

## ***Segnali di cambiamento lungo il difficile cammino della parità di genere***

*Antonietta Carestia*

1. A 60 anni dalla legge 9 febbraio 1963 che aprì alle donne *l'accesso a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura* il cammino della parità di genere appare oggi ancora lungo e pieno di ostacoli.

Alle prime otto vincitrici di concorso, entrate in magistratura nel 1965, si sono aggiunte, sempre più numerose, altre donne fino a superare negli ultimi due concorsi la percentuale del 60 % dei vincitori, giungendo da ultimo a rappresentare il 55% circa del totale del personale di magistratura (pari a 9.576 unità al 2 marzo 2022).

Una presenza importante che ha cambiato nel tempo i modi di fare giustizia, offrendo un modello di giudice attento ai bisogni emergenti nella società e alla tutela dei soggetti deboli, aperto alle diffuse istanze di uguaglianza all'interno della famiglia, nel mondo del lavoro e negli altri ambiti privati e pubblici in cui si articola la società, in attuazione del principio di uguaglianza che costituisce uno dei fari della nostra Costituzione.

Ma la morsa dei vecchi e nuovi pregiudizi, con le loro profonde radici culturali e la storica subalternità delle donne nell'organizzazione della società, strutturali e molto resistenti pur di fronte a legittime e diffuse istanze di cambiamento, continua a condizionare vita e carriera delle donne in magistratura, così come la stessa organizzazione del sistema giustizia.

Certamente, piccoli passi in avanti sono stati fatti, ma sono palesemente del tutto insufficienti se i dati elaborati dall'Ufficio statistico del CSM al 2 marzo 2022<sup>1</sup> ci dicono che la percentuale di donne con incarichi direttivi è pari al 31% negli uffici giudicanti e al 22,3% negli uffici requirenti, squilibrio che è presente anche negli incarichi semidirettivi, che vedono una percentuale di donne pari al 48 % per gli uffici giudicanti e al 29 % circa per gli uffici requirenti.

Se si scompone il dato percentuale del 31 % per gli uffici giudicanti, si rileva che per il 40 % trattasi di incarichi direttivi nei Tribunali per

---

<sup>1</sup> [Dati aggregati sulla presenza femminile Marzo 2022.doc \(csm.it\)](#)

i minorenni , una concentrazione che è ancor più evidente per gli incarichi direttivi requirenti. Infatti, di quel 22,3 % relativo agli uffici requirenti una percentuale molto alta, pari al 59 % circa, riguarda incarichi direttivi presso la Procura della Repubblica per minorenni. Una sorta di segregazione orizzontale sulla quale dovremmo ragionevolmente riflettere nell'ambito delle prime applicazioni della riforma Cartabia sulla giustizia minorile.

2. Dunque, a sessant'anni dall'accesso delle donne in magistratura quasi tre magistrati su quattro che esercitano funzioni direttive sono uomini.

Un quadro con evidenti criticità che interroga tutti sui ritardi nell'attuazione del principio di parità che trova ancora forti ostacoli nel suo cammino, anche se quel famoso tetto di cristallo mostra in più punti rotture importanti e qualche avanzamento va pure registrato.

Penso, infatti, al risultato delle recenti elezioni dei componenti laici del CSM da parte del Parlamento in seduta comune nei giorni 17 e 18 gennaio 2023; su dieci membri da eleggere tra docenti universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio effettivo, sono state elette quattro donne, di cui tre provenienti dall'Avvocatura e una dall'Università. Si tratta di un esito affatto scontato perché, nonostante le procedure definite dai Presidenti di Camera e Senato prevedessero una quota di chance del 40 % a favore del genere meno rappresentato, da raggiungere mediante la presentazione di autocandidature entro un dato termine, salva eventuale integrazione su iniziativa meramente facoltativa di dieci parlamentari, alla data del 17 gennaio 2023 risultavano presentate complessivamente 287 candidature, di cui solo 89 da parte di donne avvocate o docenti universitarie in materie giuridiche, pari ad una percentuale di poco superiore al 30 %.

E dunque, nonostante la disparità del punto di partenza, il Parlamento con il suo voto ha assicurato la parità di genere nella misura del 40 %, dando attuazione a quanto previsto dalla riforma Cartabia che proprio per la elezione dei componenti laici del CSM richiede trasparenza nelle scelte e il rispetto della parità di genere di cui agli artt. 3 e 51 della Costituzione ( art. 30 della legge n. 71/2022). È un dato che assume maggiore significato se rapportato all'esito delle precedenti elezioni del 2018, in cui nessuna donna fu eletta tra i componenti laici.

