

*LECTIO MAGISTRALIS DELL'AVVOCATO GENERALE DELLO STATO*  
*GABRIELLA PALMIERI SANDULLI (\*)*

## **Le pari opportunità nella Costituzione e nella legislazione e il ruolo delle donne nella Pubblica Amministrazione**

### *1. Ringraziamenti e introduzione.*

Signor Vice Presidente della Corte costituzionale, Magnifica Rettrice, Magnifici Rettori, Autorità civili, militari e religiose, Direttrice Generale e Personale tecnico-amministrativo, care Allieve e cari Allievi, gentili Ospiti, desidero, innanzitutto, ringraziare davvero e non come una formula di mero stile la Magnifica Rettrice, Prof.ssa Sabina Nuti, per avermi invitato a tenere la *lectio magistralis* in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2021-2022 della prestigiosa Scuola Superiore S. Anna.

Lo considero un grande onore per me e per l'Istituto che ho il privilegio di dirigere.

L'Avvocatura dello Stato ha da sempre, per consolidata tradizione, un costante e vivo rapporto di collaborazione con le Università e ciò consente, attraverso l'aggiornamento e l'attenzione alle riflessioni giuridiche, il migliore svolgimento dei compiti istituzionali, in funzione di positivo completamento della professionalità.

Ho scelto un argomento che non solo è di grande attualità anche in chiave sistemica, ma che attiene pure alla mia ormai quarantennale esperienza professionale e sul quale spero di dare un contributo, proprio per questo, non solo teorico.

I tre livelli di trattazione dell'argomento sintetizzati nel titolo della mia *lectio magistralis* sono non solo riassuntivi delle diverse angolazioni di visuale di esso, ma sono anche indicativi dell'approccio di valutazione: a) sistemico, appunto, di carattere generale (la Costituzione); b) di attuazione dei principi in materia in esso contenuti attraverso la ricognizione della legislazione in materia di pari opportunità nella pubblica Amministrazione; c) di concreta declinazione attraverso una ricostruzione dell'attuale situazione di fatto e di diritto nel settore pubblico.

La pandemia o la sindemia, come si preferisce definire (dal Presidente dell'ISS - Istituto Superiore di Sanità Silvio Brusaferrò), per la sua globalità e per l'interazione fra elementi biologici e sociali, l'attuale contesto emergenziale, ha fatto deflagrare le ineguaglianze già esistenti e ha colpito in modo più evidente i soggetti più deboli, le donne e i giovani, confermando anche

---

(\*) *Lectio magistralis tenuta dall'Avvocato Generale dello Stato in occasione dell'Inaugurazione dell'Anno Accademico 2021/2022 della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, sabato 11 dicembre, ore 10,30, aula magna, sede centrale.*

l'asimmetria di genere nella distribuzione delle responsabilità di cura domestica e familiare (in tal senso il Rapporto ISTAT 2020).

Anche se la condizione femminile è decisamente migliorata nei decenni della Repubblica, è un dato comune che occorra ancora adoperarsi per raggiungere un'effettiva uguaglianza; la pandemia, però, potrebbe diventare l'occasione per applicare in concreto il principio che anche dalla parità di genere passa uno sviluppo socioeconomico da costituire su nuove basi. La prima donna ambasciatrice britannica in Italia, Jill Morris, in un'intervista al *Corriere della Sera* del 23 ottobre 2021, ha affermato che non si può incentivare la ripresa economica senza la partecipazione delle donne e che "è una cosa giusta da fare da un punto di vista etico e morale".

D'altronde, la parità di genere rappresenta nell'ordinamento internazionale ed eurounitario un fattore di rilievo che coinvolge gli ordinamenti degli Stati membri e il dialogo tra Giudici comunitari e Giudici nazionali.

Il Parlamento europeo ha approvato il 21 gennaio 2021 tre risoluzioni in materia e la Commissione europea ha adottato la strategia per la parità di genere 2020-2025 per sottolineare l'impegno delle istituzioni europee.

