

Eguaglianza di genere in Magistratura


Quanto ancora dobbiamo aspettare?

a cura di

Marilisa D'Amico,
Carla Marina Lendaro,
Cecilia Siccardi



COLLANA
DI DIRITTO
E SOCIETÀ

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Le donne rappresentano oggi la metà dei magistrati italiani (52%), ma sono pressoché assenti dalle posizioni di vertice e dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Come risolvere tale squilibrio? È necessario intervenire per via legislativa?

A questi interrogativi rispondono, in questo volume, studiosi del diritto, parlamentari, avvocati, magistrati e componenti del CSM, ripercorrendo la lunga strada dell'attuazione del principio di parità e analizzando le novità più recenti in materia, come la proposta di legge (A.C. 4512, Ferranti ed altri, del 25 maggio 2017), volta a favorire il riequilibrio di genere nel Consiglio Superiore della Magistratura.

Dalla lettura dei contributi emerge chiaramente come il tema della rappresentanza di genere negli organi di vertice e decisionali della Magistratura tocchi nel profondo alcuni principi fondamentali, come l'eguaglianza e il buon funzionamento della giustizia: principi di cui il legislatore dovrà necessariamente farsi carico anche nella prossima legislatura.

Marilisa D'Amico è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, coordinatore della Sezione di Diritto costituzionale del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale e di *DIRECT (DIRECT - Discrimination and Inequalities Research Strategic Team)*. È componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. È autrice di numerose pubblicazioni in tema di Giustizia costituzionale, tutela dei diritti fondamentali, garanzia del principio di eguaglianza, con particolare riferimento alla parità di genere.

Carla Marina Lendaro è magistrato della Corte di Appello di Brescia, Presidente di A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane. È vicepresidente del Comitato pari opportunità presso il Consiglio Giudiziario della Corte di Appello di Brescia. Fa parte della Giunta Distrettuale A.N.M. - Brescia, di cui è stata presidente nel 2015-16. Collabora con la SSM - Scuola Superiore della Magistratura. È autrice di numerose pubblicazioni in tema di parità di genere, violenza di genere, tutela dei diritti fondamentali e diritto di famiglia.

Cecilia Siccardi, dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano, è autrice di alcune pubblicazioni in tema di parità di genere e tutela dei diritti fondamentali.

Introduzione

di *Marilisa D'Amico*

1. Il convegno “*Eguaglianza di genere in Magistratura: quanto ancora dobbiamo aspettare?*”, che si è tenuto all’Università degli Studi di Milano il 25 settembre 2017, ha affrontato – grazie alla partecipazione di illustri relatori provenienti dal mondo accademico e delle professioni, ma anche dalla stessa magistratura – il tema della presenza delle donne nelle Istituzioni e della necessità costituzionale di individuare ed introdurre strumenti di riequilibrio di genere in un ambito specifico: la magistratura e il suo organo di autogoverno.

Il convegno è stato organizzato in stretta collaborazione con A.D.M.I. (Associazione Donne Magistrato italiane), Politeia (Centro per la ricerca e la formazione politica ed etica), il CUG (Comitato unico di garanzia dell’Università degli Studi di Milano), *Genders (Gender & Equality in Research and Science)* e *Direct (Discrimination and Inequalities Research Strategic Team)* della stessa Università.

Al fine di un miglior inquadramento del tema, si è deciso di strutturare l’incontro in due sessioni, che oggi rappresentano le due parti di questo volume: la prima parte è dedicata a riflessioni di carattere generale che mettono in luce la lunga strada nell’attuazione del principio di parità nell’accesso ai pubblici uffici; la seconda sezione, invece, si concentra sull’analisi della proposta di legge (A.C. 4512)¹, presentata alla Camera dei Deputati il 25 maggio 2017 dalla Presidente della Commissione Giustizia Donatella Ferranti, che mira ad introdurre misure di “*equilibrio tra i generi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio Superiore della Magistratura*”.

