

Women in Law

Programmi e iniziative del Consiglio Nazionale Forense
per le pari opportunità nel mondo dell' Avvocatura e nel contesto europeo

di Guido Alpa

(sintesi della relazione presentata alla Giornata europea delle Donne Avvocato, organizzata dal Consiglio nazionale forense – Roma, 16-17 giugno 2006)

“(...) May I also remind you that most of the professions
have been open to you for close on ten years now?”
(Virginia Woolf, *A Room of One's Own*, 1928)

1. Premessa

Nell'arco dei due anni decorsi dall'inizio dell'attuale consiliatura e dall'insediamento della Commissione per le Pari Opportunità nella sua nuova composizione il Consiglio Nazionale Forense, grazie all'intenso lavoro svolto dalla Commissione, ha proseguito le iniziative avviate nel 2001, ha moltiplicato i progetti di lavoro sul tema, ha provveduto a diffondere la cultura della parità nell'esercizio della professione forense, ha varato due progetti di azioni positive (MaGa: Mainstreaming di Genere nell'Avvocatura Italiana, e SFIDA: Sviluppo al femminile: l'impresa e le donne avvocato), ha siglato il Protocollo di intesa tra il Ministero delle Pari Opportunità e il CNF, ha dato ulteriore impulso alla consapevolezza dei diritti delle donne che esercitano la professione forense, anche al fine di prevenire ogni forma di discriminazione fondata sul sesso, ha promosso iniziative dirette ad effettuare accertamenti “sul campo” per verificare la situazione in cui versano le donne-avvocato ed ha raccolto dati che saranno elaborati e discussi nell'ambito di questo convegno .

E' un insieme di attività che coniuga, nel contempo, istanze di natura culturale, istanze di natura sociale, e, per quanto più propriamente si riferisce all'Avvocatura, istanze di natura professionale.

Gli organi rappresentativi dell'Avvocatura hanno preso cognizione di questi problemi in notevole ritardo. Rispetto alle esperienze dei Paesi europei, per non menzionare quelle dell'America del Nord, che appaiono in notevole vantaggio di tempi, di progetti, di iniziative, la situazione italiana è ancora *in progress* e postula una analisi attenta, tutta da decifrare. Il CNF, grazie alla Commissione, si è proposto di recuperare questo ritardo, e, anzi, di farsi proponente di idee. D'altra parte, l'ormai prevalente presenza femminile nelle iscrizioni alle Facoltà di giurisprudenza e nell'ingresso negli albi professionali richiede che questa lacuna sia colmata al più presto, considerando che sul piano europeo e in alcune esperienze occidentali questa problematica si è affacciata ormai da lungo tempo¹.

La situazione e il ruolo della donna-avvocato nel settore professionale si collocano nell'ambito di un movimento, di una linea di pensiero, di una azione politica e sociale che si traduce, in ambito europeo, nell'operare della Commissione e del Parlamento volto alla "gender equality", e, in ambito mondiale, si inserisce nella lotta alla discriminazione fondata sulla distinzione di sesso.

Sul piano giuridico questo indirizzo si traduce in termini di tutela e promozione dei diritti fondamentali, come riconosciuti e garantiti dalle Convenzioni internazionali, e, per noi europei, dai valori della Carta di Nizza, incorporati nella Costituzione europea.

Significativamente, la Carta di Nizza si apre con la proclamazione dei diritti della persona e iscrive nella dignità, nella libertà, nell'uguaglianza, nella cittadinanza e nella giustizia i pilastri fondanti dell'Unione. Più specificamente, nell'ambito di questo quadro di valori, l'art. 21 vieta qualsiasi discriminazione fondata sul sesso; l'art. 23 assicura come imperativo del diritto comunitario la "parità tra uomini e donne (..) in tutti i campi", e particolarmente "in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione", con la previsione di "vantaggi specifici al sesso sottorappresentato". Ma questi valori e questi principi si riflettono sugli altri aspetti della vita individuale, associativa, collettiva e politica, nella vita familiare e professionale (art. 33), nel momento del consumo (art. 38),

¹ Per i primi riferimenti v. *Women in Law: Making the Case*, New York, 2001; e i documenti pubblicati dalla Commission on Women in the Profession istituita presso l' American Bar Association (ad es. *A Current Glance at Women in the Law*, 2005, in www.abanet.org) ; Donà, *La dimensione sociale europea tra governance e governing: il caso della politica per la parità di genere*, paper presentato al convegno di Cagliari, 21-23 settembre 2005 su "La governance e i suoi limiti"; ma v. anche *Uguaglianza e non discriminazione. Rapporto annuale per il 2005* della Direzione generale dell' Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione europea, concernente i diritti fondamentali e l'antidiscriminazione.

e nell'esercizio delle libertà, tra le quali particolare rilievo riceve la libertà professionale (art. 15) nel senso di libertà di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.

