce come democrazia di tutte e tutti, ma dalla quale le donne sono praticamente escluse per decenni? E, proprio per questo, non diventa ancora più urgente, come sta avvenendo negli ultimi anni, una rilettura di quel momento fondativo e degli anni in cui si costruì il nostro vivere insieme?

7 Cfr. On. Mattei, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 18 marzo 1947.

8 Si permetta di rinviare a M. D'Amico, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, in M. D'Amico, A. De Francesco, C. Siccardi (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2019, pp. 221 ss.

9 Cfr. R. Bin, *I giuristi tra Resistenza e Costituente*, in B. Pezzini, S. Rossi (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 14.

10 Cfr. ancora M. D'Amico, *La continuità tra regime fascista*, cit., pp. 230 ss.

### 3. Verso l'accesso delle donne in magistratura

Se le donne Costituenti riuscirono ad affermare, in Assemblea costituente, principi fondamentali per garantire la parità di genere nell'ambito delle professioni legali e della magistratura, l'attuazione concreta della Costituzione, lasciata in larga parte in mano agli uomini, è stata (e forse, in parte, ancora è) piuttosto difficoltosa<sup>11</sup>.

Infatti, la portata innovativa del testo costituzionale è stata inizialmente svilita nel suo significato essenziale, facendosi strada la tesi dell'interpretazione del testo costituzionale come quello di norme programmatiche, non immediatamente applicabili. Come ben descriveva Valerio Onida, in un noto saggio, l'attuazione fu lenta, contraddittoria, dovuta anche a un felice raccordo fra la magistratura più giovane e la Corte costituzionale che cominciò ad operare solo nel 1956<sup>12</sup>.

Pensiamo anche al lungo percorso di attuazione dei diritti delle donne.

Fino al 1960 furono giustificate e mantenute in vita discipline normative di carattere direttamente discriminatorio.

Per quanto riguarda il tema in esame, un esempio è rappresentato dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1441, che stabiliva che dei sei giudici popolari che andavano ad aggiungersi ai giudici togati delle Corti d'assise almeno tre dovessero essere uomini, ritenuta dal Giudice costituzionale conforme a Costituzione (e, in particolare, agli artt. 3 e 51 Cost.) per lasciare al Parlamento una «qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell'intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone»<sup>13</sup>.

Nell'ottica di “salvare” secondo una *ratio* costituzionalmente orientata possibili deroghe al principio di uguaglianza, la Corte costituzionale aveva affermato, sempre nella medesima pronuncia, che la «capacità delle donne è stata in pieno riconosciuta. Le limitazioni numeriche si ispirano ad un altro criterio, che è quello volto al buon funzionamento del collegio giudicante nel senso ampiamente illustrato dalla Corte nell'esposizione che precede»<sup>14</sup>.

Eppure, sembra proprio che la previsione di un tetto massimo fosse dettata dalla convinzione secondo cui le donne non sarebbero state idonee a svolgere quella specifica attività.

11 Sull'attuazione della Costituzione in questo ambito si vedano le profonde riflessioni di M. Cartabia, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle Istituzioni*, in M. D'Amico, S. Leone (a cura di), *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 13 ss.

12 V. Onida, *L'attuazione della Costituzione tra Magistratura e Corte costituzionale*, in A.A.V.V., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 541, ss.

13 Cfr. C. cost. sent. 3 ottobre del 1958, n.56, Considerato in diritto. Critica la pronuncia V. Crisafulli, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1958, p. 863.

14 Cfr. C. cost. sent. n. 56 del 1958, Considerato in diritto.

Un importante cambio di rotta è rappresentato dalla notissima sent. n. 33 del 1960<sup>15</sup>, in occasione della quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, che escludeva le donne da una serie di importanti uffici pubblici implicanti l'esercizio di diritti e potestà politiche (la cui specifica individuazione era poi rimessa ad un regolamento).