La Commissione ha rilevato come, finora, nessuno Stato membro dell'Ue abbia realizzato la piena parità tra donne e uomini, i progressi sono lenti e i divari di genere persistono nel mondo del lavoro e a livello di retribuzioni, assistenza e pensioni. Ha sottolineato come l'azione legislativa possa aiutare a favorire la presenza delle donne nelle posizioni decisionali, migliorarne le opportunità di conciliazione tra lavoro e vita privata, integrare la dimensione di genere per rendere la parità tra le donne e gli uomini effettiva (*gender lens*), affinché tutti possano avere le stesse opportunità nella vita indipendentemente dal genere.

Gli articoli 2 e 3, paragrafo 3, del Trattato dell'Unione Europea fondano l'Unione stessa su un insieme di valori, tra cui l'uguaglianza, promuovendo la parità tra uomini e donne, obiettivi sanciti dall'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali.

Anche l'art. 8 del TFUE attribuisce all'Unione il compito di eliminare le disuguaglianze e di promuovere, appunto, la parità tra uomo e donna in tutte le attività (concetto noto come *gender mainstreaming* - integrazione della dimensione di genere). Sin dal 1957 i Trattati sanciscono il principio della parità di retribuzione tra uomini e donne e l'art. 157 del TFUE autorizza anche l'azione positiva finalizzata all'emancipazione femminile e l'art. 19 prevede l'adozione di provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione inclusa quella sul sesso.

Il PNRR, quindi, si occupa diffusamente del tema e le 6 Missioni in esso individuate sono accomunate da priorità trasversali relative, fra le altre, proprio alle pari opportunità.

Il programma *Next Generation Eu* rappresenta l'occasione per recuperare

quelli che sono testualmente definiti gli “storici ritardi che penalizzano il nostro Paese” e che riguardano, appunto, persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud, le tre priorità trasversali.

Va sottolineato che le Riforme e le Missioni del PNRR sono valutate sulla base dell’impatto che avranno, appunto, nel recupero di questi ritardi e nel recupero del potenziale delle donne, dei giovani e dei territori e nelle opportunità fornite a tutti senza discriminazione; e questa attenzione trasversale si ritrova in tutte le Missioni del PNRR e corrisponde alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea.

Si dispone, inoltre, che Linee di intervento del PNRR saranno accompagnate da una serie di indicatori qualitativi e quantitativi che consentirà una più accurata valutazione (*ex ante* ed *ex post*) degli effetti di genere e generazionali delle politiche e degli investimenti.

L’ottica delle pari opportunità è considerata, dunque, fondamentale per la ripresa dell’Italia e presuppone interventi sulle molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne.

## 2. Le pari opportunità nella Costituzione.

### 2.1 Il valore della Costituzione.

L’analisi, necessariamente concentrata e sintetica in questa sede, non può che muovere dalla Costituzione italiana, non solo per la sua posizione sovraordinata nell’ambito della gerarchia delle fonti, ma anche e soprattutto perché, come altre Costituzioni contemporanee, non costruisce “l’uguaglianza tra situazioni giuridiche astratte attribuita a soggetti altrettanto astratti” (G. Sivestri).

Inoltre, come osservato dal Presidente Giorgio Lattanzi, non è mai accaduto alla Corte costituzionale di trovarsi di fronte a questioni che non trovasero una soluzione nella Costituzione, usando un’espressione inusuale, ma di immediata percezione, secondo la quale “la Carta non si è mai sgualcita”, per sottolinearne proprio l’attualità e la completezza e affermando che “la Carta sa leggere il presente”, esprimendo con una formula sintetica, ma felice, anche la complessità dell’attività della Corte costituzionale.

Una rassegna degli articoli della Costituzione che compongono il quadro complessivo di riferimento consente di inquadrare il tema in un’ottica di sistema e di coerenza ordinamentale.

Peraltro, i profili costituzionali delle pari opportunità riflettono le problematiche e le tematiche generali sulla valenza dei principi costituzionali e, quindi, sono un significativo spunto di riflessione non circoscritto alla questione in esame.

### 2.2. La storia.

Non si può non iniziare dalla storia.

Come sottolineato, infatti, da più commentatori, la presenza delle donne all'Assemblea Costituente del 1946 ha rappresentato un momento chiave della storia costituzionale italiana.