La dimensione culturale, la dimensione sociale, la dimensione politica si intersecano dunque con la dimensione giuridica. E' un quadro vasto e complesso che rappresenta le contraddizioni e i pregiudizi che ancora allignano nelle società occidentali e che denuncia come, nell' *Età dei diritti*, per richiamare l'espressione inaugurata nel nostro Paese da Norberto Bobbio² e da Stefano Rodotà³, sia ancora distante l'obiettivo che questo movimento si è posto, e ci ricorda come ancora pesi il retaggio storico di una emarginazione dura a morire, come sia difficile – per ogni persona che in quanto “donna” desideri partecipare alla *vita activa* – dare il proprio contributo libero e consapevole, e riceverne, in cambio, considerazione e apprezzamento.

La dimensione giuridica giunge per ultima, rispetto alle altre che ho menzionato: i diritti della donna e il ruolo della donna nel diritto – nell'insegnamento, nella creazione e nell'interpretazione delle norme, nella pratica del diritto – sono due vicende tra loro strettamente connesse, che si evolvono parallelamente, e tuttavia la seconda ha cadenze temporali diverse, e segna ancora il passo rispetto alla prima. Di più. Non si deve dimenticare che la proclamazione dei diritti, l'attivazione di azioni positive, la redazione di programmi, costituiscono soltanto la prima fase, preparatoria, per l'esercizio effettivo dei diritti e la rimozione effettiva delle discriminazioni. Insomma, in quanto giuristi, non possiamo fermarci al momento della *posizione del diritto*, e dobbiamo cooperare perché il *principio di effettività* accompagni, segua, incarni sia la elaborazione del diritto sia il suo esercizio per l'appunto effettivo. E' ancora ampio in questo settore il *gap* tra la situazione di diritto e la situazione di fatto.

Nell'ambito della dimensione giuridica si deve tuttavia distinguere, come sopra accennavo, il piano generale, che riguarda i diritti della donna, nella famiglia e nel lavoro, e la posizione della donna che esercita la professione forense, che è portatrice, sì, di diritti, in quanto donna, ma portatrice anche di diritti, in quanto avvocato; la storia – almeno, la storia del nostro Paese – ci insegna che la donna ha avuto maggiori difficoltà a conseguire, ad esercitare e a far rispettare i propri diritti nell'ambito della professione

² Bobbio, L'età dei diritti, Torino, 1990

³ Rodotà, *Libertà e diritti in Italia dall'Unità ai nostri giorni*, Roma, 1994

legale, di quanto non sia avvenuto per altri campi della scienza e per altri settori di lavoro.

2. Le iniziative recenti in ambito europeo

Tra le innumerevoli iniziative assunte dai diversi Organi dell'Unione in materia di parità tra i sessi sono da segnalare alcuni importanti documenti adottati nell'ultimo biennio.

Mi riferisco in particolare alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio [SEC(2004)936] denominata con intuitiva determinazione "Progress". Questa proposta si ricollega alla Comunicazione della Commissione [COM (2002)101 def.] volta a contribuire alla concorrenzialità per realizzare l'obiettivo di crescita e di occupazione nelle nuove prospettive finanziarie. La proposta ha fissato gli obiettivi di un nuovo programma comunitario tra i quali annovera l'applicazione efficace del principio della parità tra uomini e donne e una migliore integrazione della dimensione di genere nelle politiche dell'Unione, in conformità agli artt. 2, 3 c. 2, 13 e 141 del Trattato. Nel "considerando" n. 9 si legge che "la parità di trattamento tra donne e uomini è un principio fondamentale del diritto comunitario e le direttive e gli altri atti adottati in conformità a questo principio hanno svolto un ruolo importante nel miglioramento della situazione delle donne". E si aggiunge che "l'esperienza delle azioni a livello comunitario ha dimostrato che la promozione della parità tra uomini e donne nelle politiche dell'Unione e la lotta alla discriminazione richiedono, nella pratica, una combinazione di strumenti, fra cui iniziative legislative, meccanismi di finanziamento e integrazione, progettati in maniera da rafforzarsi vicendevolmente. Conformemente al principio dell'integrazione della dimensione di genere, la parità fra uomini e donne va integrato in tutte le sezioni del programma".