La decisione è tanto più importante se si considera che il Giudice delle leggi aveva deciso di dichiarare incostituzionale la norma, modificando l'impostazione dell'ordinanza di rimessione, tutta incentrata sulla violazione del principio di legalità, e quindi su un profilo di carattere formale e tecnico. La Corte, infatti, ha dichiarato illegittima la legge per una ragione sostanziale, in quanto lesiva del principio di uguaglianza tra i sessi:

una norma che consiste nello escludere le donne in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici, [deve] essere dichiarata incostituzionale per l'irrimediabile contrasto in cui si pone con l'art. 51, il quale proclama l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizioni di eguaglianza.

Non si può negare, leggendo nella loro interezza le motivazioni della decisione, che una qualche resistenza ad una piena affermazione del principio di parità vi fosse ancora<sup>16</sup>, ma la sentenza rimane di portata storica, perché contrassegnò l'espulsione dall'ordinamento di una disciplina che impediva alle donne di accedere a posizioni chiave dell'amministrazione e perché, finalmente, fece emergere il principio di parità fra i sessi dall'alveo inconsistente delle "norme programmatiche" in cui l'interpretazione dei principi costituzionali da parte della politica e della giurisdizione all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione l'avevano ridotto.

Inoltre, piace ricordare che fu grazie alla tenacia di una cittadina (Rosanna Oliva, che si ribellò alla propria esclusione dall'impiego di prefetto), difesa da Costantino Mortati, che la Corte costituzionale fu indotta a quel cambiamento di prospettiva, arrivando ad affermare che l'art. 51 Cost. dovesse essere considerato specificazione e "conferma" dell'art. 3 Cost., e dunque della norma che vieta in via generale qualsivoglia discriminazione sulla base del sesso.

Ed è, infine, importante sottolineare che questo fu un passaggio cruciale per l'ammissione, di lì a breve tempo, delle donne in magistratura. Infatti, con la legge 9 febbraio 1963, n. 66, il legislatore aprì alle donne la porta per accedere a tutti gli impieghi e le professioni, compresa quella di magistrato: come è noto,

15 Sulla pronuncia si vedano le riflessioni che si fondano su diverse interpretazioni dell'art. 51 Cost. di V. Crisafulli, *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinari all'ammissione ai pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 561 ss.; C. Esposito, *Il sesso e i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 568 e ss.; C. Mortati, *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, in *Democrazia e diritto*, 1960, pp. 147 e ss.

16 In questo senso cfr. B. Pezzini, *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2020, pp. 31 ss.

L'ingresso delle donne in magistratura avvenne a seguito della vittoria nel primo concorso non riservato ai soli uomini, nel 1965.

La vicenda, appena menzionata, che ha interessato la declaratoria di incostituzionalità della norma che escludeva le donne da molti uffici pubblici, ha costituito il momento di avvio del cammino delle donne in magistratura.

#### 4. Le donne in magistratura: quale parità?

Il tema della rappresentanza femminile negli organi costituzionali o di rilievo costituzionale, come il Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) costituisce un profilo emblematico, se vogliamo ragionare dello stato della parità nelle professioni legali<sup>17</sup>.

Nell'attuale situazione storica risulta molto problematico ritenere che la presenza femminile all'interno del C.S.M. costituisca una "mera" rivendicazione da parte delle donne e non, invece, un problema da risolvere per rinnovare l'organo di autogoverno e consentirgli di uscire da logiche di autoreferenzialità.

Tanto premesso, la bassa presenza di donne nell'organo di autogoverno della magistratura assume una consistenza ancora più drammatica se si considera che, da diverso tempo, quello femminile costituisce il genere più rappresentato all'interno della magistratura ordinaria.

Ciò è dimostrato dai dati, pubblicati ogni anno da un report dell'Ufficio statistico del C.S.M. sulla "Distribuzione per genere del personale di magistratura". Nel 2023 dei 9534 magistrati italiani, 5321 sono donne (il 56 %). Si pensi che tra marzo 2022 e marzo 2023 la presenza di donne in magistratura è cresciuta di un punto percentuale<sup>18</sup>.

A tale aumento evidente della componente femminile, tuttavia, non è corrisposto un adeguato riequilibrio di genere negli incarichi direttivi.