Su 566 componenti solo 21 donne furono elette deputate e, di esse soltanto cinque presero parte alla Commissione incaricata di redigere la Costituzione.

Ma, pur appartenendo a schieramenti politici diversi (9 comuniste, 9 democristiane, 2 socialiste e 1 del Fronte dell'uomo qualunque) diedero vita a un grande e, soprattutto, nuovo esperimento di democrazia, trovando un accordo su temi cruciali per il futuro del Paese con una "sapiente azione orizzontale". La condizione di vistosa inferiorità numerica, infatti, non impedì il lavoro delle "Madri" Costituenti, che furono tutte accumulate dalla forte volontà di realizzare una politica diretta al riconoscimento dei diritti delle donne.

Dai rapporti delle discussioni e dagli atti delle sedute emerge che il loro lavoro non venne facilitato dall'atteggiamento della maggior parte dei deputati che si mostrarono quasi sempre poco collaborativi.

L'importanza di tale momento storico fu riconosciuta dalle stesse deputate, tanto che Maria Federici sostenne che la donna "non avrebbe nella Costituzione il posto che di fatto vi ha, se non ci fosse stato alla Costituente quel gruppo di donne che il suffragio universale e l'esercizio dell'elettorato passivo, oltre che attivo, aveva portato nell'aula di Montecitorio".

Consapevoli delle proprie capacità, le deputate diedero avvio ad un consistente movimento in difesa della parità di genere, anche se non si limitarono solo a questo aspetto, affrontando ogni altra questione di rilievo, dalla prospettiva internazionale alle autonomie.

### *2.3. L'art. 3 della Costituzione.*

Tale intento prospettico generale è riscontrabile nelle singole norme costituzionali.

In particolare, nell'art. 3, la norma cardine che, anche grazie a una attenta e sapiente giurisprudenza costituzionale, è l'architrave sulla quale poggia ogni considerazione in tema di parità di genere.

Fu Lina Merlin a far introdurre nell'art. 3, comma 1, l'espressione "senza distinzione di sesso" (è significativo che, con la sentenza n. 141/19, relativa alla legge che porta il suo nome, la Corte costituzionale si sia soffermata sulla dignità umana, in particolare, delle donne e sui diritti fondamentali delle persone più vulnerabili); fu Teresa Mattei a pretendere che l'art. 3, comma 2, fosse integrato dalla locuzione "di fatto" che esplicita il principio di uguaglianza sostanziale nei termini in cui è nota nel nostro ordinamento; fu Teresa Noce ad insistere sulla diversità di previdenza ed assistenza di cui all'art. 38 Cost.

Come sottolineato in dottrina, il desiderio di consacrare la parità di genere determinò la ripetizione di tale principio.

Esso, infatti, è riscontrabile sia nell'art. 29, comma 2, Cost., dove statuisce che "il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi", sia nell'art. 30, comma 1, Cost. in base al quale "è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio".

Il principio di uguaglianza di fatto è così intimamente connesso al tema delle cosiddette azioni positive.

Lo stesso comma 1 dell'art. 3, portato come esempio di uguaglianza formale, afferma che "i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge". Come osservato in sede di commento, non si tratta di una endiadi, ma di "due concetti diversi, anche se strettamente complementari" (G. Silvestri).

Il punto rilevante è che la dignità sociale è la premessa indispensabile per l'uguaglianza affermata come tale e viene considerata sul piano concreto della società, dove essa "si scompone in una pluralità di diritti fondamentali, raggruppabili secondo diversi criteri (dignità del lavoratore, del malato...), seguendo le varie posizioni e collocazioni della persona concreta sociale" (G. Silvestri).

Ne deriva che l'uguaglianza sia in senso formale sia in senso sostanziale non è mai "un insieme omogeneo". Ecco perché l'art. 3 è non solo il punto di partenza, ma anche quello di arrivo di ogni riflessione in tema di pari opportunità e di pari opportunità fra donne e uomini.

#### *2.4. L'art. 37 della Costituzione.*

Anche altri articoli della Costituzione sono rilevanti ai fini di una valutazione nell'ottica costituzionale delle pari opportunità.