Lotta alle discriminazioni e parità tra uomini e donne sono quindi parte di un programma comune. E per quanto specificamente riguarda la parità, cioè la promozione della integrazione della dimensione di genere nelle politiche dell'Unione, si allude alla comprensione della situazione in cui versano le donne, al rafforzamento del controllo sulla applicazione della legislazione comunitaria in materia, alla formazione dei

professionisti e allo sviluppo delle reti degli organismi deputati a queste iniziative, alla diffusione delle informazioni e alla sollecitazione del dibattito sulle sfide imposte dall'obiettivo della parità (art. 9, sez. V).

Proprio in questi ultimi mesi il percorso verso la parità ha subito una notevole accelerazione.

Nel febbraio scorso la Commissione ha indirizzato una Relazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni [COM (2006) 71 def., del 22.2.2006] in cui ha sottolineato come la parità tra i generi possa apportare un fondamentale contributo alla rinnovata strategia per la crescita e l'occupazione, e in questo senso sia necessario ridurre il divario globale tra i tassi di occupazione femminile e maschile, approfondire l'analisi delle cause del divario, elaborare una strategia per promuovere la conciliazione tra vita professionale e vita familiare, applicare integralmente la direttiva sulla parità nel mondo del lavoro istituendo gli organismi per le pari opportunità (Dir. 2002/73/CE), accelerare la creazione dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, promuovere il monitoraggio delle discriminazioni, adottare la proposta di direttiva che attua il principio di parità nel mondo del lavoro [COM (2005) 380 def.].

In una conferenza tenuta a Trieste nel febbraio scorso Luisella Pavan Woolfe, Direttore per le Pari Opportunità della DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione europea, ha ricostruito il cammino della legislazione europea in materia di parità, ha illustrato i risultati dell'*acquis communautaire*, ha sottolineato come sia ora necessario passare dal recepimento delle direttive ad una efficace applicazione della disciplina, ed ha sottolineato proprio quanto dicevo in apertura: l'esigenza di passare dalla parità *de jure* alla parità *de facto*. Tuttavia le sue conclusioni sono velate da una nota di amarezza: "cinquant'anni di legislazione e iniziative europee hanno fatto molto per l'emancipazione, l'indipendenza economica e l'uguale partecipazione politica delle donne in Europa. Ma per passare da un'ottica di pari opportunità alla parità di fatto resta ancora molto da fare".

Nel marzo scorso la Commissione ha pubblicato la Comunicazione [COM (2006) 92 def. del 1.3.2006] riguardante “una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010.

La tabella individua sei ambiti prioritari di azione dell’Unione in tema di parità: (i) una pari indipendenza economica per le donne e per gli uomini, (ii) l’equilibrio tra attività professionale e vita privata, (iii) la pari rappresentanza nel processo decisionale, (iv) l’eradicazione di tutte le forme di violenza fondate sul genere, (v) l’eliminazione di stereotipi sessisti e (vi) la promozione della parità tra i generi nelle politiche esterne e di sviluppo.

Per realizzare questi obiettivi la Commissione ha chiamato a raccolta non solo gli Stati, ma tutti i “soggetti interessati”, e quindi anche le istituzioni nazionali, tra le quali non possono non essere inclusi il Consiglio nazionale forense e gli Ordini degli avvocati. La Commissione prende anche atto della situazione esistente: le disuguaglianze permangono, nonostante le molteplici attività svolte; la società attuale ancora accolla alla donna compiti che possono pregiudicarne il lavoro, la carriera, l’acquisizione di posizioni di responsabilità, e ciò sia a causa del persistere degli stereotipi di genere, sia a causa della disciplina lavorativa, sia a causa dell’ineguale ripartizione degli oneri in ambito familiare. Di qui l’obiettivo di favorire l’equilibrio tra attività professionale e vita familiare, la pari partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale, la prevenzione della violazione dei diritti della donna, l’acquisizione di una migliore *governance* sulla parità tra i generi.

Sempre nel marzo scorso il Parlamento europeo e il Consiglio hanno pubblicato la “posizione comune” (CE) n. 6/2006 (del 10.3.2006) definita dal Consiglio in vista dell’azione della direttiva riguardante l’attuazione del principio di pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego. Alla “posizione comune” ha fatto seguito una Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo in cui si sono formulate osservazioni e ulteriori proposte (COM del 13.3.2006).

Proprio pochi giorni fa si è tenuto a Stoccolma la VI Conferenza ministeriale sul “Equality between Women and Men” (8-9 giugno 2006).