La necessità del riequilibrio di genere nell’organo di autogoverno della magistratura pone diverse problematiche attinenti al principio di eguaglianza-

¹ La proposta di legge è consultabile in questo volume nella sezione materiali. Sul tema si veda anche il testo dell’audizione alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati del 14 dicembre 2017 www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&idDocumento=4512&sede=ac&tipo=

za e non discriminazione, ma è strettamente legato anche al tema della rappresentanza. Nonostante, infatti, le donne siano oggi più della metà dei magistrati italiani (sono il 52%), esse non sono adeguatamente rappresentate nelle posizioni direttive e semidirettive, nonché nel Consiglio Superiore della Magistratura, nel quale siedono solo tre donne di cui solo una fa parte della componente togata.

Oltre alle problematiche relative al principio di eguaglianza e al tema della rappresentanza di genere, vorrei proporvi, in questo mio breve contributo, un'ulteriore riflessione. Credo, infatti, che il tema di una maggiore presenza delle donne in magistratura, soprattutto nei suoi organi direttivi e di autogoverno, sia connesso al ruolo che il giudice ha assunto nel nostro Stato costituzionale: il giudice non può più essere definito come semplice "bocca della legge", ma ha oggi un ruolo dinamico che lo rende sempre più protagonista della tutela dei diritti, in particolare dei soggetti più fragili, e dei processi di trasformazione della società. Mi chiedo, dunque, se questo "nuovo" ruolo non sarebbe meglio interpretato da molteplici sensibilità, le quali non possono essere rappresentate esclusivamente dagli uomini.

Infine, sono convinta che incrementare la presenza femminile ai vertici della magistratura significhi lanciare un messaggio importante non alle sole donne, ma a tutta la società affinché si possa davvero raggiungere quella "democrazia fatta di donne e uomini" (On. Mattei, sed. 18 marzo 1947), che sognavano le nostre Costituenti.

2. Per leggere e comprendere al meglio la situazione attuale, è opportuno rivolgere lo sguardo al passato ed, in particolare, alla nostra Assemblea costituente, che anche grazie all'elezione e al contributo delle 21 donne Costituenti², ha rappresentato il momento iniziale e fondativo della c.d. "democrazia paritaria"³.

È soprattutto grazie al lavoro delle Costituenti se il principio di eguaglianza fra donne e uomini, nella sua duplice ottica formale e sostanziale, è oggi così chiaramente sancito in Costituzione.

Si deve, infatti, ad Angela Merlin l'introduzione, al primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, dell'inciso "senza distinzioni di sesso", che precisa il divieto di discriminazione di genere. Ed è merito della più

2. Per un approfondimento sul contributo delle donne in Assemblea costituente si veda il bel saggio di M. Iacometti, *Il contributo delle donne in Assemblea costituente all'elaborazione della Costituzione Italiana*, in M. D'Amico - S. Leone (a cura di), *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti. Un percorso non ancora concluso*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 169 ss.

3. Sul tema sia consentito il rinvio a M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011.

giovane fra le Costituenti, Teresa Mattei, l'aggiunta nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione dell'espressione "di fatto", che impone alla Repubblica di rimuovere concretamente gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la piena eguaglianza degli individui.

Il lavoro delle Costituenti non si limitò all'elaborazione del solo principio di eguaglianza, ma esse promossero in Assemblea un vero e proprio "programma" per la parità, che doveva valere in tutti i campi.

Da questo punto di vista, è interessante ricordare che il 26 giugno del 1946 l'UDI (Unione Donne Italiane), sottopose alle elette in Assemblea costituente un elenco di norme a favore delle donne, da inserire in Costituzione, chiedendo esplicitamente "la parità giuridica con gli uomini in ogni campo, il riconoscimento del diritto al lavoro e accesso a tutte le scuole professionali, carriere; il diritto a un'adeguata protezione che permetta alla donna di adempiere ai suoi compiti di madre; uguale valutazione, trattamento e compenso degli uomini per uguale lavoro, rendimento, responsabilità"⁴.

Tutte queste richieste vennero effettivamente incorporate nel testo costituzionale, il quale sancisce il principio di eguaglianza fra i generi in ogni campo: nella famiglia (art. 29 Cost.), nel lavoro (art. 37 Cost.), in relazione al diritto di voto (art. 48 Cost.) e nell'accesso ai pubblici uffici (art. 51 Cost.).