Nessun segnale positivo può, invece, trarsi dalla recente elezione dei membri togati del 18 e 19 settembre 2022, che ha visto solo 6 donne tra i 20 eletti, nonostante le quote di *chance* e le candidature di donne in ogni collegio in numero non inferiore alla metà dei candidati effettivi,

misura espressamente prevista dalla Riforma Cartabia (art. 31, comma 4, l. n. 71/2022 ).

Sul voto del Parlamento, come già rilevato dalla stampa, ha certamente influito il recente incarico di Presidente del Consiglio conferito ad una donna per la prima volta nella storia della Repubblica; un evento che, con tutta la sua forza simbolica, costituisce un segnale di cambiamento di straordinaria importanza, un vero punto di svolta perché ha aperto un varco in quel muro di resistenza fortemente ancorato nell'immaginario collettivo a pregiudizi e stereotipi di genere che producevano ed ancora oggi continuano a produrre esclusione ed autoesclusione.

3. Al raggiungimento di questi risultati hanno largamente contribuito le politiche di parità e la crescente consapevolezza del valore aggiunto rappresentato dalle donne, con il loro patrimonio di saperi, capacità di progettazione e innovazione, consapevolezza e concretezza nell'agire. Nel PNRR, approvato nel luglio 2021 ed in fase di attuazione, la parità di genere e il contrasto alle discriminazioni di genere rientrano tra le priorità di uno dei tre assi strategici da perseguire quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del Piano, i cui risultati dovranno essere valutati in un'ottica di *gender mainstreaming*.

Sempre nel luglio 2021 è stata approvata una Strategia Nazionale per la Parità di Genere 2021 -2026, con un piano complessivo di interventi e misure trasversali che prevedono iniziative concrete, definite e misurabili con indicatori e target, al fine di ridurre le asimmetrie che ostacolano la parità di genere, a cominciare dalla istruzione in età scolastica. L'obiettivo dichiarato è quello di risalire la classifica del *Gender Equality Index* dell'EIGE, guadagnando 5 punti entro il 2026 rispetto alla classifica del 2020 che collocava l'Italia al quattordicesimo posto tra i 27 Paesi europei.

Alla nuova centralità assunta dalle questioni di genere si deve la istituzione presso il Dipartimento per le pari Opportunità di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere (l. n. 234 del 2021), ma anche la redazione avviata in via sperimentale del bilancio di genere, in sede di rendicontazione del bilancio dello Stato, e l'analisi dell'impatto di genere per ogni proposta di legge all'esame della Camera, dal che si trae conferma di una nuova e diffusa consapevolezza che un più ampio coinvolgimento delle donne in ruoli decisionali e di responsabilità nel mondo del lavoro e della politica potrà avere effetti benefici sull'intero sistema ed essere un motore di crescita economica e democratica del nostro Paese.

Gli interventi diretti più significativi per l'attuazione di queste strategie di parità hanno riguardato i sistemi elettorali e le quote di risultato previste per i consigli di amministrazione nelle società quotate.

4. Misure molto articolate, dirette a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, a far data dal 2001 hanno consentito di avere un numero crescente di donne in Parlamento fino a raggiungere il 35 % nelle elezioni del 2018, percentuale che nelle ultime elezioni del settembre 2022 è tuttavia scesa al 31 %; una decrescita non ancora pienamente indagata, verosimilmente legata alla riduzione del numero dei parlamentari e alle difficoltà riorganizzative dei partiti, ma che ci ricorda quanto sia difficile e ancora lungo il cammino della parità, se, a fronte di modifiche elettorali oggettivamente neutre, a perdere peso e capacità di rappresentanza politica siano per prime le donne.

4.1. Lo strumento delle quote si è rivelato particolarmente efficace per l'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche.

La legge Golfo-Mosca, approvata nel 2011, ha per la prima volta introdotto nel nostro ordinamento quote di risultato, prevedendo l'obbligo della riserva di posti a favore del genere sottorappresentato nei cda e nei collegi sindacali delle società quotate in borsa e delle partecipate, riserva operante per la durata di tre mandati consecutivi, nella misura di 1/5 dei membri nel primo mandato e di 1/3 in quelli successivi.