Per esempio, l'art. 37, che, come osservato in dottrina, si caratterizza per tre aspetti.

Il primo consiste nella parità tra uomo e donna nel diritto al lavoro, diritto peraltro, intangibile anche per gli uomini.

Il secondo attiene alla volontà di tutelare la donna lavoratrice, al fine di consentire alla stessa di assolvere la sua essenziale funzione di moglie e di madre.

Il terzo concerne la parità retributiva per uguale lavoro.

Occorre sottolineare che, l'art. 37 Cost. è stato oggetto di un movimentato dibattito in Assemblea Costituente.

In linea generale, l'art. 37 Cost. risulta di complessa lettura. Appare, però, comunque opportuno sottolineare che, la difficoltà non attiene alla coesistenza, nella medesima disposizione, di due prescrizioni diverse, quali la parità e la speciale tutela delle lavoratrici. Come espresso da una corrente di pensiero, la compresenza delle prescrizioni sopraindicate, si è risolta, per decenni, nella separazione dei percorsi seguiti dall'attuazione dell'art. 37 nella legislazione italiana.

### 2.5. *L'art. 51 della Costituzione.*

L'integrazione del primo comma dell'art. 51 è avvenuta con la legge costituzionale n. 1/2003, che è stata preceduta da altri due interventi normativi, la legge costituzionale n. 2/2001, che aveva previsto la promozione delle condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali al fine di conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi, e la legge costituzionale n. 3/2001, che aveva modificato il Titolo V della Costituzione, introducendo il comma 7 dell'art. 117, rivolgendosi non solo al legislatore statale o regionale, ma delineando una attività promozionale ampia e variegata.

Nel rigettare la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale campana che introduceva sia quote di lista sia la doppia preferenza di genere, la Corte costituzionale ha affermato che *“Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale”* (sentenza n. 4/2010, punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

Come osservato in dottrina, non si poteva descrivere in modo più efficace l'essenza delle politiche di pari opportunità in ambito politico-rappresentativo e il loro “ancoraggio costituzionale” al principio di uguaglianza sostanziale.

Va ricordato che, con un parere reso nel luglio 2020, in relazione alla possibilità di emanare un decreto-legge per l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti di una Regione, l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che le disposizioni dell'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*, della legge n. 165/2004, relativo alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive, costituiscono uno dei principi fondamentali, stabiliti con legge della Repubblica, idonei a limitare, ai sensi dell'art. 122, comma primo, la competenza legislativa delle Regioni nella materia del sistema elettorale. La promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive rientra, infatti, nella materia della “tutela dell'unità giuridica della Repubblica” che, ai sensi dell'art. 120, comma secondo, della Costituzione legittima il Governo all'esercizio del potere sostitutivo (da adottare con l'emanazione di un decreto-legge in un Consiglio dei Ministri al quale sia invitato a partecipare il Presidente della Giunta Regionale; e il Commissario sia individuato, in omaggio ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione,

in un organo della stessa Regione). Inoltre - e questo è il punto più significativo - la questione sembra rilevare anche ai fini della “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

### *2.6. L'art. 97 della Costituzione.*

La norma costituzionale detta alcuni principi che sono rilevanti anche per assicurare la parità fra donne e uomini nella Pubblica Amministrazione.

Il contenuto precettivo dell'art. 97 è tradizionalmente riferito all'organizzazione della pubblica Amministrazione intesa come “apparato tecnico-burocratico”.

Lo stretto rapporto tra principio di legalità e imparzialità come espressa nell'articolo è la chiave di lettura anche dell'ultimo comma che prevede la regola del concorso per l'accesso ai pubblici impieghi, considerato il mezzo che offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci, poiché la professionalità della burocrazia è una modalità atta a garantire proprio l'imparzialità e l'efficienza della sua azione.

La regola del pubblico concorso e la meritocrazia della selezione all'esito della quale si procede all'assunzione, l'esclusione di selezioni caratterizzate da arbitrarie e irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi, rappresentano e diventano un utile strumento per assicurare l'effettività delle pari opportunità, quella competizione ad armi pari che assicura la uguaglianza tra donne e uomini sul lavoro almeno dei punti di partenza.