Tuttavia, l'affermazione delle diverse declinazioni del principio di parità di genere in Costituzione non rappresentò un risultato scontato.

Anzi, durante il dibattito in Assemblea, non mancarono posizioni volte a limitare o ad ostacolare l'introduzione di norme che sancissero l'eguaglianza effettiva tra donne e uomini. Ciò avvenne proprio durante il dibattito intorno alle norme sull'ordinamento giudiziario e al principio di parità di accesso ai pubblici uffici. Come noto, infatti, mentre l'articolo 51 Cost. fa riferimento esplicito alla necessità di garantire l'accesso paritario ai pubblici uffici, ciò non è previsto dalle norme costituzionali sull'ordinamento giudiziario.

Sono purtroppo noti i termini del dibattito sull'accesso alle donne in magistratura, durante il quale si ebbe da parte di taluni l'ardire di sostenere che in questo specifico settore l'eguaglianza non dovesse essere garantita, essendo noto "già nel diritto romano... che la donna, in determinati periodi della sua vita, non ha la piena capacità di lavoro" (On. Molé, sed. 20 settembre 1946).

Per questo, discutendo di ordinamento giudiziario, si approvò inizialmente una formula che consentiva l'accesso in magistratura "anche" delle

4. Si veda sul punto V. Tola (a cura di), *Unione donne in Italia. Fare storia, custodire memoria (1945-2015). I primi settant'anni dell'UDI*, Roma, 2016.

donne "nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario". Formula sostenuta tra gli altri da chi avvertiva che "dove si deve arrivare alla rarefazione del tecnicismo, è da ritenere che solo gli uomini possano mantenere quell'equilibrio di preparazione che più corrisponde per tradizione a queste funzioni" (On. Leone, sed. 31 gennaio 1947).

A tali affermazioni, quasi in una sorta di sfida, rispondeva l'On. Maria Federici: "facciamo la prova, vediamo se la donna è veramente in grado di coprire le cariche che sono inerenti all'alto esercizio della Magistratura. A tutto quanto è stato detto, io vorrei rispondere che una raffinata sensibilità, una pronta intuizione, un cuore più sensibile alle sofferenze umane e un'esperienza maggiore del dolore non sono requisiti che possano nuocere, sono requisiti preziosi che possono agevolare l'amministrazione della giustizia. Potrei rispondere che le donne avranno la possibilità di fare rilevare attraverso un lungo tirocinio la loro capacità; saranno sottomesse e sottoposte ai concorsi e a una rigida selezione. Le donne che si presenteranno a chiedere di salire i gradi della Magistratura devono avere in partenza (e li avranno) i requisiti che possono dare loro una certa garanzia di successo" (On. Federici, sed. 26 novembre 1947).

Tuttavia, l'On. Federici comprese con arguzia che sarebbe stato assai difficile convincere gli uomini a votare un emendamento per ripristinare esplicitamente la piena parità nell'accesso alla magistratura e ritenne preferibile puntare all'eliminazione di ogni riferimento normativo sul punto, con la conseguenza che si sarebbe applicato in materia quanto previsto in generale nell'art. 51 Cost.

Fu sempre l'On. Federici a opporsi strenuamente all'approvazione nel testo originario dell'articolo 51 Cost., il quale consentiva l'accesso ai pubblici uffici di donne e uomini "conformemente alle loro attitudini, secondo le norme stabilite dalla legge", svuotando di fatto l'effettività del principio di eguaglianza. La Federici aveva, infatti, "colto un'intenzione particolare, e cioè che si volesse limitare alle donne la possibilità di accedere ai pubblici uffici. 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" (On. Federici, sed. 22 maggio 1947).

Le Costituenti si schierarono compatte al fianco dell'On. Federici in questa prospettiva, al fine di sostituire il riferimento alle "attitudini" con l'espressione, meno compromettente "requisiti" ed è grazie al loro intervento che si è evitato il rischio che l'art. 51 Cost. contenesse dentro di sé un fattore di svuotamento del proprio stesso significato.