Il successo della misura, che apriva alle donne luoghi fino ad allora quasi inaccessibili, fece parlare di rivoluzione copernicana, alimentando le favorevoli previsioni di un cambiamento socioculturale che alla scadenza dei tre mandati avrebbe portato ad un naturale e paritario avvicendamento di uomini e donne nelle posizioni di comando, con effetti di rinnovamento delle strutture organizzative e delle modalità di affidamento delle cariche societarie.

In effetti, la legge fece lievitare la percentuale di donne nei consigli di amministrazione portandola dopo due mandati dal 6 al 36 %, con effetti positivi anche in termini di *performance* aziendale per la immissione di nuove competenze e di un maggior grado di istruzione e specializzazione da parte delle donne.

Non mancarono resistenze e iniziative in controtendenza dirette a sottrarsi al vincolo; in particolare, tra le società non quotate soggette a controllo pubblico si registrò un incremento di amministratori unici in sostituzione dell'organo collegiale, con una percentuale peraltro molto

contenuta di donne nei nuovi organi monocratici, come messo in evidenza dal rapporto 2020 dell'Osservatorio costituito tra Dipartimento PP.OO., Consob e Banca d'Italia.

La proroga della misura di parità per altri tre mandati, prevista dalla legge di Bilancio n. 169/2019, con un aumento della quota di riserva al 40 % per i CDA delle società quotate, pur a fronte di una flessione della percentuale di crescita fatta da ultimo registrare, ha inteso dare seguito ad un intervento di grande impatto socioculturale, che nel tempo avrà effetti positivi misurabili anche sulle *performance* aziendali.

Una scelta che ancora una volta ha dato risultati significativi, come conclude l'ultimo Rapporto Consob sulla *corporate governance* delle società quotate presentato nel marzo 2022, secondo il quale *“a fine 2021 il 41 % degli incarichi di amministratore nelle quotate è esercitato da una donna, dato che rappresenta il massimo storico osservato nel mercato italiano”*.

La misura è stata anche oggetto di critiche perché a carattere vincolante e come tale sarebbe inidonea a determinare cambiamenti profondi nel nostro sistema socioculturale. Trattasi di una posizione analoga a quella a lungo sostenuta da una parte del movimento femminista con riferimento all'applicazione di quote di risultato nella rappresentanza politica, ma che appare ingiustificata tenuto conto del carattere temporaneo della riserva e soprattutto dei tempi eccessivamente lunghi altrimenti necessari per dare piena attuazione alla parità di genere nel nostro sistema che risente di forti arretratezze socioculturali.

Alla legge Golfo-Mosca deve riconoscersi il merito di avere indicato un possibile percorso di crescita individuale e collettiva, con effetti anche sul tessuto economico; un percorso che ci vede al sesto posto nella UE, dopo la Norvegia e la Francia, unici Paesi che insieme al Belgio e alla Germania prevedono una obbligatoria riserva di quote nei *board* delle quotate.

Secondo le conclusioni del Rapporto CONSOB 2021, la presenza delle donne nei *board* ha concorso a *“modificarne le caratteristiche, abbassando l'età media dei membri, innalzando la quota di laureati e aumentando la diversificazione dei profili professionali”*. Insomma, un apporto importante per la conoscenza e lo sviluppo di strategie economiche di sviluppo aziendale, ma anche per i nuovi modelli culturali offerti alle donne.

Trattasi di un impianto complessivo che ritroviamo nella recente direttiva *Women on Boards*, approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 22.11.2022, dopo un iter decennale, la quale prevede che tutte le grandi società quotate nella UE sono tenute ad adottare entro

il 2026 misure dirette a garantire che *almeno il 40 % dei posti di amministratore senza incarichi esecutivi o almeno il 33 % di tutti i posti di amministratore con e senza incarichi esecutivi sia occupato dal sesso sottorappresentato*, con selezioni da condurre in base al criterio principale del merito e secondo procedure trasparenti.

Nella relazione, la correlatrice Evelyn Regner ha sottolineato che con la direttiva, da recepire nel termine di due anni, *si intende migliorare la governance aziendale, ma anche eliminare uno dei principali ostacoli che impediscono alle donne di ottenere i posti di comando: le reti informali maschili*". Un'affermazione che richiama e rimanda alle tante indagini sulla declinazione al maschile delle scelte decisionali nelle istituzioni e negli organismi economici, non solo in Italia ma anche negli altri Paesi della UE.