Per quanto attiene agli incarichi direttivi, le donne sono ancora sottorappresentate soprattutto negli uffici requirenti: oggi solo il 29 % degli incarichi direttivi è affidato a donne<sup>19</sup>. Tuttavia, segnali positivi possono cogliersi nella presenza di donne in alcuni incarichi di assoluto rilievo, come la Presidente della Corte di cassazione, Dott.ssa Margherita Cassano.

Per quanto riguarda la sottorappresentanza femminile nel C.S.M. è opportuno rilevare, prima di analizzare la recente riforma del sistema giudiziario di cui alla legge 71 del 2022, che essa è stato oggetto sia di delibere dello stesso C.S.M.,

17 Sul tema, in generale, sia consentito il rinvio ai contributi raccolti in M. D'Amico, C.M. Lendaro, C. Siccardi C., *Eguaglianza di genere in Magistratura. Quanto ancora dobbiamo aspettare?*, Milano, FrancoAngeli, 2017, spec. p. 15 ss. Si veda, inoltre, B. Pezzini, *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, cit., pp. 74 ss.

18 Si veda il Report dell'Ufficio statistico del C.S.M., *Donne in magistratura*, pubblicato l'8 marzo 2023.

19 *Ibidem*.

sia di proposte di legge volte a modificare il sistema elettorale dell'organo di autogoverno della magistratura<sup>20</sup>.

Il primo atto che viene in rilievo in tema di riequilibrio di genere nella composizione del C.S.M. è la delibera dello stesso Consiglio del 2 aprile 2014<sup>21</sup>, intitolata “Le quote di genere: indispensabile arricchimento della rappresentanza democratica”, che, sulla base di una sapiente impostazione e di una consapevole ricostruzione delle tendenze evolutive del nostro ordinamento (legislative e giurisprudenziali) aveva proposto una correzione al sistema di elezione del C.S.M., richiedendo l'introduzione della doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata e una riserva di quota minima di genere di 1/3, sia per la componente togata, che per la componente laica.

Nella primavera del 2016, la “Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del C.S.M.”, ragionando di correzioni al sistema di elezione della componente togata dell'organo, aveva espresso l'esigenza di rispettare alcuni requisiti “essenziali”, tra i quali, appunto, “il principio della parità di genere”, che sarebbe stato reso effettivo con riferimento al diverso sistema elettorale di volta in volta preso in considerazione.

È, poi, del 2017 il D.d.l. Ferranti e altri con cui, allo stesso modo, non ci si proponeva di forzare il risultato attraverso la previsione di quote, preferendo, piuttosto, l'introduzione di norme incidenti sulla presentazione delle candidature, sull'ordine di compilazione dell'elenco dei candidati e sul voto dell'elettore, con il meccanismo della doppia preferenza di genere<sup>22</sup>.

Nella XVIII legislatura sono state presentate diverse proposte per la riforma elettorale del C.S.M.: alcune di esse si sono concentrate soltanto sul problema della rappresentanza di genere, altre invece hanno proposto riforme organiche, introducendo anche norme volte a favorire la parità.

20 Per un'analisi di queste proposte sia consentito il rinvio a M. D'Amico, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi*, 7, 2022, pp. IV ss.

21 Delibera consiliare del 2 aprile 2014. Introduzione delle quote di risultato negli organismi rappresentativi. Si veda, inoltre, la delibera del C.S.M., del 24 luglio 2014, la quale aveva l'obiettivo di favorire la flessibilità e l'auto-organizzazione del lavoro, al fine di facilitare la conciliazione; e promuovere l'utilizzo dei moderni strumenti tecnologici per il lavoro a casa, anche immaginando l'istituzione di asili-nido sui luoghi di lavoro.

22 A.C. n. 4512 del 2017, recante “Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio Superiore della Magistratura”. A commento D. Ferranti, *E se iniziassimo almeno dalla doppia preferenza di genere*, in M. D'Amico, C.M. Lendaro, C. Siccardi C. (a cura di), *Eguaglianza di genere in magistratura*, cit., pp. 75 ss.