Tuttavia, il dibattito sorto intorno alle "attitudini" e la mancanza di un riferimento specifico del principio di parità di genere in riferimento all'ordinamento giudiziario, sembrano aver influenzato le prime decisioni dei

giudici e della Corte costituzionale in materia, rimandando l'effettiva applicazione del principio costituzionale⁵.

Si pensi che, con la sentenza n. 56 del 1958 della Corte costituzionale, fu salvata la norma che stabiliva che dei sei giudici popolari che andavano ad aggiungersi ai giudici togati delle Corti d'Assise almeno tre dovessero essere uomini: una sorta di "quota" a favore del sesso maschile, ovviamente introdotta non per risolvere un problema di discriminazione, ma per evitare il "rischio" che i sei giudici popolari appartenessero al solo genere femminile.

Per giustificare la sua scelta, la Corte sembrava richiamare proprio le tesi sostenute in Assemblea costituente affermando, nel negare una violazione del principio di uguaglianza, che l'articolo 51 Cost. lasciava al legislatore "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".

La Corte, inoltre, precisava che "la limitazione numerica nella partecipazione delle donne in quei collegi risponde non al concetto di una minore capacità delle donne ma alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi" (C. cost. sent. n. 56 del 1958).

Fortunatamente, i tempi per un importante cambio di rotta divennero maturi di lì a poco, quando, con la notissima sentenza n. 33 del 1960, la Corte costituzionale dichiarò illegittima la norma (art. 7, legge del 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).

Piace ricordare che fu grazie alla tenacia di una cittadina (Rosanna Oliva, che si ribellò alla propria esclusione dall'impiego di prefetto), difesa dal suo professore, il famoso costituzionalista Costantino Mortati, che la Corte costituzionale fu indotta a quel cambiamento di prospettiva, arrivando ad affermare che "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" (C. cost. sent. n. 33 del 1960).

5. Per un approfondimento sull'evoluzione giurisprudenziale del principio di parità di genere nell'accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici si veda M. Cartabia, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle istituzioni sia consentito*, in M. D'Amico - S. Leone (a cura di), cit., pp. 13 ss.; inoltre, sia consentito il rinvio a M. D'Amico, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in ivi, 2017, pp. 41 ss.

3. Dalla sentenza n. 33 del 1960, molta strada è stata fatta e le donne rappresentano oggi più della metà dei magistrati (52%).

I dati dell'ufficio statistico del CSM, riportati nel Documento "Distribuzione per genere del personale di magistratura" del marzo 2017⁶, mostrano come soprattutto nelle ultime tornate concorsuali la percentuale di donne vincitrici è salita ulteriormente. Il "sorpasso rosa" tra i vincitori del concorso è avvenuto per la prima volta nel 1987 ed è dal 2015 che il numero di donne presenti in magistratura ha superato quello degli uomini. Se si guarda ai dati che riguardano i più giovani ed in particolare i magistrati ordinari in tirocinio (i MOT) la divaricazione di genere aumenta ancora: le donne rappresentano il 62% dell'organico.

Tuttavia, le donne faticano ancora a raggiungere le posizioni apicali, in particolare a ricoprire i ruoli direttivi (solo il 26% sono donne) e semidirettivi della magistratura requirente (solo il 36% sono donne). I dati sono ancora più allarmanti nell'ambito degli incarichi direttivi requirenti, dove le donne si fermano a quota 19%.

Uno dei fattori che sembra incidere sulla bassa presenza femminile negli incarichi di vertice della magistratura è il fatto che l'assegnazione di incarichi direttivi comporta in molti casi il trasferimento del magistrato ad altro distretto rispetto a quello di provenienza. Non solo. In effetti, guardando i dati si comprende come nella maggior parte dei casi sono gli uomini ad aver cambiato sede, mentre le donne che raggiungono il vertice e che si spostano di distretto sono solo il 19%.