### *3. La legislazione per la promozione delle donne nella vita politica e istituzionale.*

Va ricordato che, se la legge 17 luglio 1919, n. 1176 escludeva le donne dagli impieghi pubblici implicanti poteri giurisdizionali, nonché l'esercizio di diritti e potestà pubbliche, successive norme hanno determinato il pieno superamento di questa ottica riduttiva.

In particolare, negli anni ottanta, il diritto comunitario assolve un ruolo cruciale con la Raccomandazione 84/635/CEE che invita gli Stati membri ad adottare azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione delle donne al lavoro, individuando nel settore pubblico l'area privilegiata di intervento.

Va, quindi, menzionata la legge 10 aprile 1991, n. 165 che, per la prima volta, nell'ambito della disciplina delle elezioni per la Camera e il Senato, contiene specifiche prescrizioni per la presentazione delle candidature dirette a garantire l'equilibrio di genere nella rappresentanza politica (nella successione interna delle liste dei collegi plurinominali, i candidati sono collocati in un ordine alternato di genere a pena di inammissibilità della lista stessa e, limitatamente ai capilista, nelle liste nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato - a livello nazionale alla Camera, a livello regionale al Senato - in misura superiore al 60%).

Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che contiene le norme generali sul lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, sin dal primo articolo, pone grande attenzione al tema delle pari opportunità, nell'ottica dell'efficienza e della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo conto delle pari opportunità nei criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali; all'art. 7 prevede che "le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro e al trattamento sul lavoro"; nonché l'istituzione all'interno di ogni Amministrazione del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, il cui ruolo è stato rafforzato con la Direttiva n. 2 del 26 giugno 2019, che tiene conto anche degli indirizzi comunitari.

Il Codice per le pari opportunità, il d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, modificato da ultimo con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, prevede l'obbligo per le pubbliche Amministrazioni di adottare i piani di azioni positive e la promozione delle pari opportunità è uno degli obiettivi dichiarati del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di produttività del lavoro pubblico.

Con l'intento di promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità l'art. 19, comma 3, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni con la legge 4 agosto 2006, n. 248 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità.

#### *4. Il ruolo delle donne nella Pubblica Amministrazione.*

La questione va, innanzitutto, esaminata sotto un duplice angolo di visuale: le modalità di accesso e lo svolgimento della carriera.

Anche se va immediatamente sottolineato il dato positivo che nella Pubblica Amministrazione non si pone quello che si definisce "*gender pay gap*", perché non esiste una retribuzione "di genere". A parità di mansioni e di carriera e di anzianità di servizio, infatti, non vi sono differenze stipendiali, ma una totale equiparazione, credo anche e proprio nell'ottica e alla luce delle considerazioni svolte a proposito dell'art. 97 della Cost.

Per l'accesso si può dire che sono stati rimossi tutti gli ostacoli per consentire una partecipazione paritaria fra uomini e donne ai concorsi pubblici, anche se di recente, la neo Presidente della SNA, Prof.ssa Paola Severino, ha illustrato un dato da lei stessa definito "sorprendente", perché ha constatato che, nelle prove di accesso con domande a risposta multipla, la percentuale delle donne ammesse era significativamente più bassa di quella relativa alle ammesse a seguito di procedure selettive tradizionali e raggiungeva addirittura la soglia del 100% nelle selezioni finali del corso-concorso da dirigente. Approfondendo la questione, ha scoperto che la modalità a quiz, soprattutto se aperti a più percorsi di ragionamento, finiva per privilegiare gli uomini piuttosto che le donne, più propense all'approfondimento e, quindi, ha nominato



una commissione per verificare che i quiz del prossimo corso-concorso avessero una risposta quanto più univoca per dare a tutti le stesse possibilità di superare il test, non in un'ottica "di privilegio", ma in un'ottica di uguaglianza dei punti di partenza; e ha istituito un gruppo di monitoraggio statistico degli esiti della selezione in coordinamento con il Dipartimento della Funzione Pubblica per un'accurata verifica dei dati di genere con la loro evoluzione nel tempo e nelle tipologie di concorso.