La proposta “Bonafede”<sup>23</sup>, presentata dall’allora Ministro della Giustizia il 28 settembre 2020<sup>24</sup>, mirava, nell’ambito di una riforma più ampia del sistema elettorale, ad introdurre un meccanismo elettorale piuttosto complesso<sup>25</sup>. Nello specifico, la proposta prevedeva che, nel primo turno di votazione, l’elettore o l’elettice potesse esprimere fino a quattro preferenze, stabilendo la regola per cui «se l’elettore ne esprime più di una, le stesse devono essere espresse sulla scheda alternando candidati di genere diverso»; nel secondo turno, invece, era prevista la possibilità di esprimere due preferenze per candidati di genere diverso. La stessa proposta prescriveva che ciascun collegio dovesse esprimere un numero minimo di dieci candidature, di cui cinque per ciascun genere, stabilendo un meccanismo di sorteggio per correggere le liste non rispettose della parità.

A seguito del cambio della compagine governativa, la Ministra della Giustizia, allora la Prof.ssa Marta Cartabia, ha incaricato una Commissione di esperti/e presieduta dal Prof. Massimo Luciani di proporre «interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2681» (cioè, la proposta c.d. Bonafede)<sup>26</sup>.

La Commissione ha elaborato una relazione che, seppur prioritariamente dedicata ad altre tematiche, ha introdotto alcune modifiche volte ad incidere sulle norme di riequilibrio di genere della componente togata. La relazione, inoltre, presentava l’aspetto positivo di proporre di inserire un riferimento esplicito al principio di parità nell’elezione della componente laica. Nella relazione si legge che la «Commissione è consapevole del probabile difetto, allo stato, di

23 Cfr. A.C. n. 2681 del 2020, “Deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”, presentato il 28 settembre 2020 e, attualmente, abbinata con C. 226, C. 227, C. 489, C. 976, C. 989, C. 1156, C. 1919, C. 1977, C. 2233, C. 2517, C. 2536, C. 2691, C. 3017.

24 L’esame è iniziato in data 6 ottobre 2020.

25 Alcuni commentatori hanno definito tale meccanismo “indecifrabile”. Così F. Dal Canto, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021

26 La Commissione Luciani - Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario è stata istituita con Decreto del Ministro della Giustizia in data 26 marzo 2021. Il testo della relazione finale della Commissione può essere letto al seguente link [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_LUCIANI\\_relazione\\_finale\\_31mag21.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUCIANI_relazione_finale_31mag21.pdf). Il testo delle “Proposte di interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2681, recante Deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura” può, invece, essere consultato al seguente link [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_LUCIANI\\_articolato\\_4giu21.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUCIANI_articolato_4giu21.pdf)

strumenti giuridici idonei a rimediare alla violazione di tale principio in sede di elezione parlamentare, ma ritiene che la sua indicazione sia comunque opportuna, quale norma di indirizzo della discrezionalità di scelta», mettendo così in luce il timore di inefficacia della misura proposta.

Le indicazioni della Commissione Luciani, la quale suggeriva di procedere alla riforma sia dell'elezione della componente togata, sia di quella laica sono state in parte fatte proprie dalla c.d. Riforma Cartabia, di cui alla legge n. 71 del 2022<sup>27</sup>.

Come noto, il capo VI della Riforma comporta importanti modifiche concernenti la composizione, il numero dei consiglieri, le modalità di elezione e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura.

Per quanto specificamente concerne le misure volte a promuovere la parità<sup>28</sup> per l'elezione della componente togata, il testo entrato in vigore non prevede la doppia preferenza di genere, come invece era previsto dalle proposte precedenti appena analizzate, ma impone la parità esclusivamente nelle candidature. In particolare, l'art. 31 stabilisce che per ogni collegio debbano esserci almeno sei candidature, e ogni genere debba essere rappresentato «in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi». Nel caso in cui tali requisiti non vengano rispettati, si procede a un sorteggio.