Per questo, oltre alla proposta di legge (A.C. 4512) di cui diremo a breve, ritengo sicuramente apprezzabile la delibera del CSM del 4 aprile 2014⁷, approvata durante la scorsa consiliatura, e con la quale si propongono più interventi in materia di conciliazione dei tempi vita e lavoro:

- favorire la flessibilità della gestione del carico di lavoro e l'auto-organizzazione del lavoro, al fine di facilitare la conciliazione famiglia-lavoro;
- promuovere l'utilizzo dei moderni strumenti tecnologici (es: fax, firma digitale, email) per il lavoro a casa;
- istituire asili-nido sui luoghi di lavoro;
- affinare il sistema di selezione dei dirigenti, valorizzando maggiormente le esperienze professionali maturate nella giurisdizione e negli uffici giudiziari, tenendo conto della minore mobilità che caratterizza il percorso professionale delle donne e che non deve rappresentare un indiretto fattore di discriminazione;
- rinnovare periodicamente un monitoraggio ragionato sul tema;

* adottare misure materiali di sostegno e facilitazione della dimensione familiare, favorendo altresì la salvaguardia dell'unità dei nuclei familiari garantendo la piena funzionalità degli uffici.

La delibera del 2 aprile 2014 si faceva carico anche di un altro problema: la sotto rappresentanza femminile nell'organo di amministrazione autonoma della magistratura, il CSM. Più precisamente, la delibera proponeva: la doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata; la riserva di una quota minima di genere di 1/3 sempre per la componente togata; la riserva di una quota minima di genere di 1/3 della componente laica.

Pur condividendo l'obiettivo della delibera di correggere il sistema di elezione del CSM, recato dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, al fine del riequilibrio di genere nella composizione dello stesso organo, ritengo necessario, come costituzionalista, riflettere sulla legittimità costituzionale dello strumento predisposto dalla delibera, e cioè delle vere e proprie "quote di risultato".

La questione non è affatto semplice, poiché non sembrano ancora superati, almeno a livello teorico, i principi sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 422 del 1995 in materia di rappresentanza politica, secondo i quali non sono costituzionalmente ammissibili misure volte a garantire direttamente un risultato.

Questi principi sono stati ribaditi anche nella giurisprudenza amministrativa più recente. Infatti, in relazione ad una disposizione contenuta nel Regolamento per l'elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi (Decreto 10 novembre 2014, n. 170), il TAR Lazio (Lazio, sent. n. 8333 del 2015) ha negato la possibilità che, per favorire l'incremento della componente femminile in organi collegiali, le norme possano arrivare ad incidere sul risultato. Secondo la decisione, confermata in appello dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, sent. n. 3414 del 2016), sono illegittime misure che non "si limitino a prevedere misure promozionali 'a valle' del procedimento elettorale", ma "prevedano meccanismi correttivi".

Nonostante questi casi appena richiamati, penso che in generale non si possa non tenere in considerazione come il quadro legislativo e giurisprudenziale sia ulteriormente mutato dalla sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale. Da questo punto di vista, rilevano in particolare le argomentazioni emerse nella sentenza n. 81 del 2012 nella quale la Corte costituzionale ha confermato la bontà di norme statutarie che si proponevano non già solo di favorire l'ingresso di donne nelle Giunte, ma di garantirlo.

Questa decisione, implicitamente, sembrerebbe aver avallato la legittimità di misure forti, che intervengano in un ambito diverso da quello della

6. Il Documento è consultabile al sito www.csm.it/documents/21768/137951/Donne+n+magistratura+%28aggiorn.+marzo+2017%29/330042d5-ea52-1740-b5b8-9ef6f7b4231.

7. Il testo della delibera è disponibile nella sezione materiali di questo volume.

rappresentanza politica. È mi domando se le stesse argomentazioni non possano essere estese anche alle misure di riequilibrio dell'organo di autogoverno della magistratura.

4. La scarsa presenza femminile negli incarichi direttivi della magistratura si riflette in modo ancora più evidente nella composizione del Consiglio Superiore della magistratura, nel quale – come anticipato – oggi sono presenti solo tre donne e solo una di queste fa parte della componente togata.

Per risolvere tale problema, è stata presentata alla Camera dei Deputati dalla Presidente della Commissione Giustizia Donatella Ferranti una proposta di legge, frutto anche del lavoro e delle sollecitazioni di A.D.M.I., che intende introdurre, in attesa di una più ampia riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, misure di equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio superiore della magistratura⁸.