E a seguito della conferenza il Consiglio dei Ministri d'Europa ha deliberato una Risoluzione in cui ha raccomandato al Comitato dei Ministri di adottare ogni misura necessaria per acquisire dodici obiettivi prioritari, tra i quali si è previsto di: accertare il costo della mancata attuazione del principio di parità nei diversi settori di interesse dell'Unione, incoraggiare i programmi di *mainstreaming*, proseguire l'azione già intrapresa con questi programmi, incoraggiare negli Stati Membri il coinvolgimento degli uomini nell'acquisizione dei risultati perseguiti, adottare una Dichiarazione sull'eguaglianza di fatto di donne e uomini, incoraggiare gli Stati Membri a firmare e ratificare la Convenzione europea sulla tratta di esseri umani, adottare la Raccomandazione sui modelli di parità dei sessi, sul ruolo delle donne e degli uomini nella prevenzione del contenzioso, sull'educazione alla parità; si è previsto inoltre di preparare un prospetto delle esigenze finanziarie per realizzare questi progetti e di proseguire il monitoraggio sulla violenza alle donne e sulla loro partecipazione ai processi decisionali.

Il Consiglio ha inoltre delineato un programma d'azione inerente le strategie per acquisire la parità dei sessi, considerando questo obiettivo come parte integrante dei *diritti umani in una società democratica*.

Finalmente, la Commissione ha designato il 2007 l' "Anno europeo delle pari opportunità per tutti". La conferenza europea che oggi celebriamo si pone perfettamente in linea con questi propositi.

3. Le iniziative recenti nell'esperienza italiana

Anche nella nostra esperienza si registrano novità di rilievo.

Proprio pochi giorni fa (il 15.6.2006) è entrato in vigore il "Codice delle pari opportunità" (d.lgs. 11.4.2006,n. 198) che ha per oggetto le misure volte ad eliminare ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo (art.1). Il "codice" - che si affianca agli altri "codici di settore" entrati in vigore negli ultimi tempi, come il codice della privacy, il codice del consumo, il codice delle assicurazioni private, il codice dell'amministrazione

digitale, etc., riordina, aggiorna e adegua alla disciplina comunitaria le disposizioni volte a combattere le discriminazioni e ad attuare pienamente il principio di eguaglianza, promuove le pari opportunità tra uomo e donna, individua iniziative per l'esercizio dei diritti della donna nei rapporti etico-sociali, economici, civili e politici. Si occupa della tutela in giudizio dei diritti della donna, e si preoccupa del lavoro femminile e del lavoro della donna nell'imprenditoria, mentre non riserva regole particolari all'esercizio delle professioni né della professione dell'Avvocatura⁴.

Pur costituendo un fatto positivo il coordinamento delle disposizioni anteriormente racchiuse in provvedimenti frammentari e non coordinati tra loro, il "codice" ha dato adito a critiche fondate, riguardanti molti aspetti e in particolare: (i) il fatto che esso ha accolto una nozione strumentale dei divieti di discriminazione basata sul sesso (meglio sarebbe dire, sul genere), in quanto il divieto di atti, patti, comportamenti che pregiudichino l'esercizio di diritti e libertà è già insito nell'ordinamento in quanto tali diritti sono già riconosciuti, anche nel testo costituzionale, mentre ciò che rileva è che la discriminazione non deve essere necessariamente collegata con l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; in altri termini, la discriminazione deve essere vietata in sé e per sé, anche in quelle aree in cui non operano diritti e libertà fondamentali; (ii) il fatto che esso sia soprattutto concentrato sul mondo del lavoro e in ogni caso, il suo obiettivo sia rivolto a promuovere azioni positive di complemento; (iii) il fatto che sotto il profilo processuale non abbia introdotto innovazioni di rilievo, abbia mantenuto distinte azioni cautelari che avrebbero potuto essere accorpate, (iv) e non abbia enunciato le disposizioni abrogate.

Come si vede, ancora sul piano legislativo, e prima di affrontare il principio di effettività, si registrano carenze e difficoltà incontrate dal legislatore italiano di cui, in quanto giuristi, dobbiamo farci carico per promuoverne il miglioramento e l'adeguamento alla disciplina comunitaria.

Resta ancora inattuata la direttiva 86/613/CEE dell' 11.12.1986 sull'applicazione del principio di parità per gli uomini e le donne che esercitano una attività autonoma, ivi compreso l'esercizio delle professioni. Ma – a detta degli specialisti del settore – questa

⁴ Amato, Barbera, Calafà, *Note sul progetto di Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, paper in Archivio giur., 8.6.2006

lacuna sarebbe tuttavia colmata dalla legislazione esistente⁵. E' un tema, questo, che il CNF e la sua Commissione per le Pari opportunità hanno assunto come oggetto di indagine, anche attraverso l'analisi di dati fattuali, che saranno presentati nel corso di questa Conferenza.