Per quanto riguarda l'elezione della componente laica, l'art. 30 della legge, sulla scia di quanto proposto dalla Commissione Luciani, dispone che:

i componenti da eleggere dal Parlamento sono scelti tra professori ordinari di università in materie giuridiche e tra avvocati dopo quindici anni di esercizio effettivo, nel rispetto dell'articolo 104 della Costituzione, secondo procedure trasparenti di candidatura, da svolgere nel rispetto della parità di genere di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Le fragilità di queste previsioni sono state messe in luce dai fatti.

Si pensi che a seguito della presentazione delle candidature della componente togata, si è reso necessario procedere ai sorteggi per riequilibrare le candidature in quasi tutti i collegi<sup>29</sup>. L'elezione non ha poi comportato risultati migliori, visto che dei venti magistrati eletti, solo sei sono donne.

Le donne elette dal Parlamento sono state, invece, solo quattro su dieci.

27 In generale sulla riforma F. Biondi, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, in *Federalismi*, 3/2023, pp. IV ss. e G. Serges, *Profili costituzionali delle riforme processuali e dell'ordinamento giudiziario*, in *Diritto e società*, 2022, pp. 245 ss.

28 All'analisi delle misure volte a promuovere la parità di genere nel CSM nella legge n. 71 del 2022 è dedicato il fascicolo 2/2022 della Rivista *Giudicedonna.it* dell'Associazione donne magistrato italiane (ADMI).

29 I dati sono riportati nella relazione di ADMI, *Introduzione alla questione di genere in magistratura*, in *Giudicedonna*, 2/2022, pp. 2 ss.

Se è pur vero che a seguito delle ultime elezioni è stato eletto, in totale, il numero più alto di donne al C.S.M. nella storia (10 donne, su 30 componenti), non si può certo ritenere tale risultato un traguardo per la parità.

Infatti, come già accaduto in passato, l'obiettivo della parità di genere è venuto meno nelle dinamiche elettorali e parlamentari.

Al di là delle criticità dei meccanismi elettorali introdotti, pensiamo si sia persa una importante occasione: il tema della sotto-rappresentanza femminile nel C.S.M è stato affrontato, ancora una volta, come un aspetto marginale<sup>30</sup>, senza capire che – al contrario – costituisce un aspetto fondamentale per il rinnovamento di una magistratura in mano a soli uomini e in profonda crisi.

## 5. La professione forense

Un altro settore in cui il percorso della parità è stato lungo è quello dell'avvocatura<sup>31</sup>.

Le donne, pur costituendo ormai la metà degli iscritti all'ordine<sup>32</sup>, continuano a subire trattamenti differenziati, soprattutto per quel che concerne la retribuzione e l'accesso alle posizioni di vertice.

L'Italia è stato il primo Paese in Europa ad aver reagito a questa situazione adottando una disciplina specifica per incrementare la presenza femminile nel mondo dell'avvocatura. La legge n. 247 del 2012 (recante la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense)<sup>33</sup> contiene una serie di norme finalizzate a dare attuazione al principio di parità tra i sessi in questo specifico ambito<sup>34</sup>.

Oltre ad un'importante previsione relativa alla tutela della maternità e della genitorialità femminile (art. 21, comma 7, l. n. 247 del 2012), la nuova disciplina introduceva misure di carattere forte volte a garantire il riequilibrio di genere in diversi organismi professionali: i Consigli dell'ordine circondariali, il Consiglio Nazionale Forense, i Consigli distrettuali di disciplina.

Per quanto riguarda la composizione del Consiglio Nazionale Forense, l'art. 34 imponeva che nel C.N.F. dovessero essere «rappresentati entrambi i generi».

30 Del tutto contraria all'introduzione di misure di riequilibrio nell'organo di autogoverno della magistratura A. Anzon, *Contrasto al correntismo e questione di "genere" nella discussione attuale sul consiglio superiore della magistratura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2021, pp. 60 ss.

31 Sulla storia dell'avvocatura cfr. R. Bianchi Riva, *The legal profession, politics and public opinion: some reflections on the independence of lawyers and the rule of law in modern Italy*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 44/II, 2022, pp. 63 ss.