Se, dunque, per l'accesso alla carriera nella Pubblica Amministrazione la situazione è complessivamente positiva o, almeno, in positiva evoluzione, non altrettanto può dirsi per il raggiungimento delle posizioni apicali o dirigenziali.

Su questo influisce, per alcune tipologie di carriere come la Prefettura, la Magistratura e la carriera Diplomatica, il dato temporale, perché i rispettivi accessi al concorso anche da parte delle donne sono stati consentiti a partire dal 1960 per la Prefettura, dal 1963 per la Magistratura e dal 1967 per la carriera diplomatica.

Nella dirigenza statale un recente studio del ForumPA fa emergere un incremento numerico delle donne dirigenti, passate dal 42% nel 2007 al 50,6% nel 2017 e nell'ambito della dirigenza apicale (prima fascia) dei Ministeri al 37%.

Sotto il profilo del genere, nel 2021 (fonte Annuario Statistico MAECI 2021) rimane stabile al 46% la percentuale femminile di personale di ruolo in servizio al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

La quota percentuale di donne nella carriera diplomatica rimane stabile al 23%, ma diminuisce, rispetto all'anno precedente, di un punto percentuale la quota di donne dirigenti (32%).

Nel 2020 nei gradi apicali della carriera diplomatica sono 4 le Ambasciatrici di grado, 24 le Ministre plenipotenziarie, 60 le Consigliere di ambasciata, 38 le Consigliere di Legazione e 106 le Segretarie di Legazione, per un totale di 232 donne su 1000 Diplomatici nel complesso.

Nella carriera prefettizia le donne sono più della metà 664 e 480 uomini, non così per il grado di Prefetto in questo caso è predominante la componente maschile, le donne sono 75 su 171, pari al 43,8%.

Nella magistratura ordinaria dal 1987 i vincitori di concorso sono più donne che uomini, tra i 300 nuovi magistrati, le donne furono 156. Negli anni successivi la *trend* è altalenante fino al 1996, perché, da quel momento in poi, il numero delle donne vincitrici del concorso in magistratura è sempre superiore a quella degli uomini e il divario si allarga a partire dal 2007. Dal 2015 il numero totale delle donne presenti in magistratura ha superato quello degli uomini.

Ma la percentuale cambia vistosamente nell'assegnazione di incarichi direttivi e semidirettivi, rispettivamente, il 71,4% e il 58% di uomini; per le funzioni semidirettive le donne sono il 43% sui 745 complessivi (fonte la relazione per il 2021 dell'Ufficio statistico del CSM).

Una spiegazione potrebbe risiedere nella difficoltà di accettare trasferimenti di sede che consentano progressioni di carriera perché non sempre conciliabili con la famiglia.

Nelle Forze Armate l'ingresso è avvenuto nel 2000 (legge n. 380/1999), ma è proprio l'ingresso delle donne a rappresentare uno dei più grandi cambiamenti che hanno segnato il profondo processo di trasformazione delle Forze Armate stesse e della giustizia militare.

L'Arma dei carabinieri ha già ufficiali donne nei gradi di Generale di brigata e Colonnello provenienti dal Corpo Forestale e dalla polizia di stato. Impiegate anche in missioni all'estero.

Più circoscritta, invece, la presenza femminile nelle Autorità indipendenti, dove nessuna donna ha mai ricoperto l'incarico di Presidente, ma solo di componente (attualmente né l'AGCOM né l'IVASS hanno una donna nel Collegio; a breve i Presidenti di Camera e Senato dovrebbero nominare il terzo componente, presumibilmente donna, dell'AGCM) o di Vicepresidente (il Garante per la protezione dei dati personali ha modalità di presentazione delle candidature che sembrano favorire una maggiore partecipazione femminile); sola presidenza, ma di un organo monocratico, è al femminile, quella dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, da qualcuno letta quasi fosse una competenza "tipica" di una donna, ma io non condivido questa chiave di lettura, troppo pessimista e riduttiva.

Nessuna presidenza dei Collegi di autogoverno della Magistratura ordinaria (dove nessuna donna è stata eletta componente laica e nessuna togata); amministrativa e contabile (dopo che è andata in pensione la Presidente aggiunta).