4. *Il ruolo del CNF e le pari opportunità nell'Avvocatura*

Il processo legislativo rivolto alla equiparazione dei diritti dell'uomo e della donna nel nostro ordinamento è dunque ancora in corso, e si può dire che, ancora oggi, le disposizioni particolarmente progressive della nostra Carta costituzionale sono rimaste in parte inattuata. L'emancipazione femminile, dalla *tutela* alla *parità*⁶, e il suo *lungo viaggio verso la parità*⁷, per riprendere i titoli di due importanti contributi offerti anni fa da due giuriste, docenti di diritto, non si è ancora concluso.

E questo è soltanto il quadro generale, nel quale il viaggio verso la parità da parte delle colleghe che esercitano l'avvocatura appare ancora più difficoltoso. In un libro, edito a cura del CNF nella collana della Storia dell'Avvocatura in Italia, si è rievocato il percorso accidentato dell'accesso delle donne all'Avvocatura, iniziato nel 1906 per opera di un coraggioso magistrato e docente di procedura civile, Lodovico Mortara, che fu anche Ministro Guardasigilli⁸.

Quel libro è idealmente dedicato a tutte le donne che hanno faticato per inserirsi nel mondo dell'Avvocatura e nelle istituzioni, faticato per ottenere quanto loro doveva essere garantito da una legislazione e da una prassi applicativa autenticamente liberali e democratiche. Ed è idealmente dedicato a Fernanda Contri, la prima donna-avvocato che ha fatto ingresso alla Corte costituzionale (di cui è poi divenuta Vicepresidente), all'avv. Mirando Gentile e all'avv. Carla Guidi, le prime e uniche donne che fino ad oggi sono state nominate al Consiglio Nazionale Forense.

⁵ De Simone, *Italy*, in *Bulletin Legal Issues in Gender Quality*, n. 2/2005, p. 45

⁶ Ballestrero, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, 1979; ID., *Parità e oltre*, Roma, 1989

⁷ Galoppini, *Il lungo viaggio verso la parità. I diritti civili e politici delle donne dall'Unità a oggi*, Bologna, 1980

⁸ *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocatessa italiana*, a cura di N.Sbano, Bologna, 2004; ma v. anche Cavagnari e Caldara, *Avvocati e procuratori* (1889), a cura di G.Alpa, Bologna, 2004 e, più in generale, sui diritti fondamentali nell'ambito del diritto privato europeo e sulla professione forense, Alpa e Andenas, *Fondamenti del diritto privato europeo*, Milano, 2006

Riguardare l'esperienza di allora con gli occhi del presente ci insegna che un intero secolo non è bastato non solo a raggiungere effettivamente la parità, ma che, se siamo ancora qui a discutere sulla promozione di azioni positive e sulla condizione deteriore della donna nell'Avvocatura, l'insegnamento della storia è stato raccolto con scarsa attenzione e con debole determinazione.

Consapevole di tutto ciò, il CNF, attraverso la Commissione sulle Pari opportunità, che ha avviato i suoi lavori con il coordinamento del collega Carlo Vermiglio e li svolge ora sotto il coordinamento del collega Bruno Grimaldi, intende incentivare le iniziative dirette a migliorare la posizione della donna nell'esercizio della professione forense, reprimere ogni forma di discriminazione, riaffermare con vigore i valori e i principi che devono animare il diritto interno, in sintonia con il diritto comunitario, ed assicurare ogni forma di collaborazione a quanti e quante – *in primis* le colleghe che operano all'interno della Commissione e a tutte le colleghe che, all'interno o all'esterno degli Ordini, si dedicano con abnegazione, sacrificio e convinzione alla diffusione della cultura paritaria e alla affermazione del principio di effettività dei diritti paritetici - perché gli scopi prefissi possano essere compiutamente raggiunti e i diritti della donna, inclusi i diritti della donna-avvocato non rimangano affidati allo scritto, ma siano esercitati e garantiti con spirito di rispetto e di solidarietà.

E' con questo impegno che si apre la nostra Conferenza: ringrazio vivamente tutti coloro che hanno voluto e saputo organizzarla, le relatrici e i relatori che hanno aderito con entusiasmo alla iniziativa e auguro a tutti il più proficuo lavoro.