32 Cfr. Rapporto sull'avvocatura 2022, *Attualità e prospettive future*, aprile 2022.

33 Sul tema in generale I. Li Vigni, *Avvocato. Sviluppo e affermazione di una professione*, Milano, FrancoAngeli, 2013 e Ead., *Donne e potere di fare. Presenza e azione femminile di oggi e domani*, Milano, FrancoAngeli, 2019, spec. p. 56 ss.

34 Sulla legge n. 247 del 2012 sotto lo specifico aspetto della parità di genere cfr. M. D'Amico, *La lunga strada della parità tra fatti e norme*, in *Rivista Aic*, 3, 2013, p. 10 ss.

In merito alla composizione dei Consigli dell'ordine circondariali, l'articolo 28 stabiliva che il regolamento attuativo della legge dovesse prevedere meccanismi « in ossequio all'articolo 51 della Costituzione», affinché il riparto dei consiglieri da eleggere fosse effettuato «in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi».

Il legislatore si premurava di favorire le condizioni affinché l'obiettivo prestabilito (la riserva di almeno un terzo dei posti al genere meno rappresentato) fosse effettivamente raggiunto, demandando al regolamento attuativo di adottare un criterio vincolante nella formazione delle liste che garantisse una congrua presenza di entrambi i generi.

Sempre la stessa disposizione stabiliva che il regolamento dovesse implementare il numero di preferenze a condizione che esse fossero espresse a favore di generi diversi.

Ebbene, il regolamento attuativo (D.M. n. 170 del 2014) non solo prescriveva meccanismi di parità nelle candidature, ma all'art. 14 disciplinava la fase di individuazione degli eletti. In base a tale disposizione se, in seguito all'elezione del consiglio, non fosse stata raggiunta la quota di un terzo a favore del genere meno rappresentato, sarebbero stati proclamati eletti i candidati del genere non adeguatamente rappresentato con più preferenze. Ciò significava che i membri eletti appartenenti al genere più rappresentato avrebbero potuto essere sostituiti in consiglio da candidati meno votati di loro, ma appartenenti al genere meno rappresentato.

Si trattava evidentemente di una misura molto forte che sembrava attribuire direttamente un risultato, incidendo allo stesso tempo sulla composizione dell'organo e sull'accesso alle cariche elettive.

Non era del tutto imprevedibile quindi la decisione del TAR del Lazio che, nel giugno del 2015 (TAR Lazio n. 8333 del 2015)<sup>35</sup>, ha annullato il regolamento proprio con riferimento a tali disposizioni. Il giudice amministrativo, richiamando la giurisprudenza costituzionale, ha considerato le norme regolamentari «idone[e] a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare (C. cost. n. 4 del 2010)». Secondo il TAR, inoltre, le misure esaminate sono illegittime poiché esse non si limitano «a prevedere misure promozionali “a monte” del procedimento elettorale, ma prevedono meccanismi correttivi “a valle” del procedimento medesimo», alterando la competizione elettorale. La decisione è stata confermata in appello dal Consiglio di Stato (sent. n. 3414 del 2016), e certamente ha costituito una battuta d'arresto importante per una delle più forti misure introdotte a livello normativo.

---

35 TAR Lazio, sez I, n. 8333 del 13 giugno 2015.

Nel 2017 è stata approvata la nuova legge sull'ordinamento forense, la quale presta comunque attenzione, in ossequio ai principi costituzionali, alla parità di genere nell'elezione dei consigli dell'ordine.

Nello specifico, l'art. 4 della legge n. 113 del 2017 «ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere» e l'art. 14, comma 4 precisa che «è nullo il voto in favore di un avvocato [...] se i voti complessivamente espressi in favore di un genere superano il limite di due terzi».

Come avvenuto in altri settori, l'introduzione di misure forti volte a “rompere il soffitto di cristallo” ha sicuramente comportato l'incremento della presenza femminile ai vertici, ma non ha ancora prodotto i cambiamenti sperati per le donne ai gradini inferiori della carriera.