La presidenza della Corte costituzionale da parte di un Giudice donna è stata particolarmente significativa perché la Presidente è stata eletta dagli altri Componenti e, quindi, con una lungimirante considerazione delle sue capacità specifiche.

Difettano buone pratiche tese a favorire una composizione *gender-balanced* che salvaguardi efficacemente il principio di parità.

Il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Prof.ssa Elena Bonetti, consapevole di questa necessità, ha costituito un Gruppo di studio sul "Riequilibrio della rappresentanza di genere nei procedimenti di nomina", composto da nove Docenti universitarie di diritto costituzionale, istituzioni di diritto pubblico e di diritto pubblico comparato, coordinato da un Professore di diritto costituzionale nell'aprile del 2021, presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri; ed è nato dalla necessità di elaborare proposte per una piena partecipazione delle donne nelle istituzioni, in posizioni di *leadership* a tutti i livelli decisionali e in tutti gli aspetti della vita sociale, economica e politica.

Il seminario conclusivo, il 1° dicembre scorso, si è svolto presso la sede dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Il Documento di lavoro finale è disponibile sul sito del Dipartimento. Esso, in particolare, individua le pari opportunità e la trasparenza come principi cardine della proposta di un nuovo intervento normativo al fine di incentivare la presenza femminile negli enti pubblici, delle autorità amministrative indipendenti e organi di garanzia, nelle società partecipate e negli enti disciplinati a livello regionale e locale. Standard minimi di trasparenza in relazione alla presentazione delle candidature e ai criteri di selezione delle stesse e, se possibile, norme dirette a garantire l'equilibrio di genere nella composizione dei collegi e un monitoraggio continuo sul rispetto dei vincoli di legge con la creazione di un organo *ad hoc*, l'Osservatorio per la parità di genere, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Potrà essere, infine, utile anche la prospettiva comparata, vedere che cosa accade negli altri Paesi che può fornire ulteriori spunti di riflessione.

Nell'ambito dell'Unione europea vi sono Paesi, nei quali, in via di auto regolazione, senza, quindi, l'adozione di normative specifiche di tipo *gender balance*, si registra un elevato grado di presenza femminile all'interno delle istituzioni. Emblematico il caso della Svezia al primo posto nella Ue per gli standard di garanzia in tema di equilibri di genere.

Un secondo gruppo di Paesi europei si caratterizza per l'introduzione di atti di *hard law* volti ad assicurare una rappresentanza paritaria con appositi sistemi di "quote", come la Francia, particolarmente sensibile al tema della parità di genere, o almeno equilibrata, come il Portogallo e la Croazia; oppure hanno previsto meccanismi di *comply or explain* e, dunque l'obbligo di un supplemento di motivazione, rafforzata diremmo noi (non a caso, un onere analogo è stato individuato dalla giurisprudenza amministrativa in occasione di impugnative di nomine di incarichi direttivi della magistratura ordinaria) per le nomine adottate nella composizione degli organi costituzionali e delle autorità indipendenti in deroga al principio della parità di genere, come la Danimarca.

Assume particolare importanza il grado di evoluzione culturale e sociale che si riflette sulle scelte concrete anche in assenza di norme specifiche cogenti, come nel caso della Spagna.

Nel Regno Unito è stata istituita una figura di garanzia *ad hoc* il Commissario per le nomine pubbliche, accanto a un elevato grado di trasparenza nella pubblicazione delle posizioni aperte e nella diffusione delle informazioni relative a tutte le fasi della procedura.

##### 5. *L'Avvocatura dello Stato.*

Non posso non illustrare, in conclusione, la situazione dell'Avvocatura dello Stato, sia per il mio ruolo di vertice, sia per la conoscenza che ho dell'Istituto, avendo svolto anche le funzioni di Segretario Generale, quindi, di Capo del Personale amministrativo.

La presenza femminile all'interno dell'Avvocatura è stata da sempre significativa come impegno e qualità professionale e trova oggi un importante riconoscimento proprio con la mia nomina ad Avvocato Generale.