A tal fine la proposta introduce un principio generale, nonché i meccanismi della doppia preferenza di genere e dell'alternanza di genere in lista.

In primo luogo, la proposta di legge mira ad introdurre, all'art. 23 della legge n. 195 del 1958, in relazione all'elezione dei magistrati ordinari il principio in base al quale *"Il sistema di elezione favorisce un'equilibrata rappresentanza di donne e di uomini"*.

In secondo luogo, la proposta di legge prevede che gli elenchi dei candidati siano formati seguendo *"un ordine alternato per sesso e, per ciascun sesso, l'ordine alfabetico"*.

Infine, la proposta introduce il meccanismo della doppia preferenza di genere, precisando che *"ogni elettore esprime uno o due voti su ciascuna scheda elettorale. Nel caso in cui esprima due voti, il secondo voto deve essere espresso per un candidato di sesso diverso dal primo. È nullo il secondo voto nel caso sia attribuito a un candidato dello stesso sesso di quello per cui è stato espresso il primo voto"*. In caso di parità di voti tra candidati di sesso diverso la proposta di legge stabilisce che *"prevale il candidato del sesso meno rappresentato nel precedente Consiglio, altrimenti prevale il candidato più anziano nel ruolo"*.

La proposta nasce dalla convinzione che *"l'attuale sistema elettorale previsto per il Consiglio superiore della Magistratura, disciplinato dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante «Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura», appare alla luce*

*delle evidenze, scarsamente compatibile con le pari opportunità nella rappresentanza di genere"*⁹.

Più che un tema di contrasto alla discriminazione di genere, la proposta pone con forza il tema della rappresentanza di genere: i dati relativi alla presenza delle magistrato nel Consiglio Superiore della Magistratura (oggi solo una) dimostrano come quest'ultimo non sia effettivamente rappresentativo del corpo giudiziario, composto per più della metà da donne.

Per tale ragione, al fine di valutare i principi sanciti dalla proposta di legge in esame rilevano non tanto i principi sanciti dalla Corte costituzionale in materia di parità di accesso ai pubblici uffici, ma piuttosto i principi sanciti in quelle sentenze che hanno affrontato il tema della rappresentanza politica di genere, a partire dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 1995.

A differenza della delibera del 2014, la quale imponeva una vera e propria riserva di posti al genere meno rappresentato sia nella componente togata, sia nella componente laica, la nuova disciplina non garantisce direttamente un risultato, ma si limita a prevedere norme che incidono sulla presentazione delle candidature, sull'ordine di compilazione dell'elenco dei candidati e sul voto dell'elettore, col meccanismo della doppia preferenza di genere. Le norme contenute nella proposta di legge, dunque, non paiono porsi in contrasto con il principio stabilito in materia di rappresentanza politica femminile dalla Corte costituzionale nel lontano 1995, ancora oggi tutt'altro che superato, secondo il quale *"non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, le misure che "non si propongono di 'rimuovere' gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi"* (C. cost. sent. n. 422 del 1995).

Al contrario, le misure introdotte dalla proposta di legge sembrano incidere solo sulla formazione delle liste dei candidati, non alterando la parità di chances nella competizione elettorale, coerentemente a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2003, sempre in materia di rappresentanza politica.

Inoltre, quest'ultime sembrano perfettamente compatibili con il quadro costituzionale introdotto dopo la riforma dell'art. 51 Cost. *"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 partecipa-*

8. Per un'analisi più approfondita della proposta di legge si rinvia alla seconda sezione di questo volume.

9. Così la relazione alla proposta di legge Ferranti e altri (A.C. 4512) presentata alla Camera dei Deputati il 25 maggio 2017.

zione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese" (C. cost. sent. n. 4 del 2010).

In questo contesto, risulta pertanto del tutto legittimo il meccanismo della c.d. doppia preferenza di genere come previsto dalla proposta di legge e già avallata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 2010.

Infatti, secondo la Corte, la c.d. doppia preferenza di genere, rappresentando una "norma riequilibratrice volta a ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva", non rischia di incidere negativamente sul diritto di voto e sul diritto all'elettorato passivo e di determinare il risultato elettorale, rimanendo il cittadino libero di avvalersi, o meno, della seconda preferenza.