Si pensi che dal rapporto Censis 2022 sull'avvocatura emerge come il divario retributivo tra donne e uomini nell'avvocatura sia tale da rendere necessario sommare il reddito di due donne per avvicinarsi alla retribuzione maschile<sup>36</sup>. Tale enorme divario è dovuto anche al fatto che sono, ancora, soprattutto gli uomini a raggiungere le posizioni di comando dei grandi studi associati o ad essere titolari di studi professionali. Questa situazione è destinata a mutare “dal basso”, considerando che gli avvocati *under 35* sono il 60% donne; donne che porteranno un punto di vista diverso, scardinando i modelli culturali della professione prettamente maschile.

## 6. Le donne nelle aziende: dalle quote alla certificazione di parità

Uno dei possibili sbocchi professionali dopo la laurea in giurisprudenza è quello aziendale. Sempre di più donne giuriste sono impiegate nelle imprese, negli uffici legali, nelle risorse umane o come *manager*.

Che l'impresa sia un settore maschile è stato riconosciuto anche dalla Corte costituzionale, la quale nella sentenza n. 109 del 1993 ha affermato che le azioni positive a favore delle imprese femminili mirano

a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d'azienda<sup>37</sup>.

Da quel momento in avanti vi sono stati diversi tentativi legislativi di promuovere la parità di genere all'interno delle aziende.

<sup>36</sup> Rapporto sull'avvocatura 2022, *Attualità e prospettive future*, aprile 2022.

<sup>37</sup> C. cost. sent., 24 marzo del 1993, n. 109, Considerato in diritto 2.2.

In primo luogo, devono essere menzionati quegli interventi normativi volti a rompere il c.d. “soffitto di cristallo”.

Il primo passo in tal senso è stato compiuto dalla legge n. 120 del 2011, la quale ha imposto alle società quotate e quelle partecipate dalle pubbliche amministrazioni di riservare un terzo dei posti all'interno dei consigli di amministrazione al genere meno rappresentato<sup>38</sup>. La legge, definita dal Parlamento europeo “un esempio da seguire”, ha sicuramente comportato, all'indomani della sua approvazione, un effetto positivo sulle donne giuriste e professioniste che, se sino a quel momento erano rimaste escluse dai consigli di amministrazione, hanno avuto modo di farsi conoscere come *manager* ed entrare nei CDA. Anche in questo settore, l'incremento delle donne ai vertici non sembra aver avuto gli esiti sperati sulle carriere femminili in azienda. Ciò è ulteriormente dimostrato dal fatto che le misure previste dalla legge n. 120 del 2011, la quale doveva inizialmente rimanere in vigore per tre mandati del consiglio di amministrazione, sono state prorogate dalla legge n. 106 del 2019<sup>39</sup> per quel che attiene alle società quotate e dalla legge n. 162 del 2021 per quel che attiene alle società partecipare dalle pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha presentato particolare attenzione al tema dell'imprenditoria femminile<sup>40</sup>.

Tra gli interventi normativi che hanno fatto seguito al Piano nazionale di ripresa e resilienza, meritano di essere ricordati quelli che potrebbero produrre un impatto significativo per le donne nelle professioni.

Mi riferisco in particolare alla previsione della certificazione di genere, nonché alla previsione di meccanismi di premialità negli appalti.

Anzitutto, l'art. 47 del D.l. n. 77 del 2021 mira a promuovere le pari opportunità e l'inclusione nei contratti pubblici, imponendo alle stazioni appaltanti di prevedere nei bandi di gara

specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne.

In caso di aggiudicazione del contratto, la norma obbliga all'assunzione di una quota «pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per

38 Sulla legge n. 120 del 2011 e sulle problematiche costituzionali cfr. C. Siccardi, *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle società: problematiche costituzionali*, in *Rivista Aic*, 3, 2013, pp. 2 ss.