Basti pensare che su 25 Avvocati Distrettuali 11 sono donne e dirigono Avvocature importanti per qualità e quantità del contenzioso e del consultivo trattati e per la collocazione in un contesto regionale di rilievo (Bari, Cagliari, Catania, Genova, L'Aquila, Messina, Milano Palermo, Perugia, Salerno, Trieste); 2 donne fanno parte del Comitato Consultivo, composto da sei Avvocati dello Stato e presieduto dall'Avvocato Generale; 2 sono Responsabili, su 8 Sezioni, della gestione di due delle più strategiche e di rilievo; 5, su 8 Coordinatori sono donne; 2 Sezioni sono declinate interamente al femminile fra Responsabili e Coordinatrici (Sezione IV e VII); il mio staff di supporto di Avvocati dello Stato è interamente al femminile ed è una donna a ricoprire l'incarico di Vice Segretario generale.

Tale tendenza si registra anche nel ruolo del Personale Amministrativo, dove la maggior parte dei Capi servizio sono donne.

All'attualità (9 dicembre 2021), su 286 Avvocati in servizio, fra l'Avvocatura Generale e le Avvocature Distrettuali, 116 sono donne e 170 uomini; il sorpasso si registra per i 74 Procuratori in servizio, fra l'Avvocatura Generale e le Avvocature Distrettuali, poiché 39 sono donne e 35 uomini; per un totale complessivo di 361 unità di cui 156 donne e 205 uomini.

All'ultimo concorso di Avvocato dello Stato i vincitori e idonei sono stati 22, di cui 6 donne; per quello in corso, potrebbe avvenire per la prima volta nella storia dell'Istituto il sorpasso, perchè su 38 ammessi all'orale 22 sono donne e 16 uomini, ma per ora mi limito a un sincero in bocca al lupo a tutti gli ammessi all'orale.

All'ultimo concorso di Procuratore su 40 vincitori e idonei 17 sono donne e 23 uomini.

Tratto comune è la capacità di coniugare il rilevante impegno professionale con l'altrettanto rilevante impegno familiare, senza che l'uno arrechi pregiudizio all'altro in un sapiente equilibrio di ruoli.

In occasione del saluto istituzionale rivolto alla prima Presidente donna della Corte costituzionale il 14 gennaio 2020, ho, innanzitutto, sottolineato la felice coincidenza che fossi io a porgerlo alla Presidente anche a nome dell'Avvocatura dello Stato e mio personale e, poi, ho volutamente lasciato per ultimo, *last but not least*, la considerazione, sottolineata, invece, immediatamente da tutti all'atto della sua elezione a Presidente della Corte, che fosse la prima donna a ricoprire tale prestigiosissima carica nella storia della Corte costituzionale.

Infatti, com'è stato efficacemente e ben più autorevolmente di me sottolineato, questa circostanza non è mera espressione della garanzia dell'uguaglianza in senso sostanziale che la stessa Costituzione impone senza

distinzione di sesso, ma piuttosto di uguaglianza nella e della espressione della professionalità indipendentemente dal sesso.

Di professionalità unanimemente riconosciute e costruite con passione e con impegno nel tempo.

Come ha sottolineato il Presidente della Repubblica (in occasione della cerimonia degli auguri al Quirinale il 18 dicembre 2019), le recenti scelte di guida dei vertici istituzionali evidenziano come il merito non trovi ostacoli di genere e che la presenza delle donne anche nei ruoli di responsabilità delle imprese e della società civile è uno straordinario fattore di crescita e di equilibrio ed è la principale opportunità di sviluppo.

“Avere aperto una strada”, espressione spesso usata per indicare che per la prima volta una donna ricopre una carica importante, è non solo uno splendido risultato individuale che premia il merito, ma è anche e, soprattutto, un importante incoraggiamento per tutte le donne, in particolare per le più giovani, a rendere possibile l’integrazione fra i due ruoli; e rappresenta la dimostrazione concreta che la realizzazione professionale non si consegue solo e soltanto dopo una serie più o meno lunga di rinunce o di scelte definitive verso l’una (professione) o l’altra (famiglia) in chiave di alternatività, conciliando la vita professionale e la vita familiare, con equilibrio e sensibilità che arricchiscono chi lo realizza e la società tutta.

Grazie per l’attenzione.