5. Il quadro sopra delineato è evidentemente parziale, perché negli ultimi anni altri importanti strumenti legislativi sono stati adottati in materia di parità salariale, di pensioni, di imprenditoria femminile con sostegni alla creazione e allo sviluppo a prevalente o totale partecipazione femminile, di sistemi elettorali e di politiche di gestione delle differenze di genere, oltre che in materia di tutela della maternità e di contrasto alla violenza di genere.

Questi passi in avanti sono stati registrati e valutati dall'*EIGE - European Institute for Gender Equality* che nell'ultimo *Gender Equality Index* del 2022, sulla base di 31 indicatori e con riferimento a sei aree di indagine (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, salute, potere), ha assegnato all'Italia un punteggio di 65 punti su 100, inferiore di 3,6 punti rispetto alla media europea di 68,6, ma che consente al nostro Paese di mantenere il quattordicesimo posto della precedente classifica, nonostante l'impatto della pandemia sul sistema economico e la crisi occupazionale che ha colpito in particolare le donne, portandole fuori dal posto di lavoro.

Questa sostanziale tenuta va attribuita principalmente alla crescita dell'area del potere, con riferimento ad entrambi i sottodomini del processo decisionale politico e del processo decisionale sociale, che rispettivamente hanno guadagnato 6 e 5,2 punti: una performance significativa, dovuta alla introduzione di quote di chance nelle elezioni politiche con la legge 163/2017 che assicura almeno il 40 % di posti nelle liste per il genere meno rappresentato, e soprattutto alla riserva di quote nei consigli di amministrazione prevista dalla legge Golfo-Mosca per un periodo sufficientemente lungo, tale da incidere su consolidati assetti di potere con conseguenti forti resistenze al cambiamento.



Non è un traguardo, ma certamente è stato raggiunto un obiettivo di medio-tempore cui deve riconoscersi un forte valore promozionale, perché conferma che la presenza delle donne nei luoghi decisionali della politica e dell'economia costituisce un potente fattore di crescita economica e di cambiamento culturale, con effetti positivi di ricaduta sull'intero sistema sociale.

La recente assunzione della carica di Presidente del Consiglio da parte di una donna è una conferma del cambiamento in atto, anche se si tratta solo di una tappa del lungo cammino di parità che non ci libera affatto dall'impegno e da una vigilante attenzione che vanno mantenuti costanti, anche per evitare arretramenti.

E forse stiamo assistendo alla caduta di un muro anche nella magistratura, perché nella recente seduta del 14 febbraio la Commissione per gli incarichi direttivi del CSM ha proposto alla unanimità una donna, Margherita Cassano, per l'incarico di primo presidente della Corte di cassazione; la proposta verrà votata dal plenum del Consiglio il prossimo 1° marzo 2023, alla presenza del Presidente della Repubblica.

La notizia, diffusa dalla stampa, non mi ha sorpreso perché la storia personale, l'alto profilo professionale e le qualità anche umane espresse da Margherita Cassano nell'esercizio delle funzioni, da ultimo come Presidente aggiunto presso la Corte di cassazione, rendevano probabile questo esito.

E tuttavia la notizia mi ha ugualmente emozionato perché ho rivisto in rapida successione fatti ed eventi della mia vita di magistrata, l'impegno coltivato per anni con le colleghe dell'ADMI per denunciare e contrastare discriminazioni di genere largamente presenti nel sistema giustizia in tutte le sue articolazioni, con consapevolezza del ruolo ed una speciale attenzione alle nuove istanze di giustizia sociale e ai diritti fondamentali della persona, in applicazione dei valori di uguaglianza espressi dalla nostra Costituzione.

Per la magistratura ed in particolare per le magistrato si apre una nuova pagina di storia, anche se l'obiettivo raggiunto è solo una tappa del lungo cammino che ancora resta da percorrere per la effettiva parità di genere, nell'ordine giudiziario e nella società, perché passi indietro sono sempre possibili come la storia ci insegna e come i recenti e drammatici eventi che hanno colpito i diritti fondamentali delle donne in Iran e in Afghanistan ci ricordano.