5. Il convegno "Eguaglianza di genere in Magistratura: quanto ancora dobbiamo aspettare?" ha certamente l'obiettivo di ragionare sulla proposta di legge appena analizzata, ma ritengo che esso possa rappresentare anche l'occasione per riflettere sulle ragioni che stanno alla base dell'introduzione di misure volte a garantire un'equilibrata rappresentanza dei sessi negli organi decisionali.

Tra queste ragioni, vi sono certamente come abbiamo affermato, ragioni di eguaglianza.

Si potrebbe però fare un ragionamento ulteriore.

Non si tratta, infatti, solo di una questione di giustizia e di eguaglianza, ma sono convinta che in generale organi più equilibrati sotto il profilo del genere siano organi capaci di migliori decisioni e organi più attenti, più sensibili, a certe tematiche.

Faccio solo un esempio, riferito alla Corte costituzionale.

Nel 1995 la Corte costituzionale dichiarò illegittime tutte le norme introdotte dal legislatore per riequilibrare il genere nelle Assemblee elettive. E lo fece con una decisione secca, molto dura. In quel Collegio non era presente nessuna donna.

Nel 2003 la Corte costituzionale, con una decisione *overruling*, salvò una norma antidiscriminatoria che perseguiva lo stesso obiettivo di quelle dichiarate incostituzionali nel 1995. In quel Collegio sedeva anche una donna, Fernanda Conti, prima Giudice donna in Corte.

Nel 2012 la Corte pronuncia una sentenza importantissima in materia di pari opportunità, che ha la forza di affermare che la discrezionalità politica può essere limitata per effetto di un parametro normativo sovraordinato, il principio di parità fra i sessi, il quale vincola la discrezionalità politica in una cornice che lo Stato deve rispettare alla luce del principio di legalità. In quel Collegio era presente una donna, la Giudice Marta Cartabia, relattrice e redattrice della sentenza.

Infine, va osservato come il tema dell'equilibrio di genere sia strettamente connesso alla funzionalità dell'organo. Tale concetto è riportato in alcune pronunce dei giudici amministrativi, seppur in riferimento ad un tema diverso, quello dalla composizione delle Giunte¹⁰. Ad esempio, il TAR Lazio ha affermato che "organi squilibrati nella rappresentanza di genere (...) risultano (...) potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato". "Soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi, specie se di vertice e di spiccata caratterizzazione politica, garantisce l'acquisizione al modo operandi dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere" (TAR Lazio sent. n. 6673 del 2011).

Sempre secondo i giudici amministrativi "La discriminazione verso il genere femminile nella vita civile rappresenta una diseconomia, perché comporta la rinuncia a metà delle risorse disponibili" (Consiglio di Stato, nell'ambito di un parere (Parere n. 1801 del 2014)¹¹).

Personalmente ritengo molto condivisibili le letture che partono dalla constatazione che la bassa presenza di donne incide negativamente sulla qualità dell'organo decisionale e penso che sia necessario riflettere anche su quest'ultimo aspetto.

Una considerazione finale: riequilibrare i numeri negli organi rappresentativi significa, a mio avviso, fare solo un primo passo verso un miglioramento della condizione femminile nelle istituzioni. Il passo ulteriore potrà compiersi, e sarà quello decisivo, nel momento in cui le donne arriveranno nei luoghi decisionali e apicali avranno bene in mente e riusciranno a realizzare misure e decisioni che aiutino tutte le altre donne, soprattutto le più giovani. Sarà quello il momento della piena realizzazione di quella democrazia "fatta di donne e di uomini" che ci hanno consegnato le nostre costituenti.

10. In relazione al tema della parità nelle Giunte sia consentito il rinvio a M. D'Amico, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in www.rivistaaic.it, 2011, 3; inoltre S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

11. Sulla giurisprudenza dei Tribunali amministrativi si veda S. Leone, *Il ruolo dei giudici e della Corte costituzionale nella più recente fase di attuazione del principio costituzionale di parità di genere*, in M. D'Amico - S. Leone (a cura di), cit., pp. 241 ss.