39 Cfr. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Cortina Editore, 2020, pp. 124 ss.

40 Sul tema sia consentito il rinvio a M. D'Amico, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi*, 7, 2022, pp. XVII ss.

l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile»<sup>41</sup>.

Sempre l'art. 47 del D.l. n. 77 del 2021 indica punteggi aggiuntivi per le imprese che, fra l'altro: a) non risultino destinatarie di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori; b) si impegnino a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, c) abbiano, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali.

Ancora, la legge n. 162 del 2021 ha istituito la certificazione di parità, oggi disciplinata all'art. 46 *bis* del codice della pari opportunità (D.lgs. n. 198 del 2006), quale prerequisito necessario affinché le aziende possano ottenere importanti benefici economici, nonché premialità nei bandi per gli appalti pubblici. L'ottenimento della certificazione è subordinato al rispetto di determinati parametri "minimi", quali la parità delle retribuzioni, nelle opportunità di progressione in carriera e la messa in atto di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche con riguardo ai lavoratori occupati di sesso femminile in stato di gravidanza.

Tali previsioni sono state codificate anche nel nuovo codice degli appalti, di cui al D.lgs. n. 36 del 2023, che produrrà effetti a decorre dal primo luglio 2023. La versione iniziale del codice faceva riferimento solo in via generica e facoltativa al rispetto della parità di genere al fine di ottenere punteggi aggiuntivi, senza in alcun modo menzionare la certificazione di parità, disciplinata all'art. 46 *bis* del codice delle pari opportunità<sup>42</sup>. Simile scelta, che avrebbe comportato un evidente passo indietro, è stata però corretta nel testo finale del codice, il quale stabilisce, all'art. 108, tra i criteri di aggiudicazione, che

al fine di promuovere la parità di genere, le stazioni appaltanti prevedono nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese che attestano, anche a mezzo di *autocertificazione*, il possesso dei requisiti di cui all'articolo 46 *bis* del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198». La stessa norma precisa, inoltre, che «la stazione appaltante verifica l'attendibilità dell'autocertificazione dell'aggiudicataria con qualsiasi adeguato mezzo.

Il fatto che sia possibile dimostrare il possesso dei requisiti, anche mediante autocertificazione, rischia di vanificare il meccanismo di certificazione previsto dalla legge n. 162 del 2021, che invece è espressamente affidato a organismi di

41 Sulla vigilanza ANAC sulle pari opportunità nei contratti pubblici si veda: <https://www.anticorruzione.it/-/anic-vigiler%C3%A0-sulle-pari-opportunit%C3%A0-e-l-inserimento-delle-persone-con-disabilit%C3%A0-nei-contratti-pubblici>, 23 marzo 2022.

42 Cfr. A. Zavaritt, *Certificazione di parità: nel codice appalti diventa facoltativa*, in *Il Sole 24ore*, 2023.

certificazione ai sensi del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2022 “Parametri per il conseguimento della certificazione della parità di genere alle imprese e coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e consiglieri territoriali e regionali di parità”, il quale fa a sua volta riferimento alla prassi UNI/PdR 125:2022<sup>43</sup>.

La più blanda previsione dell'autocertificazione potrebbe così divenire in alcuni contesti un modo per aggirare il rispetto dei requisiti stabiliti dall'art. 46 *bis* del codice delle pari opportunità.

Anche alla luce di queste ultime novità normative, la certificazione di genere potrebbe costituire un'importante occasione per le donne nelle professioni legali, in due sensi.

Da un lato, queste norme potrebbero migliorare la condizione delle donne in azienda, oggi obbligate a porre in essere politiche attente alla parità al fine di ottenere la certificazione di genere.

Dall'altro, le norme anzidette devono costituire lo strumento in mano alle donne nelle professioni legali per mettersi in gioco a favore delle altre donne, mediante consulenze alle aziende e alle stazioni appaltanti, anche per evitare raggiri della disciplina, assicurando la piena applicazione del principio di parità.

---

43 La prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022 è stata pubblicata il 16 marzo 2022 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità in collaborazione con UNI, l'Ente Italiano di Normazione e contiene le linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere.