



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Eguaglianza di genere in Magistratura

Quanto ancora dobbiamo aspettare?

a cura di

Marilisa D'Amico,
Carla Marina Lendaro,
Cecilia Siccardi

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese

Indice

Note introduttive, di *Andrea Orlando, Carmen Manfreda* pag. 7

Parte Prima

La lunga strada della parità: tra fatti e norme

Introduzione, di *Marilisa D'Amico* » 15

La parità di genere in magistratura: tra eguaglianza e differenza, di *Valerio Onida* » 26

Il faticoso cammino della parità nella magistratura ordinaria, di *Irene Formaggia* » 30

La parità nella magistratura amministrativa tra fatti e norme, di *Giuseppina Adamo* » 33

L'uguaglianza di genere tra Costituzione, Giudici e Parlamento, di *Rosanna Oliva de Conciliis* » 40

I giudici e l'uguaglianza: uno sguardo alle tendenze più recenti, di *Stefania Leone* » 45

La parità di genere in magistratura e nel CSM: brevi note sul contesto europeo, di *Cecilia Siccardi* » 49

Parte Seconda
**La proposta di legge recante misure volte a promuovere
l'equilibrio nella rappresentanza di genere nel CSM**

Introduzione, di <i>Carla Marina Lendaro</i>	pag. 59
E se iniziassimo almeno dalla doppia preferenza di genere, di <i>Donatella Ferranti</i>	» 75
Magistratura e parità di genere: traguardo raggiungibile, di <i>Stefano Dambruoso</i>	» 81
La parità di genere ai vertici della magistratura: una responsa- bilità di donne e uomini, di <i>Elena Centemero</i>	» 84
Parità di genere in magistratura. Luci ed ombre, di <i>Maria Eli- sabetta Alberti Casellati</i>	» 87
Per la introduzione di quote di genere nella elezione dell'Or- gano di governo autonomo della Magistratura, di <i>Maria Rosa- ria San Giorgio</i>	» 94
Un nuovo sistema elettorale per il CSM, di <i>Aniello Nappi</i>	» 97
Riflessioni sulla proposta di legge e stato dell'arte, di <i>Ilaria Li Vigni</i>	» 101
Equilibrio di genere nell'Avvocatura: una risorsa, di <i>Maria Masi</i>	» 104
La sotto-rappresentanza di genere all'interno del CSM: un problema attuale, di <i>Paola Ortolan</i>	» 107
Democrazia paritaria nel CSM: ancora un miraggio?, di <i>Ga- briella Reillo</i>	» 109
Materiali	» 113
Gli Autori	» 121

Note introduttive

di *Andrea Orlando*

Saluto tutte le Autorità accademiche e istituzionali presenti.

In questi giorni mi trovo all'estero per via di alcuni impegni istituzionali, ma ci tenevo a inviare un breve messaggio di saluto per il vostro convegno, che vede la partecipazione di illustri personalità, le quali consentiranno di analizzare il tema dell'eguaglianza di genere in magistratura da numerosi punti di vista.

Come sapete, la "lunga strada della parità", se si intende con essa l'equilibrio di genere tra i magistrati in servizio, è stata percorsa con determinazione.

Grazie alle capacità di tante donne, è avvenuto il "soprasso" sugli uomini, che ha avuto un'eco notevole nella discussione pubblica italiana. Vi è ormai una prevalenza delle donne tra i magistrati ordinari in tirocinio per oltre il 60%. Nel riconoscere l'importanza di questo cammino, tuttavia, occorre rilevare che alcuni passaggi restano incompiuti: in particolare, è ancora troppo bassa la percentuale di donne chiamate a svolgere incarichi direttivi.

Sono profondamente convinto che questo tema ci riguardi tutti in primo piano. Riguarda noi uomini, certamente deve riguardarci con forza, perché una piena parità, una vera "democrazia paritaria" in tutti gli ambiti della nostra società è una conquista per la cittadinanza intera. Perché riguarda il giusto riconoscimento delle competenze delle persone e perché invita a costruire una società dove sia possibile conciliare un tempo del lavoro compatibile con i tempi della vita.

Le donne debbono ancora affrontare troppe discriminazioni, limitazioni e pregiudizi, in particolare per giungere all'apice della carriera, che è stata considerata una prerogativa maschile per troppo tempo, impoverendo così la nostra società.

Prendendo le mosse dall'urgenza di dare piena attuazione al nuovo articolo 51, primo comma, della Costituzione, i magistrati hanno iniziato

anzitutto a porsi la questione della scassa rappresentanza delle donne negli organismi dell'Associazione nazionale magistrati.

Nell'ambito del CSM, dopo i passaggi positivi del 2006, si è registrato un arretramento.

È dunque auspicabile e necessario, per giungere a un accesso effettivo, un intervento legislativo mirato a determinare le condizioni di equilibrio tra i generi.

Lo è anche in un settore nevralgico quale l'organo di autogoverno della magistratura, e per questo le proposte in materia meritano la massima considerazione.

In conclusione, mi sento di ribadire un apprezzamento per l'attenzione degli studiosi su questi temi. L'attività legislativa in corso e l'ingresso delle giovani donne nei ranghi della magistratura ci ricordano quanto "la lunga strada per una piena parità" sia un obiettivo fondamentale per la crescita dell'Italia.

Note introduttive

di *Carmen Manfredda*

Mi sento davvero lieta e onorata di portare i saluti e l'apprezzamento del Sindaco, Beppe Sala, e della delegata alle Pari Opportunità, Daria Colombo, oggi impegnata all'estero, agli organizzatori, ai relatori e a tutti i partecipanti a questo momento di riflessione e di confronto.

Il tema dell'uguaglianza di genere è un tema fondamentale che riguarda tutte le istituzioni e che ha visto l'impegno costante del Comune di Milano, che qui rappresento, nel portare avanti iniziative volte a instaurare buone prassi destinate a durare nel tempo e finalizzate a produrre quei cambiamenti culturali e sostanziali indispensabili a far diventare la parità di genere una realtà effettiva in ogni ambito della vita sociale.

Vorrei segnalare in particolare la grande attenzione che l'Amministrazione Comunale, tramite l'ufficio delle Pari Opportunità, sta rivolgendo al progetto *Mainstreaming* di genere, all'interno del quale le problematiche che riguardano le donne vengono affrontate trasversalmente in tutti gli ambiti amministrativi, dall'educazione al lavoro, dalla cultura alle politiche sociali, attraverso un tavolo dedicato interassessorile.

È doveroso ricordare, non senza orgoglio, che Milano è una città all'avanguardia anche nell'ambito dell'occupazione femminile.

Il dato statistico più indicativo, rilevato da una ricerca effettuata per il Ministero del Lavoro, evidenzia che a Milano il 65% delle donne lavora e nel 47% dei casi si tratta di professioni altamente qualificate. Non accade in nessun'altra città europea. Milano batte l'Europa!

Peraltro questo convegno riguarda in modo specifico l'eguaglianza di genere in magistratura.

Sono stata magistrato requirente per quarantatré anni a partire dal 1975; per otto anni ho svolto il ruolo di procuratore capo della Repubblica a Vigevano; dal 2004 al 2010 ho rivestito l'incarico di Vice Rappresentante Italiano a *Eurojust*, unico organismo europeo di cooperazione giudiziaria in materia penale.

Questa triplice esperienza mi induce a rispondere con un auspicio positivo all'interrogativo contenuto nel titolo di questo convegno, avendo avuto occasione di partecipare, fin dagli albori, al percorso del genere femminile verso la parità e di verificare posteriori i traguardi raggiunti.

Quando, al mio primo incarico, sono approdata alla procura della Repubblica di Milano, nel lontano 1975, su un organico di oltre cinquanta sostituti, le donne, me compresa, erano soltanto tre. Una si occupava di incombenti civili, l'altra, con cui condividevo la stanza n. 22 del quarto piano, si lamentava ironicamente del fatto che il procedimento più importante a lei assegnato riguardasse la ricettazione di una scimmia.

Poi i tempi sono cambiati rapidamente con l'introduzione di nuove regole e criteri automatici di assegnazione e rotazione.

Devo però dire che mai ho avvertito, da parte dei capi e dei colleghi anziani, una volontà di discriminazione nei nostri confronti ma piuttosto un atteggiamento di protezione e tutela.

Ricordo di essere stata proprio io la prima a rivendicare la possibilità per noi donne di partecipare ai cosiddetti "turni esterni".

Dovetti ricorrere a un vero e proprio colpo di mano perché il procuratore della Repubblica dell'epoca era un gentiluomo di vecchio stampo, già ufficiale di cavalleria, che non avrebbe mai potuto neppure ipotizzare di esporre le giovani sostitute del suo ufficio al rischio di eventuali uscite notturne per atti urgenti e sopralluoghi sulla scena del crimine.

Così approfittammo della sua assenza per le ferie estive per ottenere dal procuratore aggiunto l'agognata concessione. Al ritorno del capo il ghiaccio era rotto e il diritto ormai acquisito.

A partire dagli anni '80, con l'afflusso notevole di forze femminili sia negli uffici giudicanti che requirenti, i servizi vennero completamente parificati.

Quando, nel 1996, divenni procuratore della Repubblica in Vigevano, gli uffici di Procura retti da magistrati donna erano 3 su 163, incluso il mio: Aosta, Saluzzo e Vigevano.

Negli anni successivi il numero è cresciuto in misura esponenziale fino alle statistiche dell'attualità.

La stessa considerazione vale per gli altri ruoli apicali della magistratura e la città di Milano è un esempio particolarmente significativo.

Volendo richiamare l'esperienza vissuta a *Eurojust*; organismo istituito con Decisione 2002/187/GAI, durante il periodo della mia permanenza, i rappresentanti nazionali dei Paesi Europei erano in gran parte donne, molte delle quali *Team Leader* (Io stessa ero stata eletta alla carica di Presidente del *Trafficking Team* riguardante i reati di narcotraffico internazionale e il traffico di esseri umani) e il Presidente dell'organismo era, ed è tuttora una donna, la Rappresentante del Belgio.

Da questi rilievi, ho tratto la convinzione che in magistratura il discrimine non è più il genere ma unicamente la competenza e il valore professionale. Salvo il difetto di rappresentatività al CSM, ci muoviamo comunque, a mio avviso, in un settore privilegiato, così come peraltro accade in altri ambiti tecnico-scientifici ove il merito è obiettivamente valutabile.

A questo punto vorrei far cenno a una fotografia che potrebbe ben rappresentare quella che è la legge del contrappasso genere maschile-femminile. Riguarda proprio il mondo della scienza ed è emblematica: nell'ottobre del 1927, quindi esattamente novant'anni fa, alla Quinta Conferenza Internazionale di Solvay a Bruxelles, presero parte 29 scienziati da tutto il mondo e 17 di questi erano già – o lo sarebbero diventati presto – premi Nobel.

Si fecero ritrarre in una celeberrima foto dove in prima fila spicca l'unica donna presente: si tratta di Marie Curie che, all'epoca, di Nobel ne aveva già ricevuti due.

A novant'anni da quello scatto, all'Università di Trento la Società italiana di fisica ha pensato di riproporre la foto a ruolo invertiti. A essere ritratte stavolta sono state 28 fisiche italiane e un solo fisico (nel senso di scienziato e non di bell'uomo).

Che fatica per farsi riconoscere...

Del resto il pensiero occidentale, fin dalle sue radici greche, è sempre stato antifemminista, se non, addirittura, violentemente misogino.

Socrate e i suoi allievi riconoscevano alla donna una uguaglianza morale. Ma niente di più: né uguaglianza politica, né giuridica, né, ancor meno, fisica. La sensualità era solo un ostacolo di cui la ragione doveva sbarazzarsi.

Aristotele pretendeva di essere più realista, persino da un punto di vista scientifico. Aveva osservato, da buona naturalista, che nel regno animale i maschi sono più grandi, più forti, e agili e si stupiva che la donna pretendesse l'emancipazione.

Già dai miti greci alla donna rimaneva il ruolo della "beltade".

Pensate al pasticcio che combina Eris (il cui attributo è quello di Dea della discordia) facendo scegliere a Paride chi sia la più bella tra Era, Atena e Afrodite. Vince la bellezza, ovvero la promessa di Afrodite di fargli avere Elena la più bella. Pensate questa scelta a cosa ha portato: alla guerra di Troia.

Ma tornando al nostro argomento e per concludere desidero citare per nome Letizia, Ada, Maria Gabriella, Graziana, Raffaella, Annunziata, Giulia, Emilia, le otto donne che per prime indossarono la toga nel lontano 1965.

Buon lavoro a tutti!

Parte Prima

La lunga strada della parità: tra fatti e norme

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 professioni, 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'uguaglianza 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 potrei 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 comporti 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 proponevano 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;

6. Il Documento è consultabile al sito www.csm.it/documents/21768/137951/Donne+in+magistratura+%28aggiorn.+marzo+2017%29/330d42d5-ea52-1740-b5b8-9ef6fb74b231.

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

- 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 (TAR 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 monte' del procedimento elettorale*", ma "*prevedano meccanismi correttivi 'a valle' del procedimento medesimo*".

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

rappresentanza politica. E mi domando se le stesse argomentazioni non possano essere estese anche alle misure di riequilibrio dell'organo di auto-governo 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*

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

*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 magistrature 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-*

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 avvallato 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, relatrice 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 modus 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 arrivate 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, 3/2013; 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.

La parità di genere in magistratura: tra eguaglianza e differenza

di *Valerio Onida*

Il tema dell'eguaglianza dei sessi è un tema appassionante perché ha molti fronti: è un problema culturale ed è un problema istituzionale. Noi naturalmente lo guardiamo dal punto di vista della Costituzione, come un problema istituzionale, ma dietro c'è ovviamente una cultura. Come spesso accade, dietro al diritto c'è una cultura e un costume. Quindi, non si può immaginare che difetti e storture che ci vengono dal passato siano davvero superati se non c'è un avanzamento culturale. Come peraltro non si può immaginare che difetti e storture vengano superati se le istituzioni non seguono, anzi non promuovono l'avanzamento della cultura e del costume. Ci sono quindi due aspetti: la cultura diffusa gioca un ruolo di fondo, e le istituzioni giocano un ruolo normativo e promozionale.

L'eguaglianza dei sessi è un problema di eguaglianza sì, ma connotato in modo particolare. È, infatti, un'uguaglianza che tiene conto di una differenza. Non è un'uguaglianza che annulli e renda indifferente l'appartenenza di sesso. Rendere indifferente una differenza significa trattare tutti come eguali, ma l'uguaglianza dei sessi non si raggiunge solo in questo modo.

Noi diciamo che ci vuole un'eguaglianza non solo nel senso di evitare una ingiustificata discriminazione fra eguali, ma anche nel senso di tener conto e di valorizzare la differenza.

Quindi il tema dell'eguaglianza dei sessi è bifronte: uguaglianza e differenza. L'eguaglianza voluta dalla Costituzione non significa soltanto eliminare le differenze ingiustificate, ma anche valorizzare le differenze in modo adeguato. Non si tratta solo di tener conto di differenze "naturalistiche" (come nel noto caso della pronuncia della Corte costituzionale che censurò la fissazione di un requisito di statura minima identico per uomini e donne ai fini dell'accesso a determinati uffici: sent. n. 183 del 1993); ma più in generale di tener conto delle differenze determinate dall'appartenenza di genere.

Uguaglianza e differenza: un tema sempre presente. Ne consegue che non si può sempre declinare il tema dell'eguaglianza allo stesso modo: dipende dal fine e dall'ambito di riferimento. Ad esempio, se si tratta di valutare il superamento di una prova di preparazione culturale nella scuola, costituirebbe una discriminazione assurda postulare che la differenza di sesso possa determinare una differenza di trattamento. Ci sono invece ambiti in cui l'eguaglianza deve essere valorizzata anche tenendo conto della differenza, come ad esempio nei rapporti familiari.

Qui ha influenza anche la cultura diffusa. Si ricordino le famose sentenze della Corte costituzionale sull'adulterio femminile: la Corte in un primo momento aveva giustificato il trattamento penale differenziato dell'adulterio femminile proprio in base ad una concezione culturale allora ancora diffusa, poi qualche anno dopo cambiò orientamento.

Nell'ambito del lavoro la Costituzione prevede espressamente, all'art. 37 Cost., l'eguaglianza di trattamento fra uomini e donne ai fini della retribuzione, ma dà al legislatore l'indicazione di tenere in considerazione la "essenziale funzione familiare" della donna e di "assicurare alla madre... una speciale adeguata protezione". Qualcuno forse storce il naso di fronte a questa formula, che fa pensare che le cure familiari debbano essere più femminili che maschili, mentre ciò viene oggi messo giustamente in discussione: ma è difficile negare anche il ruolo della differenza.

Ci sono tanti aspetti diversi. Oggi affrontiamo essenzialmente il tema dell'uguaglianza dei sessi nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive. Siamo, dunque, nell'ambito dell'art. 51 Cost., integrato pochi anni fa con la legge costituzionale n. 1 del 2003 che ha aggiunto la direttiva secondo cui "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini". Per quanto riguarda l'accesso agli uffici pubblici, ed in particolare l'accesso alla Magistratura, un quesito che si è posto sin dall'inizio è quello se e quando l'appartenenza di sesso possa rappresentare uno dei "requisiti stabiliti dalla legge" per l'accesso. Ancora alla Costituente, come è noto, vi era chi teorizzava la minore idoneità della donna ad esercitare la funzione giudicante: ed è noto che passarono vari anni prima che la legge aprisse alle donne il concorso in magistratura. Oggi non potremmo in alcun modo ammettere una disuguaglianza in tal senso. Qui gioca il divieto di discriminazione.

Oggi le donne sono la maggioranza dei laureati in giurisprudenza, e vincono in maggioranza i concorsi in magistratura. Nella nostra società sarebbe impensabile immaginare che fra i requisiti per fare il magistrato possa esservi l'appartenenza al sesso maschile.

Ma, al di là di ciò, non è forse vero che una magistratura fatta tutta da uomini risponderrebbe meno al suo scopo rispetto ad una magistratura in cui siano presenti sia uomini che donne? Io credo di sì. In questo senso,

dunque, non è solo l'eguaglianza che conta, ma anche la differenza. Una giustizia fatta tutta da uomini sarebbe una giustizia che non solo rischierebbe di esprimere una cultura "maschilista", ma sarebbe meno adeguata alle esigenze della società. Non è tanto un problema di "rappresentanza" dei generi, ma di "completezza" e di integrazione delle qualità umane nell'esercizio della funzione. Da questo punto di vista, la differenza e la complementarità fra i generi costituisce una risorsa. Una giustizia in cui siano rappresentati sia donne che uomini è una giustizia migliore.

Non so se vi siano degli studi che abbiano cercato di analizzare se la presenza sempre più numerosa delle donne in magistratura abbia avuto un influsso sul modo di fare giustizia nel nostro paese. Sarebbero, credo, interessanti.

Naturalmente c'è poi il tema della presenza delle donne nelle funzioni direttive e semidirettive della magistratura. Ancora oggi le donne in queste posizioni sono in minoranza, quindi la strada non è ancora stata fatta tutta. Questo dipende in parte, seppur piccola, dall'età: sino a qualche decennio fa, essendo le donne entrate più tardi in magistratura, il criterio dell'anzianità nell'accesso agli uffici direttivi giocava a loro sfavore. Oggi però il tempo è passato, e vi sono sempre più donne che hanno maturato la stessa anzianità dei colleghi uomini; inoltre non viene più seguito in modo stringente il criterio dell'anzianità per l'accesso ai ruoli direttivi.

Un altro aspetto da capire è se sia vero che le donne sono più restie a presentare domanda per accedere agli uffici direttivi, anche perché spesso tale l'accesso comporta un trasferimento di sede.

In ogni caso, mi pare che su questo terreno stiamo andando nella direzione giusta; sempre più magistrato fanno domanda per cariche direttive o semidirettive, e sempre più ne vengono nominate.

Resta il tema della rappresentanza, perché quando parliamo del CSM di questo si tratta. Questo è un campo in cui non solo si deve escludere qualsiasi discriminazione, ma si dovrebbe anche tenere conto della differenza. La rappresentanza migliore è quella che tiene conto delle differenze nel corpo che deve essere rappresentato. Un Consiglio Superiore composto solo o quasi solo da uomini non è positivo, non solo o non tanto perché realizza forme di discriminazione ingiustificata nei confronti delle magistrato nell'accesso alle cariche elettive, ma perché il CSM deve essere in grado di rappresentare le diversità del corpo della magistratura e dunque anche la differenza di genere.

Da questo punto di vista c'è ancora della strada da fare, se nel CSM attualmente in carica sono presenti solo tre donne, di cui una sola eletta dai magistrati. La questione della rappresentanza nel CSM attiene al tema delle cariche elettive, più che a quello dei pubblici uffici. È un terreno che ha una carica di "politicità". Infatti le donne nelle professioni

sono sempre più presenti, mentre le donne in politica sono ancora sotto-rappresentate.

Credo che la questione delle donne nel CSM non sia da inquadrare tanto nel tema della discriminazione: credo che nessuna donna non venga eletta al CSM in quanto donna. Ma è un tema “politico”: si tratta di rappresentare nel modo migliore e più completo il corpo della magistratura.

Si dovrebbe quindi realizzare un equilibrio della rappresentanza di genere nell’organo di governo. La tecnica delle quote in generale, come si sa, è controversa, ma in questo caso credo che sia pienamente giustificato farvi ricorso, per fare sì che il Consiglio rappresenti davvero nel modo migliore, anche nelle sue differenze, il corpo da cui per due terzi è eletto: anche in attuazione della direttiva di cui all’art. 51 della Costituzione sulle pari opportunità.

Oggi, come si sa, la rappresentanza dei magistrati nel CSM rischia di essere soprattutto rappresentanza di gruppi che nascono con connotati politico-culturali, ma rischiano continuamente di trasformarsi e di operare come gruppi di potere e di interessi particolari. Vorremmo invece un CSM che rispecchi le caratteristiche e anche le diversità presenti nel corpo che viene rappresentato, e agisca nell’ottica dell’interesse della istituzione, in cui ciascun componente persegua tale interesse secondo la propria competenza e sensibilità, senza vincoli di “fedeltà” di gruppo.

Il faticoso cammino della parità nella magistratura ordinaria

di Irene Formaggia

Intervengo quale delegata da S.E. la Presidente della Corte d'Appello di Milano dott.ssa Marina Tavassi, impedita a partecipare perché convocata oggi a Roma presso il Consiglio Nazionale Forense. Riferisco le Sue scuse e i Suoi saluti, e sottolineo che, mio tramite, tiene a portare la Sua voce in questo importante Convegno, quale Donna magistrato che riveste un incarico dirigenziale di rilievo (uno dei più importanti nell'ambito della magistratura). Alcune riflessioni. "Quanto dobbiamo ancora aspettare?" dice il titolo.

Molto, purtroppo, se guardiamo ai fatti di cronaca nera quotidiana e alle pendenze dei procedimenti giudiziari che vedono le Donne vittime di violenza.

Non molto, si spera, se guardiamo ai dati sull'incremento dell'occupazione femminile (che invece soltanto sino al trascorso decennio era sensibilmente inferiore a quello di tanti stati europei) e alla evoluzione verificatasi negli ultimi anni all'interno della magistratura.

Fino al 1963 la magistratura era interdetta alle donne. Il primo concorso aperto alla partecipazione delle donne fu quello del 3 maggio 1963, a seguito del quale entrarono in magistratura le prime otto donne. Negli anni '70-80 il numero delle donne in magistratura ha cominciato ad aumentare progressivamente, sino ad arrivare all'attuale 52% (compresi i magistrati in tirocinio) con prevalenza nella magistratura giudicante più che nella requirente.

Lo spaccato della magistratura è emblematico della rivoluzione culturale degli ultimi decenni. Una rivoluzione passata attraverso svariate tappe. Tra queste, ad esempio, una di quelle eclatanti, significativa ed emblematica, è stata l'abrogazione in Italia (soltanto) nel 1981 dell'uxoricidio (L. n. 442/1981), che era considerato reato meno grave dell'omicidio, specialmente in caso di adulterio; un delitto perpetrato al fine di salvaguardare

l'onore, ed in specie l'uccisione della coniuge adultera o dell'amante, era sanzionato con pene attenuate rispetto a quelle riferibili ad altro movente. Un'altra tappa è stata (solo per fare un secondo esempio di pregnante significato) quella del progressivo passaggio dall'uguaglianza (ormai conquistata almeno concettualmente) alla ricerca di strumenti attuativi di opportunità paritarie tra i generi. Tra questi, in magistratura, l'istituzione dei vari Comitati per le Pari Opportunità. In magistratura ne è stato istituito uno a livello centrale (CPOM istituito nel 1992) e CPO decentrati presso i consigli giudiziari delle Corti d'Appello, con lo scopo di essere un punto di riferimento per le donne magistrato che abbiano problemi nella loro professione e di individuare e adottare azioni positive per assicurare la piena realizzazione di pari opportunità "di lavoro" e "nel lavoro" tra i generi rimuovendo gli ostacoli. Il problema avvertito, e correttamente affrontato, non è quello di eliminare le differenze di genere, ma di recepirle e valorizzarle così da renderle egualmente utili e tra loro complementari. L'esperienza giudiziaria insegna infatti che le migliori camere di consiglio e le migliori decisioni vengono adottate dai collegi misti. I dati statistici sui vari campi dell'inserimento della donna nell'ambito sociale e operativo evidenziano come la donna riesca, ma ben faticosamente, a trovarsi in condizioni egualitarie, anche a motivo dei propri collaterali impegni familiari che l'hanno portata, e la portano, a doversi (normalmente) fare maggiore carico, rispetto all'uomo, degli oneri inerenti (figli piccoli, genitori anziani...). Oggi molte discrasie sono superate, o sono in fase di superamento. In magistratura, lentamente, la presenza femminile è arrivata ultimamente, a ricoprire incarichi semidirettivi e direttivi: ancora nel 2010 solo due donne erano presidenti di Corte d'Appello. Oggi, le donne presidenti di Corte d'Appello sono 8, e sono al vertice di grandi uffici giudiziari, tra questi – appunto – Milano, Venezia, Genova, Firenze, Cagliari, Salerno, L'Aquila... La diseguaglianza è quindi molto diminuita, e occorre riconoscere al CSM, soprattutto agli ultimi due Consigli, un impegno davvero concreto a prendere in considerazione il problema e a diffondere la cultura dell'eguaglianza e delle pari opportunità, che ha condotto a questi positivi risultati attuali. Le componenti femminili dell'attuale CSM sono tre, purtroppo oggi impossibilitate a presenziare: le consigliere Balducci, Alberti Casellati, e la (unica) togata Sangiorgio. Ancora in netta minoranza numerica, dunque, ma con il merito di un apporto molto determinato, determinante, combattivo e significativo, sostenuto dal Presidente Legnini. La Presidente Tavassi, noi tutte donne magistrato Le ringraziamo. Il Loro apporto, infatti, ha determinato una notevole influenza sul processo di sensibilizzazione, sulla valorizzazione della componente femminile con le sue proprie preziose peculiarità legate alla natura e al genere; tanto che vi è stata, appunto, una maggiore considerazione della condizione femminile nei posti dirigenzia-

li, considerazione che si è dimostrata molto sentita anche dagli uomini; e tanto che si è aperta la strada alla proposta di legge (on. Ferranti) di cui si discute in questo convegno (particolarmente nella parte pomeridiana). Le cosiddette quote rosa, o meglio quote di partecipazione femminile, o quote di riequilibrio sono un argomento discusso, che trova sostenitori e oppositori. Entrambi i punti di vista sono fondati su motivazioni obiettivamente di peso. Fin dal 2000 il Parlamento Europeo (atto di indirizzo, risoluzione B5-0180) ha sollecitato gli Stati membri ad “adoperarsi attivamente per conseguire una più equa presenza di donne e uomini in tutte le istituzioni”, ha ritenuto che la presenza di almeno 1/3 di donne negli organismi istituzionali rappresenti la soglia minima (presuntivamente) necessaria in ogni contesto per poter tenere conto degli interessi delle donne, ed ha rilevato come la “sottorappresentanza” delle donne nei settori chiave politici, economici e sociali potesse essere riequilibrata con “l’applicazione di quote”, sottolineando però che il contributo delle quote rappresentava comunque una “misura transitoria” a tal fine. La capacità e il merito restano, ovviamente, elementi imprescindibili. Ma se-dove-quando manchi una garanzia di partecipazione di un genere, pensare e prevedere un minimo garantito diventa uno strumento per assicurare l’equilibrio. Un mezzo, uno strumento “transitorio” dunque, secondo l’indirizzo europeo, e non un punto d’arrivo; nel senso che lo Stato virtuoso dovrebbe saper introdurre gli strumenti necessari per assicurare (senza quindi dover ricorrere alle quote) sia l’eliminazione di discriminazioni agganciate alle naturali implicazioni della posizione della donna nei suoi ambiti tipicamente propri (maternità, famiglia, cura dei figli e dei genitori anziani), sia l’approntamento di strumenti per l’offerta in concreto di pari opportunità, che consentano di raggiungere posizioni difficilmente accessibili per ostacoli legati alle peculiarità del genere. Quanto al CSM, quale organo di tipica funzione rappresentativa, l’auspicio è che una sua composizione mista renda effettiva la rappresentatività.

La parità nella magistratura amministrativa tra fatti e norme

di *Giuseppina Adamo*

Desidero ringraziare la Prof.ssa D'Amico per il suo gradito invito a questa tavola rotonda che permette un proficuo scambio di idee su un argomento d'interesse comune con immediatezza individuabile nel lungo percorso verso la parità di genere in un ambiente prettamente maschile fino a qualche decennio fa, un percorso che si snoda tra norme di tutela ed effettive condizioni di lavoro nell'ambito giudiziario.

Mi occuperò di questo complesso rapporto in relazione alla giustizia amministrativa che rappresenta ovviamente una realtà numericamente abbastanza modesta rispetto alla magistratura ordinaria, ma che pur tuttavia offre vari spunti di riflessione sull'evoluzione della figura femminile in un'attività connotata non solo dalla responsabilità del decidere, ma anche dalla materia specialistica a cui si dedica il giudice amministrativo.

Partiamo dalle norme: la legge 27 gennaio 1963, n. 66, ha aperto una strada che sicuramente è per molti versi comune a tutte le giurisdizioni.

I percorsi di accesso nelle varie magistrature non sono stati però del tutto coincidenti: proprio la legge n. 66 del 1963 non ha avuto sulla giustizia amministrativa un impatto diretto e immediato, come invece su quella ordinaria.

Per quanto riguarda i TAR, infatti, essi sono stati istituiti nel 1971 e il primo concorso è stato indetto nel 1972.

Ciò significa che, sin dall'inizio, per quanto riguarda la disciplina legale, le donne avevano la medesima possibilità degli uomini di entrare nella magistratura amministrativa di primo grado.

In realtà – per passare ai fatti –, poiché la selezione è sempre stata strutturata come un concorso di secondo grado, che presuppone un'esperienza maturata specialmente in ambito pubblico, la legge del 1963 (anzi, meglio, il ritardo con il quale le donne sono state ammesse in magistratura e in altre carriere considerate maschili) ha esercitato indirettamente un

forte influsso. Essa infatti ha finito per limitare la platea dei concorrenti, soprattutto se si considera che storicamente i più importanti bacini di provenienza sono stati sempre costituiti dalla magistratura ordinaria e dalla carriera prefettizia (anch'essa inibita alle donne fino al '63).

La questione si pone in modo diverso rispetto al concorso al Consiglio di Stato, che teoricamente diveniva accessibile alle donne in forza della legge n. 66 del 1963. In concreto, però, le prime due donne sono entrate in servizio nel 1982 e ancor oggi sono solo diciassette (ovvero il quattordici per cento dei 118 magistrati in ruolo), per ragioni alle quali, per maggiore chiarezza, accennerò più avanti.

Il quadro complessivo può essere più agevolmente compreso attraverso qualche dato statistico.

Nei primi tre concorsi di accesso al TAR si è registrata una partecipazione di donne inferiore al cinque per cento e solo due elementi di sesso femminile sono stati selezionati.

Nel corso dei decenni la partecipazione al concorso e il suo superamento hanno naturalmente avuto un andamento ascendente; sia il numero delle concorrenti sia quello delle vincitrici si è però mantenuto in media sempre al di sotto del trenta per cento.

In ogni caso, nel concorso bandito nel 2007 (quart'ultimo indetto), le donne partecipanti hanno superato gli uomini e le concorrenti assunte sono state quindici su ventisette idonei. All'esito dell'ultimo concorso per referendario di del TAR, sono state dichiarate vincitrici 21 donne sui 33 neoassunti nel 2014.

La situazione attuale presenta tra i 275 magistrati in servizio (su un organico di 310) novantaquattro donne, pari al trentaquattro per cento. Tale risultato invero si collega anche all'abbassamento dell'età pensionabile a settant'anni, disposto dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, in conseguenza del quale la fascia di magistrati più anziani, ovviamente in stragrande maggioranza di sesso maschile, è stata collocata a riposo.

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato il discorso è sicuramente più delicato e necessita di una breve premessa: i consiglieri di Stato provengono per metà dalle file dei TAR, per un quarto dall'apposito concorso e per un quarto sono nominati dal Governo.

La percentuale delle donne è assai limitata in tutte le tre componenti, ma, volendo soffermarsi sulla componente concorsuale (perché per le altre due le ragioni di questa modesta presenza dipendono sostanzialmente da fattori esogeni come l'anzianità di servizio e le scelte del Governo), occorre considerare che spesso quello di accesso al Consiglio di Stato costituisce un ulteriore concorso il quale deve essere affrontato in una fascia di età tra i trenta e i quarant'anni, dopo che, in vista di precedenti selezioni, sono stati già posticipati impegni e decisioni familiari.

Tale situazione è in definitiva frutto di scelte rinunciarie che, in questo caso come in tanti altri, sono determinate non (solo) da fattori culturali, ma (anche) dal concreto livello dei servizi pubblici, per i quali certamente potrebbero escogitarsi delle formule di sostegno alle famiglie più efficaci.

Per completare la mia sintetica rappresentazione della situazione, devo riferire sulle funzioni direttive e semi-direttive.

Lo scarso numero di donne presidenti di sezione del Consiglio di Stato (solo una), di donne presidenti di TAR (cinque) e di presidenti di sezioni staccate e di sezioni interne (undici) è in realtà dovuto oggettivamente più alla limitata anzianità di servizio vantata dalle medesime (che permetta loro di essere nominate) che ad un particolare atteggiamento del nostro Organo di autogoverno, ovvero ancora a scelte rinunciarie da parte delle stesse donne magistrato. Per delimitare l'impatto di quest'ultimo fattore è sufficiente rammentare che l'accesso alle presidenze (anche di sezione interna) si raggiunge tra i cinquanta e i sessant'anni e quindi ad un'età in cui sono superate o sono in via di superamento quelle emergenze tipiche di una famiglia giovane.

Un altro dato rilevante è integrato dalla composizione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (il nostro Organo di autogoverno).

Dalla sua istituzione, con la legge 27 aprile 1982, n. 186, ad oggi, si registra globalmente una presenza femminile sporadica, anche se, all'ultimo rinnovo del CPGA – nell'aprile 2013 – per la componente TAR, sono risultate elette tre donne su sei componenti titolari e una donna su due componenti supplenti; a seguito di elezioni suppletive è divenuta consigliere la candidata di genere femminile anche nella quota riservata al Consiglio di Stato

Inoltre il Parlamento ha eletto una donna tra i quattro laici.

La segnalata episodicità di figure femminili non può tuttavia essere letta come segnale di disistima o di pregiudizi di genere nell'ambiente lavorativo, visto che contemporaneamente l'Associazione nazionale magistrati amministrativi è stata spesso retta da donne.

Il dato è forse da interpretare più pragmaticamente nel senso che la necessità di una sistematica presenza settimanale a Roma per partecipare alle riunioni dell'organo di autogoverno ha finora scoraggiato le candidature delle magistrato amministrative¹.

Delineato, seppur sinteticamente, il quadro della situazione, ritengo che questo insieme di elementi debba essere valutato per tentare d'individuare

1. Peraltro la recente modifica dell'articolo 26 del regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di presidenza, operata dalla deliberazione del 9 febbraio 2017, che ammette, nel caso di motivato impedimento dei componenti, la partecipazione alle sedute delle commissioni mediante videoconferenza, potrebbe rivelarsi funzionale ad una maggiore attrattività di questo impegno istituzionale.

misure capaci di superare gli ostacoli che ancora si frappongono nella realtà ad un'effettiva parità di *chance* nel percorso professionale.

In primo luogo, vorrei sottolineare che ho in precedenza accennato alla necessità di “sostegno alle famiglie” e non a caso mi sono riferita alle famiglie, anziché alle donne. Sono infatti convinta che sia giunta l'ora di abbandonare impostazioni (in definitiva colpevolizzanti) in base alle quali la conciliabilità famiglia-lavoro viene etichettata come una questione personale delle donne e non invece un problema sociale di adattamento ad un nuovo modello di nucleo familiare, non più monoreddito e non più fondato su una netta distinzione di ruoli tra la componente maschile e quella femminile. Una famiglia in cui oggi non è scontato che le prospettive professionali della moglie o della compagna siano meno importanti e prestigiose di quelle del marito e che quindi l'organizzazione familiare debba necessariamente ruotare intorno all'esigenza di consentire (solo) a quest'ultimo di cogliere le occasioni di carriera, con correlativo sacrificio delle analoghe aspirazioni della *partner*.

In secondo luogo, credo che un discorso generale sulle quote di genere non possa prescindere da una riflessione sul loro rapporto con le diverse modalità di selezione del personale di magistratura, sia al momento dell'accesso sia a quello degli avanzamenti di carriera. Invero, la presenza di regole certe e oggettive di valutazione (come quelle, tradizionalmente applicate, del concorso pubblico per esami nella fase dell'assunzione e del preponderante valore dell'anzianità di servizio nel conferimento di incarichi direttivi e semi-direttivi) allontana la necessità di apprestare particolari forme di tutela per i soggetti appartenenti al sesso meno favorito; invece, laddove queste decisioni siano connotate da un rilevante tasso di discrezionalità, l'esigenza delle quote diventa più pressante.

Tale questione si è posta anche in altri ordinamenti europei, come quello tedesco. In quella realtà, mentre l'accesso alla magistratura, anche amministrativa, dipende essenzialmente dal risultato dello *Zweites Staatsexamen*, i successivi avanzamenti (e, in particolare, le nomine a presidente delle corti e dei tribunali amministrativi, nonché le proposte di designazione per il *Bundesverwaltungsgerichtshof*, ovvero per la suprema Corte amministrativa federale) sono frutto di decisioni politiche a livello di Land, affidate sostanzialmente al Ministero della giustizia.

In riferimento a questi argomenti si parla senza particolari imbarazzi di ripartizioni se non di spartizioni partitiche, fenomeno che ha spinto varie *Frauenbeauftragten* (corrispondenti ai nostri comitati per le pari opportunità) a richiedere l'introduzione di quote rose nell'ambito di queste nomine.

In ultimo, vorrei ancora una volta sottolineare (perché ne ho già accennato) che, a mio parere, la difficoltà maggiore risiede nel fatto che le norme di tutela, per essere efficaci, non possano esaurirsi in una mera affermazio-

ne astratta del diritto, ma debbano incidere sulla realtà attraverso la predisposizione di apposite misure organizzative.

Di fronte a queste esigenze le magistrature hanno sempre mostrato disagio e un certo impaccio legati probabilmente ad un'immagine tradizionale dell'attività di magistrato, vista in modo quasi romantico, come un lavoro individuale di gente solitaria che redige dotte e forbite sentenze in bella grafia; è stato sottovalutato invece il dato oggettivo della complessità delle strutture in cui siamo inseriti.

Tale complessità impone da un lato che le scarse risorse umane e materiali disponibili siano utilizzate sempre più razionalmente e dall'altro che la macchina organizzativa, nella sua evoluzione, si adegui all'emergere di nuovi fenomeni sociali, tra cui ovviamente l'affermazione professionale delle donne in ambiti rilevanti come la magistratura.

La lentezza e le incertezze nel percorso testé abbozzato sono aggravate poi dal nostro stesso *status* giuridico.

Come noto, le magistrature sono state escluse dalla privatizzazione del pubblico impiego (articolo 2, quarto comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29; articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165); questo ha rappresentato ovviamente per i giudici un motivo di orgoglio, testimoniando la centralità dell'attività giurisdizionale nell'ambito dell'assetto delineato dalla Costituzione.

Tale scelta però comporta che tuttora siamo disciplinati sostanzialmente da norme (ordinamento giudiziario; testo unico degli impiegati civili dello Stato n. 3 del 1957) rigide e, per molti aspetti, ormai superate. La necessità dell'aggiornamento della parte riguardante i nostri diritti non desta grande interesse neppure nelle associazioni che proprio di queste questioni dovrebbero interessarsi; con la conseguenza che le regole che ci riguardano rimangono inalterate e che le uniche modifiche sono rappresentate dalla trasposizione (non sempre facile e neppure sempre certa) nei nostri ordinamenti di misure dirette in generale ai dipendenti pubblici, se non addirittura a tutti i lavoratori dipendenti.

Nel resto delle carriere statali, in effetti, questo adeguamento viene sollecitato dai sindacati e si manifesta a livello sia contrattuale sia legislativo.

Tali discipline, rispetto alle quali siamo disattenti, vengono allora introdotte senz'alcun contributo nell'elaborazione da parte nostra, con il risultato poi che la loro applicabilità ai magistrati non viene mai espressamente chiarita. Per esempio, questa minore tutela riservata alla magistratura può essere emblematicamente rappresentata dall'intera vicenda dell'indennità giudiziaria durante l'astensione obbligatoria per maternità, che ha visto le donne-magistrato sempre soccombenti dinanzi alla Corte costituzionale.

In definitiva, il quadro delle iniziative in concreto tese a rendere compatibile l'impegno derivante dall'attività lavorativa con quella familiare offre

un panorama scoraggiante, soprattutto se confrontato con le realtà straniere. Per quel riguarda quella tedesca, ad esempio, si deve solo rilevare che la scuola di magistratura (*Deutsche Richterakademie*), nelle sue due sedi, è dotata di una scuola materna, in modo di accogliere i figli dei magistrati che partecipano all'attività di formazione, e che, in molti tribunali amministrativi, è presente la figura del magistrato addetto al welfare, il quale si occupa non solo delle pratiche riguardanti le malattie e l'invalidità, ma anche delle misure di sostegno, comprese quelle in favore della famiglia.

In questo contesto, si deve riconoscere che il ruolo svolto dai comitati per le pari opportunità si stia esaurendo.

Per chiarire questo aspetto vorrei partire dall'attività che è stata svolta dal Comitato pari opportunità del personale della magistratura amministrativa.

Il Comitato è riuscito soprattutto ad elaborare un pacchetto di proposte, poi approvate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, che introducono accorgimenti nella calendarizzazione delle udienze e nel loro svolgimento, volte ad agevolare il lavoro dei magistrati con figli fino a tre anni o con handicap, riaffermando e implementando le norme fissate in generale per la tutela della genitorialità, la cui applicazione ai magistrati peraltro è stata, in molte occasioni in concreto – e, secondo me, del tutto illogicamente – messa in dubbio. Quando però lo stesso Comitato ha tentato di porre mano a misure positive di sostegno, ad esempio, per l'utilizzo dell'asilo nido, si è scontrata con vari ostacoli, il cui superamento è condizionato dalla difficoltà di affrontare temi organizzativi nell'ambiente giudiziario, a cui ho già accennato.

L'occasione di superare gli ormai ristretti limiti della discriminazione di genere della quale si è occupato sin dall'origine il comitato per le pari opportunità è probabilmente offerta dall'articolo 21 della legge 4 novembre 2010, n. 183, che ha modificato, oltre agli articoli 1 e 7, l'articolo 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. È stato istituito (in sostituzione del comitato pari opportunità e del comitato paritetico sul fenomeno del mobbing) un "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" le cui competenze vengono significativamente ampliate "all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori".

Ancora una volta non è chiarito nel testo legislativo come tale novità si applichi alle magistrature e, in genere, ai dipendenti in regime di diritto

pubblico², se non nelle linee guida sulle modalità di funzionamento del 4 marzo 2011, predisposte dalla Presidenza del consiglio dei ministri, che genericamente accenna alla mera facoltatività della riforma in tali contesti organizzativi.

Le norme dunque, almeno in parte, sono state modificate; spetta a noi assicurarne la piena applicazione, riuscendo così a cogliere l'occasione offerta dal legislatore³.

Ciò può avvenire solo percorrendo quelle che rappresentano ormai le nuove tappe del cammino sociale delle donne (le quali passano attraverso una concreta attenzione ai bisogni e uno spirito di organizzazione capace di soddisfarli), in modo che, per lo meno in ambiti altamente qualificati, come quelli in cui operiamo, le competenze e la professionalità possano estrinsecarsi incontrando sempre meno ostacoli in un atteggiamento d'ingiustificato pregiudizio o nell'arretratezza e inadeguatezza dei servizi sociali.

2. Con delibera del 26 marzo 2015, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ha optato per la conservazione del Comitato pari opportunità, che ha inglobato però nelle proprie competenze anche gli ambiti previsti dall'articolo 21 della legge 4 novembre 2010, n. 183.

3. Nell'ambito delle nuove competenze, il Comitato pari opportunità del personale della magistratura amministrativa ha proposto specifiche misure di applicazione della legge n. 104/1992, tradotte nell'articolo 30-ter del regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di presidenza dalla delibera del Consiglio di presidenza adottata nella seduta del 23 ottobre 2015; ha raccolto i dati relativi al rispetto della pari opportunità e alle condizioni di benessere organizzativo e di assenza di forme di discriminazione attraverso un questionario anonimo a seguito del quale, su sollecitazione del Comitato pari opportunità, il Consiglio di presidenza, nella seduta del 21 luglio 2017, ha invitato l'Ufficio Studi "a contribuire alla diminuzione degli ostacoli che impediscono ai magistrati e, soprattutto alle donne magistrato (sulle quali, di fatto, ricade perlopiù la diretta responsabilità di cura della famiglia), di accedere alle attività di formazione, nel rispetto delle prescrizioni del nuovo art. 13 del regolamento di organizzazione", ovvero attraverso una tempestiva programmazione del piano formativo con la relativa anticipata informazione dei potenziali fruitori delle iniziative.

L'uguaglianza di genere tra Costituzione, Giudici e Parlamento

di *Rosanna Oliva de Conciliis*

Innanzitutto grazie, sono onorata di essere qui e felice di poter ascoltare interventi di estremo interesse. Mi tratterrò anche oggi pomeriggio per assistere alla seconda parte di questa giornata, sul tema più specifico delle modifiche alle norme sulle elezioni del CSM per promuovere l'eguaglianza di genere. Un tema che mi appassiona molto e che ho avuto occasione di approfondire quando nel maggio 2014, nell'ambito del Convegno organizzato dalla Rete per la Parità su "L'equilibrio di genere nelle giunte e nei consigli di amministrazione"¹, ho avuto modo di ascoltare il dr. Aniello Nappi che è relatore anche a questo convegno sullo stesso tema, purtroppo ancora non risolto. Gli atti sono pubblicati sul sito www.reteperlaparita.it e sono ancora di attualità tutte le relazioni, tra le quali quelle di Marilisa D'Amico e di Stefania Leone, che ho l'onore di avere all'interno del Comitato scientifico della Rete per la Parità. È l'associazione che presiedo, fondata nel 2010 in occasione delle celebrazioni dei cinquant'anni della sentenza n. 33 del 1960 della Corte costituzionale, che ha eliminato le principali discriminazioni per l'accesso delle donne nelle carriere pubbliche.

E raccolgo l'invito di Marilisa D'Amico a raccontare la mia esperienza che ha portato alla sentenza, partendo dalla parola "requisiti", utilizzata stamani. È una parola che mi colpì quando nel 1958, appena laureata in Scienze politiche alla Sapienza di Roma, lessi il bando per il concorso per la carriera prefettizia. Tra "i requisiti" per presentare la domanda c'era l'appartenenza al sesso maschile. Io presentai la domanda ugualmente. Sapevo che la vecchia legge del 1919 era incostituzionale. Escludere ancora le donne dalle principali carriere pubbliche violava il principio fondamentale dell'uguaglianza dei cittadini, senza distinzione di sesso, sancito dall'articolo 3 della Costituzione e era in contrasto anche con l'articolo 51 che

1. www.reteperlaparita.it/atti-del-convegno-del-29-maggio-2014/.

richiamava il principio dell'uguaglianza proprio per l'accesso alle carriere pubbliche, oltre che per le cariche elettive.

Per mia fortuna ho avuto il grande privilegio di avere due illustri costituzionalisti come docenti: Carlo Esposito e Costantino Mortati.

Inoltre non accetto l'incoerenza, che purtroppo non solo caratterizza molti individui – che si presentano in un modo e sono tutt'altro – ma è anche una delle caratteristiche del nostro ordinamento, nel quale norme secolari e ormai superate che penalizzano le donne sopravvivevano allora (e alcune ancora adesso sopravvivono) al grande cambiamento voluto dalla Costituzione.

A settanta anni di distanza il Parlamento non è interessato a porre fine del tutto a questo divario e ancora una volta occorre chiedere l'intervento della Corte costituzionale.

Apro qui una parentesi: uno dei maggiori impegni attuali miei e della Rete per la Parità, è quello di dare completa attuazione e applicazione alla decisione della Corte costituzionale sul cognome materno, dell'otto novembre 2016.

Chiedo scusa se vado fuori tema, ma devo aprire questa parentesi.

La sentenza n. 286/2016 è molto importante ma è arrivata con un enorme ritardo che caratterizza anche la fine di attuazione.

Solo adesso, a quasi settanta anni dalla Costituzione, questa norma così discriminante che impone il solo cognome paterno al nuovo nato è stata dichiarata illegittima, con degli effetti immediati ma limitati, per cui solo quando c'è l'accordo di entrambi i genitori c'è la possibilità, su loro richiesta, di attribuire il doppio cognome. Per ora soltanto nell'ordine paterno e materno, e la Corte rimanda a una riforma successiva per disposizioni maggiormente in linea con il rispetto al diritto alla personalità, sancito dal principio costituzionale dell'articolo 2 Cost, dell'uguaglianza tra i sessi (art. 3 Cost.) e tra i coniugi (art. 29 Cost.).

La Corte ha voluto rispettare, forse troppo, il ruolo del Parlamento. Siamo ancora in attesa di questa riforma, definita indifferibile dalla sentenza, ed è inaccettabile la persistente incoerenza del nostro ordinamento, nel quale continua ad avere effetto la norma implicita che ancora adesso impone il cognome paterno, salvo i casi in cui ci sia l'accordo e la richiesta dei genitori, spesso non informati di questa nuova possibilità.

Torno al ricorso che presentai nel 1958 contro la mia esclusione dal concorso alla carriera prefettizia. Lo ha patrocinato il mio professore, il costituzionalista Costantino Mortati, ed è iniziata così questa bellissima storia che non vede me come protagonista. Secondo me la vera protagonista è la Costituzione, con i padri e le madri dell'assemblea costituente. Un altro dei protagonisti è stata la Corte costituzionale, una Corte costituita all'epoca solo da uomini, tra l'altro non tutti credo di mentalità molto pro-

gressista, se pensiamo che il presidente era Gaetano Azzariti, che aveva a suo tempo anche presieduto tribunali di giustizia fascista.

Uomini ma soprattutto giuristi, e hanno agito da persone illuminate, competenti e anche rispettose dei diritti riconosciuti alle donne.

È stata una sentenza importante, anche perché la prima in materia di uguaglianza di genere. Come risultato immediato ha aperto alle donne le carriere che implicano l'esercizio dei diritti e potestà politiche, quindi la carriera prefettizia e diplomatica. Però la Corte è stata molto prudente: ha rimandato al Legislatore l'eliminazione delle altre discriminazioni previste dalla legge del 1919 e dal successivo regolamento, quelle che riguardavano la magistratura e anche le carriere militari. Qui abbiamo un altro caso di rinvio a tempi lunghissimi, perché mentre il Parlamento, in tempi accettabili, nel 1963, ha eliminato le discriminazioni che riguardavano l'accesso delle donne alle carriere pubbliche e quindi innanzitutto alla magistratura, però ha lasciato a una successiva legge l'accesso alle donne alle carriere militari.

La legge è arrivata solo alla fine degli anni '90. I tempi dell'uguaglianza di genere sono lunghi, ancora più lunghi di quelli dei diritti civili in genere.

Questa vicenda della sentenza e delle leggi successive alle quali la Corte rimanda per rispetto del Legislatore è uno degli esempi più illuminanti della lunghezza dei tempi che caratterizzano *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, che è il titolo di un libro di Marilisa D'Amico.

Un titolo che sintetizza efficacemente gli ostacoli per passare dall'uguaglianza formale all'uguaglianza sostanziale. Non sono solo tempi lunghi, c'è anche il pericolo di passi indietro. Se qualcuno mi avesse detto nel 1960, durante l'udienza della Corte costituzionale, che dopo cinquantasette anni io sarei stata ancora qui a parlare di come raggiungere l'uguaglianza di genere nella magistratura e la democrazia paritaria in Italia, non so se mi sarei disperata, oppure mi sarei augurata ottimisticamente di avere una vita lunga per combattere ancora con la speranza di ottenere dei risultati.

Devo dire che da quel lontano giorno molto è cambiato in meglio. Quella volta ero sola, non c'era nessuna donna con me, la mia forza era basata sulla Costituzione e sul sostegno del mio professore.

Da allora abbiamo ottenuto tanti risultati dovuti a tante donne insieme. Le associazioni di donne nel corso di questi anni hanno avuto un ruolo importante. Giustamente si dice che l'unica rivoluzione riuscita del XX secolo è stata quella delle donne.

Ancora c'è tanto da fare e spesso si dice che le donne tacciono. Sono convinta che noi donne non stiamo in silenzio. Purtroppo la nostra voce non arriva.

È difficile avere spazio nei mass media. Innanzitutto nella televisione, lo strumento che può diffondere con grande impatto un messaggio a moltissime persone.

Nei social abbiamo un po' più di spazio, però sempre non sufficiente.

Mi ha colpito un episodio recente, in cui le parole contro il terribile fenomeno violenza sulle donne, sono state oscurate anche quando pronunciate dal presidente del Senato Pietro Grasso, seconda carica dello Stato.

Il presidente ha parlato della violenza contro le donne dicendo che è un problema degli uomini e che si vergogna.

Forse poche e pochi di voi lo hanno sentito.

Vi prego di alzare la mano. Uno, due, tre, quattro, con me arriviamo a cinque.

Dal pubblico: l'hanno mandato a mezzanotte.

In un consesso come questo, di persone di altissimo livello, sensibili all'argomento, informate, che sono sui social, chiunque penserebbe che quel messaggio di Grasso sia arrivato a tutte, tutti noi. E invece siamo in cinque. Bastano le dita di una mano.

Che cosa significa questo? Che c'è un oscuramento, un'invisibilità delle donne e delle questioni che riguardano le donne, anche quando ne parlano gli uomini.

Abbiamo un'informazione malata, uno dei fenomeni più preoccupanti della nostra società, che incide anche sulla possibilità di raggiungere l'uguaglianza di genere.

Non a caso uno dei tre obiettivi della Rete per la Pari, che ho l'onore di presiedere, è quello del contrasto al *burqa* mediatico che nasconde le donne in Italia. Ci impressiona tanto vedere le donne col *burqa* di altri paesi, ma noi siamo tutte donne col *burqa*, che ci rende invisibili. E mute.

Un altro grave e preoccupante esempio dell'invisibilità delle donne è stato quello del movimento "Non una di meno", un movimento mondiale contro la violenza sulle donne.

In Italia siamo scese in piazza il 26 novembre dell'anno scorso, eravamo duecentomila a Roma.

Ho avuto la fortuna di salire sul carro che apriva il corteo, per quattro ore ho visto donne, uomini, bambine e bambini, venuti da tutta Italia, che hanno invaso la città, e le persone dalle finestre che ci accoglievano con sorrisi e applausi.

C'è stato qualche servizio nelle televisioni ma non all'altezza dell'evento. Sui social c'è stato moltissimo, ma è mancato quell'impatto comunicativo che avrebbe dovuto avere un evento come questo.

Per arrivare all'uguaglianza di genere, non solo in Magistratura, ma nella nostra società, una delle cose che deve cambiare è la comunicazione, l'altra sicuramente è la cultura.

Anche se io m'indispettisco un po' quando si dice che è una questione culturale: non è solo una questione culturale, si tratti di violenza o di mancanza di democrazia e di rispetto dei diritti delle donne.

Per raggiungere l'uguaglianza di genere nella magistratura e più in generale per la democrazia paritaria, con una presenza al 50e50 dove si decide, occorrono le disposizioni adatte.

A mio parere il criterio migliore – che supera quello delle quote, in passato spesso rifiutato e adesso comunque ancora criticato – è quello del 50 e 50.

Una vera democrazia dovrebbe garantire con disposizioni di legge il rispetto della composizione anagrafica del paese. Le differenze invece ci sono e destinate a perpetuarsi se non s'interviene con norme di legge.

Mi ha fatto molto piacere ascoltare da una persona autorevole come il presidente Onida – che le quote di risultato possono essere ammesse quando non riguardano la rappresentanza politica in senso stretto. Quindi vi è la possibilità di prevedere quote di risultato anche quando si tratta di garantire l'equilibrio di genere nella presenza delle donne nel Consiglio Superiore della Magistratura, come nella delibera approvata anni fa dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Una questione per ora solo teorica perché nessuno è in grado di fare previsioni sulla modifica del sistema di elezione del CSM.

Per farmi perdonare per essere andata spesso fuori tema rispetto all'uguaglianza di genere in magistratura, vorrei concludere con un accenno sulle carriere delle donne magistrato, parlando di una vicenda che ho seguito molto nel corso di questi anni.

Sono amica ed estimatrice di Gabriella Luccioli che, tra l'altro, ha scritto da poco *“Diario di una giudice”*. Un libro molto interessante perché Gabriella ci racconta la sua esperienza. Un racconto stupendo già dal primo capitolo, che narra della spiacevole accoglienza nel suo primo incarico.

Di grande interesse è la sua storia, che dimostra cosa significhi avere uomini e donne in magistratura. D'altra parte il principio della presenza di entrambi i sessi paritariamente era stato applicato per i giudici onorari nei tribunali per i minorenni, prima ancora che le donne entrassero in magistratura.

Gabriella Luccioli ha fondato l'ADMI – Associazione Donne Magistrato Italiane – ha promosso iniziative per la prevenzione della violenza di genere come l'approvazione delle norme sugli *ordini di protezione*, emanato sentenze che forse solo una donna poteva scrivere, una donna come lei.

È stata la prima donna che poteva essere nominata Primo Presidente della Corte di Cassazione e ora dovremo aspettare molti anni per avere una donna all'apice della magistratura.

I giudici e l'uguaglianza: uno sguardo alle tendenze più recenti

di *Stefania Leone*

In un contesto in cui si ragiona di uguaglianza nella magistratura, mi sembra importante dire qualcosa su quanto la magistratura ha fatto per l'uguaglianza¹.

In effetti, se si osservano i traguardi raggiunti negli ultimi anni sul terreno della parità di genere, non si può non notare come in tali vicende una posizione di primo piano sia stata occupata dai giudici, quelli comuni non meno della Corte costituzionale.

Il fenomeno in sé considerato non dovrebbe per vero stupire, se si considera in quale pregnante modo la giurisdizione stia segnando l'evoluzione del nostro ordinamento, mentre con crescente fatica gli organi della rappresentanza si approciano al compito, loro in prima battuta spettante, di dare risposta (legislativa) alle istanze di tutela dei diritti.

Nell'ultimo decennio l'attenzione dei giudici, costituzionali e non, al tema della parità tra i sessi è innegabilmente cresciuta, essendo le decisioni da questi assunte per lo più orientate tanto alla massima tutela dell'uguaglianza formale quanto al pieno riconoscimento delle esigenze di attuazione dell'uguaglianza sostanziale.

Le considerazioni che seguono intendono soffermarsi, attraverso il richiamo ad alcune emblematiche vicende, proprio sull'apporto dato di recente in materia dalla giurisdizione. Anzitutto evidenziando come in alcuni casi si abbia avuto occasione di assistere al prodursi di dinamiche per certi versi peculiari rispetto a quelle alle quali oggi spesso assistiamo.

Le si prova qui a sintetizzare per punti prima di addentrarci nell'esame di alcune emblematiche vicende:

1. Si pubblica uno scritto, parzialmente rielaborato, estratto dal lavoro 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), *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 291 ss.

- a) In un ambito assai importante, quello inerente la nomina degli assessori delle Giunte regionali e locali, giudici e legislatore hanno agito, potremmo dire, in piena sinergia. I primi hanno infatti garantito il rispetto della parità tra i sessi senza sopravanzare il secondo, ma anzi ‘prendendolo sul serio’, perché hanno fatto valere la piena precettività di regole normative che erano state svilite in fase applicativa persino da parte dei soggetti politici che avevano concorso in modo determinante alla loro adozione.
- b) Nel farlo, i magistrati hanno anche preso a sviluppare una “sensibilità” argomentativa decisamente degna di nota, producendosi nel difficile compito di provare a ‘spiegare’ le ragioni di fondo dell’intervento normativo, e in particolare di quelle discipline che si propongono di favorire la partecipazione delle donne ai processi decisionali.
- c) Questo (*sui generis*) protagonismo giudiziario non ha affatto segnato, come in altri casi si teme possa accedere, un definitivo spostamento – dalla *legis-latio* alla *iuris-dictio* – della sede di tutela del diritto. E ciò non solo perché, come detto, nella più parte dei casi si è trattato di pronunce che hanno applicato, e non creato, diritto. Ma anche perché il legislatore è stato positivamente stimolato da questa attenzione dei giudici al tema della parità tra i sessi, trovando presumibilmente in ciò un’ulteriore spinta ad intervenire con ancora maggiore incisività in materia, e non solo nel settore direttamente interessato da questo filone giurisprudenziale.

Ne è risultato un quadro giuridico ormai importante – ancorché incompiuto – che si compone di norme antidiscriminatorie e di azioni positive (più o meno forti) che insistono su molteplici versanti con la comune aspirazione di portare le donne nei luoghi di comando, non solo della politica.

Uno degli aspetti più significativi della tendenza appena richiamata, e sul quale si intende concentrare l’attenzione di questo contributo, concerne il particolarissimo sforzo argomentativo che sovente ha accompagnato il dinamismo decisorio degli ultimi anni.

L’attenzione rivolta alla costruzione dell’argomentazione denota la “sensibilità” sviluppata dai giudici nell’approccio alle rivendicazioni della parità di genere, soprattutto quelle finalizzate a vedere le donne posizionate negli organi di comando.

Questi, infatti, si sono in alcune occasioni prodotti nel tentativo di ricostruire la ratio alla base delle previsioni normative che richiedono un riequilibrio di genere nei collegi decisionali.

Su questo profilo, si è addirittura aperto un confronto tra i giudici.

Due decisioni in particolare meritano di essere segnalate.

La prima è una sentenza del TAR Lazio (la già richiamata sent. n. 6673 del 2011) vertente ancora una volta in tema di composizione di Giunte, nella quale si è teorizzata la sussistenza di una dimensione “funzionale” dell’obiettivo dell’equilibrio di genere, affermandosi che “*Organi squilibra-*

ti nella rappresentanza di genere... risultano... potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato". E ancora che "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 modus 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".

La prospettiva fatta propria dal giudice amministrativo è particolarmente interessante, giacché essa ribalta la tradizionale impostazione che vede le misure adottate ai sensi dell'art. 3 Cost. come prettamente volte a soccorrere gli appartenenti a gruppi svantaggiati. Qui si fa invece strada l'idea, già prospettata in dottrina, per cui un riequilibrio tra la componente femminile e quella maschile all'interno degli organi collegiali giovi, anzitutto, ai processi decisionali, migliorandone la qualità. In realtà, già nel 2001, la Corte costituzionale, giudicando della norma che richiede, per la composizione del Tribunale per i minorenni, la presenza di due componenti laici, uno di sesso maschile l'altro di sesso femminile, aveva adombrato una simile giustificazione.

Precisa la Corte, infatti, che con l'ingresso delle donne in magistratura, la ratio della disposizione ha probabilmente subito una mutazione. Prima, in un contesto storico-normativo nel quale i togati erano tutti uomini – vigente la preclusione per le donne di essere ammesse al ruolo di magistrato – la norma era infatti finalizzata ad assicurare nella composizione del Tribunale per i minorenni, altrimenti tutta maschile, almeno una presenza femminile. Con l'entrata in vigore della legge n. 66 del 1963, che ha posto fine alla discriminazione ai danni delle donne, loro consentendo di accedere alla magistratura, la disposizione oggetto di scrutinio non è affatto diventata anacronistica, ma ha cambiato il proprio significato. Per la Corte essa intende garantire al collegio giudicante di *"avvalersi del peculiare contributo di esperienza e di sensibilità"*, così consentendogli una *"completezza di prospettive"* (C. cost. ord. n. 172 del 2001).

Queste già importanti riflessioni della Corte costituzionale – che purtuttavia, non lo si può non notare, riguardano il particolare ambito della giustizia minorile – hanno in un certo senso trovato eco nella richiamata pronuncia del Tribunale amministrativo del Lazio, il quale si riferisce questa volta a tutti gli organi *"di vertice e di spiccata caratterizzazione politica"*, a chiare lettere assumendo che solo l'apporto di entrambi i sessi può garantire al collegio di assumere decisioni frutto di un confronto e una discussione capace di guardare alle questioni da ogni angolatura possibile.

A fare da 'controvoce' a questa pronuncia è un parere espresso dal Consiglio di Stato su istanza della Presidenza del Consiglio in ordine alla

portata applicativa della legge n. 120 del 2011, che riguarda in questo caso il riequilibrio tra i sessi nei cda e negli organi di controllo societari (Parere n. 1801 del 2014). Prendendo di petto la ricostruzione offerta dal TAR Lazio, il Consiglio di Stato ne mette in discussione il fondamento scientifico in quanto indimostrato che i due sessi siano caratterizzati da un patrimonio di sensibilità e approccio culturale differente e che, di conseguenza, la dialettica tra i due sessi porti a risultati migliori di quelli conseguibili da esponenti dello stesso genere.

Il Giudice amministrativo propone allora una differente lettura, assumendo che *“la discriminazione verso il genere femminile nella vita civile rappresenta una diseconomia, perché comporta la rinuncia a metà delle risorse disponibili”*. Per supportare la propria tesi, l’Alto consesso si riallaccia al pensiero liberale classico, avendo già Sieyès intuito quale fosse il vero problema: *“Nello stato presente dei costumi, delle opinioni e delle istituzioni umane vediamo le donne chiamate a portare la corona; ma per una singolare contraddizione in nessun paese si consentirebbe a contarle fra i cittadini attivi, come se la sana politica non dovesse tendere costantemente ad accrescere il numero dei veri cittadini, o come se fosse assolutamente impossibile per una donna di essere di una qualche utilità per la cosa pubblica. Sulla base di un pregiudizio che non permette nemmeno il dubbio a questo proposito siamo dunque spinti ad escludere dal numero dei cittadini attivi almeno la metà della popolazione totale”*.

Ora, a prescindere da quale sia la più convincente tra le due impostazioni, che peraltro nulla impedisce coesistano, è in sé assai significativo l’impegno profuso dai Giudici per “corazzare”, attraverso la individuazione di una giustificazione non formalistica, le scelte legislative orientate all’attuazione dell’uguaglianza. Un’operazione importante anche sul piano culturale, e che non può che giovare al dibattito. E che soprattutto dimostra ancora una volta quanta parte abbia fatto la magistratura nel dare concreta attuazione al principio di uguaglianza.

A maggior ragione, allora, quello a cui assistiamo rischia di costituire un paradosso. La magistratura, che tanto ha fatto e continua a fare funzionalmente per l’uguaglianza, porta oggi dentro di sé, istituzionalmente, la disuguaglianza (nella composizione del CSM, nelle posizioni di vertice degli Uffici giudiziari). È forse venuto il tempo di riflettere seriamente sul problema.

La parità di genere in magistratura e nel CSM: brevi note sul contesto europeo

di *Cecilia Siccardi*

La proposta di legge (A.C. 4512), presentata alla Camera dei Deputati il 25 maggio 2017 dalla Presidente della Commissione Giustizia Donatella Ferranti¹, volta a favorire un'equilibrata rappresentanza tra i generi all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura, si inserisce in un contesto europeo ed internazionale sempre più orientato alla promozione della parità di genere in ogni campo.

Vengono in rilievo, in primo luogo, alcuni atti del Consiglio di Europa e delle Istituzioni dell'Unione europea di carattere prevalentemente non vincolante che invitano gli Stati membri a risolvere il problema della sottorappresentanza femminile nei luoghi decisionali e di vertice del settore pubblico. In secondo luogo, è opportuno richiamare le norme dei Trattati dell'Unione europea secondo le quali l'uguaglianza fra i generi è un obiettivo da perseguire da parte degli Stati membri mediante l'adozione di specifici strumenti di riequilibrio (art. 157 TFUE; art. 23 Carta Dir. Fondamentali). Infine, alla luce del contesto sovranazionale, pare interessante analizzare la proposta di legge sopra citata alla luce dei principi espressi in alcune pronunce della Corte di giustizia.

1. A livello internazionale, un'attenzione particolare al tema della parità di genere nella magistratura e nei suoi organi di vertice è posta dalle Commissioni e dagli organismi che fanno riferimento al Consiglio di Europa.

Già nel 2003, infatti, una raccomandazione del Comitato dei Ministri "*Recommendation on balanced participation of women and men in political and public decision-making*"², invitava gli Stati Membri a raggiungere

1. La proposta di legge è consultabile in questo volume nella sezione materiali.

2. *Recommendation Rec(2003)3 on balanced participation of women and men in political and public decision making*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio di

il 40% di partecipazione femminile “mediante l’introduzione di specifiche misure volte a stimolare e sostenere la partecipazione femminile ai processi decisionali in ambito politico e pubblico”.

Non solo, il Comitato dei Ministri esortava gli Stati a “riconoscere pubblicamente” che “la promozione di un’equilibrata rappresentanza di donne e uomini di età e background differenti, rafforza e arricchisce la democrazia”.

Al fine di monitorare il rispetto degli *standard* minimi fissati dal Comitato dei Ministri, la *Gender Equality Commission* del Consiglio di Europa, presieduta dall’On. Elena Centemero, adotta periodicamente il rapporto “*Balanced participation of women and men in decision-making*” che, nella sua ultima edizione (2017)³, dedica un *focus* specifico alla parità di genere negli organi di vertice del potere giudiziario (Corti Supreme, Corti costituzionali e Consigli della Magistratura).

Il rapporto evidenzia come, nonostante negli ultimi anni la partecipazione femminile sia aumentata anche nei gradi più alti della magistratura, sono pochissimi gli Stati che hanno raggiunto lo *standard* minimo del 40% richiesto dalla raccomandazione del 2003. Infatti, in media la percentuale di donne si arresta al 33% nelle Corti Supreme (es. Corte di Cassazione), al 26% nelle Corti costituzionali e al 28% nei Consigli Superiori della magistratura. Come sappiamo, la presenza femminile nel nostro Consiglio Superiore della magistratura, rimanendo ferma all’8%, è ben lontana non solo dall’obiettivo del 40% fissato dalla raccomandazione del Comitato dei Ministri, ma anche dalla media europea.

Sempre in tema di parità di genere nei sistemi giudiziari, sembra utile richiamare un documento pubblicato ogni due dalla Commissione del Consiglio d’Europa sulla qualità e sull’efficienza della giustizia⁴. Il documento dedica gran parte dell’analisi ai dati sulla presenza femminile ad ogni livello della magistratura, quasi a dimostrare il fatto che il raggiungimento di un’equilibrata presenza di donne e uomini in tale ambito non è semplicemente una questione di eguaglianza, ma è strettamente legato alla qualità e all’efficienza della giustizia.

Europa il 12 Marzo 2003; il testo della raccomandazione è disponibile al sito [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(2003\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(2003)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)

3. *Balanced participation of women and men in decision-making, Analytical report – 2016 data Gender Equality Commission (GEC)*, settembre 2017; il report è consultabile al sito <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-/1680751a3e>.

4. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice, Cepej studies No. 23, Edition 2016 (2014 data)*; il documento è disponibile al sito www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf.

In base ai dati riportati nel documento, raccolti nel 2014 e pubblicati nel 2016, *“in tutte le giurisdizioni, nonostante le evidenti differenze tra gli Stati e tra i molteplici sistemi giudiziari, si può affermare che la rappresentanza di donne e uomini all’interno della magistratura, è oggi equilibrata”*. La media di donne in magistratura nei Paesi del Consiglio di Europa, presi in considerazione dallo studio, è infatti del 51%. Un percentuale analoga si ritrova nei tribunali di primo grado dove le donne rappresentano il 56%, ma la presenza femminile scende via via che si sale la gerarchia giudiziaria.

Nonostante tale evidenza, il rapporto ricorda che sono pochissimi gli Stati membri del Consiglio di Europa (come, la Bosnia Herzegovina⁵, la Danimarca, la Germania, il Montenegro, la Norvegia e il Regno Unito) che hanno introdotto specifiche misure volte a promuovere l’eguaglianza di genere in magistratura. Nella larga maggioranza dei casi si tratta però di misure che garantiscono l’eguaglianza nell’accesso alla magistratura, senza incidere in alcun modo su quel “tetto di cristallo” che impedisce alle donne di essere rappresentante negli organi decisionali e di vertice del potere giudiziario; problema che, anche alla luce dei dati appena riportati, pare il più urgente.

2. In relazione al tema dell’equilibrio di genere nei luoghi decisionali e di vertice del potere giudiziario vengono in rilievo, nel contesto dell’Unione europea, sia alcuni principi sanciti da Trattati⁶, sia alcuni atti – di carattere prevalentemente politico e non vincolante – adottati dalle Istituzioni europee al fine di orientare le politiche degli Stati membri.

Per quanto riguarda i Trattati dell’Unione, è opportuno ricordare che il principio di eguaglianza fra donne e uomini rappresenta uno dei valori sui cui si fonda l’Unione (artt. 2 e 3 T.U.E), nonché un obiettivo prioritario dell’azione delle Istituzioni europee (art. 8 TFUE). Inoltre, il principio di non discriminazione è ribadito all’art. 21 della Carta di Nizza, che in seguito all’approvazione del Trattato di Lisbona ha, come noto, il medesimo valore giuridico dei trattati.

Inoltre, i Trattati non si limitano a prevedere il principio di parità e non discriminazione, ma incentivano l’adozione di misure che prevedono

5. La legge che regola l’elezione e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura della Bosnia Herzegovina prevede una norma anche sull’equilibrio di genere all’interno del Consiglio, stabilendo che *“The membership of the Council shall be generally representative of the peoples of Bosnia and Herzegovina and shall reflect the gender balance in Bosnia and Herzegovina”*.

6. È noto come in tema di parità di genere abbia giocato un ruolo fondamentale non solo il diritto primario, ma anche il diritto derivato. Sin dalla fine degli anni ’70 sono state introdotte numerose direttive, che non possono essere analizzate in questa sede, in tema di parità di genere.

“vantaggi specifici a favore del genere meno rappresentato” per il raggiungimento della parità effettiva tra donne e uomini. Ci si riferisce, in particolare, all’art. 157, par. 4 TFUE e all’articolo 23 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea: il primo legittima l’adozione di trattamenti preferenziali nello specifico ambito lavorativo, mentre il secondo consente l’introduzione di tali misure in “ogni campo” della vita sociale.

Nonostante le disposizioni della Carta “non estendono in alcun modo le competenze conferite all’Unione dai Trattati”, non si può negare come l’articolo 23 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea ampli l’ambito di applicazione del principio di pari opportunità – prima riservato al solo settore lavorativo – e induca le Istituzioni europee a intervenire, seppur mediante l’adozione di atti non vincolanti, per orientare le politiche degli Stati membri verso la promozione della parità di genere in ogni campo, anche in quelli non di stretta competenza dell’Unione, come quello della rappresentanza nei luoghi decisionali del settore pubblico e politico⁷.

Da anni ormai, infatti, il Parlamento e la Commissione affrontano il tema della scarsa presenza femminile nei posti di responsabilità della politica e del settore pubblico mediante l’adozione di atti – come le risoluzioni o le raccomandazioni – che non hanno carattere vincolante, ma che hanno un forte impatto politico sugli Stati membri.

Già nel 2010, il Parlamento Europeo esortava gli Stati membri a promuovere una presenza più equilibrata tra donne e uomini nei posti di responsabilità delle imprese, dell’amministrazione e degli organi politici, chiedendo “*la definizione di obiettivi vincolanti per garantire la pari rappresentanza di donne e uomini*” e sottolineando “*gli effetti positivi dell’uso delle quote elettorali sulla rappresentanza delle donne*”⁸.

Tale invito è stato poi ribadito in numerose risoluzioni⁹, sino alla più recente del 3 ottobre 2017 “sull’emancipazione economica delle donne nel settore pubblico e privato nell’UE”, la quale evidenzia come “*le quote nel settore pubblico possano essere necessarie nel caso in cui le pubbliche istituzioni non adempiano alla responsabilità di garantire l’equa rappresentanza, e potrebbero quindi migliorare la legittimità democratica delle istituzioni decisionali*” e considera come “*il ricorso a quote di genere e*

7. Si veda in questo senso M. D’Amico, *Trattato di Lisbona: principi diritti e tono Costituzionale*, in M. D’Amico - P. Bilancia (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010.

8. Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2010 sulla parità tra donne e uomini nell’Unione europea, 2009 (2009/2101(INI)).

9. Si vedano fra le tante Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sulla parità tra donne e uomini nell’Unione europea – 2011(2011/2244(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sull’eliminazione degli stereotipi di genere nell’Unione europea (2012/2116(INI)).

liste chiuse nel processo decisionale politico si è dimostrato estremamente efficace nel contrastare la discriminazione e gli squilibri di potere di genere e nel migliorare la rappresentanza democratica negli organi decisionali politici”¹⁰.

Ancora, una delle priorità di azione dell’impegno strategico della Commissione europea per la parità di genere (2016-2019)¹¹ riguarda proprio l’implementazione della partecipazione femminile nei luoghi decisionali dell’amministrazione pubblica. Tale obiettivo, secondo la Commissione può essere raggiunto solo se accompagnato da un costante monitoraggio sui dati ed, infatti, lo *European Institut for Gender Equality* ha istituito un *data base ad hoc (Database on women and men in decision-making)*, che raccoglie i dati disagregati per genere nei luoghi di responsabilità, dedicando un’intera sezione alla parità di genere nella magistratura, sia nelle Corti europee, sia nelle Corti nazionali¹².

3. La proposta di legge volta a introdurre misure di riequilibrio di genere nel Consiglio Superiore della Magistratura, presentata alla Camera il 25 maggio 2017 dalla Presidente della Commissione Giustizia Donatella Feranti, non solo sembra perfettamente coerente con il quadro sovranazionale ed europeo appena esposto, ma risponde anche agli inviti del Consiglio di Europa e delle Istituzioni europee al fine di promuovere la partecipazione femminile negli organi di rappresentanza del settore pubblico.

In questo contesto, sembra interessante valutare la proposta di legge – la quale incide sul sistema elettorale del CSM imponendo l’alternanza di genere in lista e il meccanismo della c.d. doppia preferenza di genere – alla luce dei principi espressi dalla Corte di Giustizia nelle sentenze *Kalanke*, *Marschall*, *Badeck*¹³, che nonostante siano stati affermati in relazione ad un ambito diverso – quello dell’impiego – consentono di comprendere quali siano i limiti alle misure di riequilibrio di genere nell’ordinamento dell’Unione europea.

In primo luogo, nella storica sentenza *Kalanke*¹⁴ del 1995 – pronunciata quando ancora le misure positive non erano legittimate dal diritto primario, ma solo dal diritto derivato (Dir. 76/207) – la Corte di Giustizia,

10. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2017 sull’emancipazione economica delle donne nel settore pubblico e privato nell’UE (2017/2008(INI)).

11. *European Commission, Strategic Engagement for gender equality* (2016-2019), consultabile al sito http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_en.pdf.

12. cfr. <http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm>.

13. Si veda anche la sentenza *Abrahamsson* C-407/98, sentenza del 6 luglio del 2000, Racc. I- 5539.

14. *Kalanke c. Bremen* C-450/95, sentenza del 17 ottobre 1975, Racc. I-3051.

basandosi su argomentazioni molto simili a quelle della sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale¹⁵, ha affermato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di misure volte a garantire direttamente un risultato.

La Corte, infatti, considera incompatibile con il principio di parità di trattamento, sancito dalla direttiva n. 76/207, la “*normativa nazionale che accordi automaticamente, a parità di qualificazioni tra candidati di sesso differente, una preferenza ai candidati di sesso femminile nei settori nei quali le donne siano rappresentate in modo insufficiente*”.

In secondo luogo, i limiti che incontrano le misure volte a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini sono stati chiariti ulteriormente dalla Corte di giustizia nella sentenza *Marschall*¹⁶ del 1997. La Corte precisa che sono da considerarsi coerenti con il diritto dell'Unione quelle misure positive che non accordano la promozione in modo assoluto e incondizionato, ma che al contrario prevedono “criteri di flessibilità”, i quali “*garantiscono una valutazione obiettiva che tenga conto della situazione personale particolare di tutti i candidati*”.

Le misure previste dalla proposta di legge, non prevedendo una riserva di posti all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura, ma limitandosi ad incidere sulle liste dei candidati e ad introdurre lo strumento della doppia preferenza di genere, non attribuiscono al genere meno rappresentato un risultato e quindi non rischiano di essere considerate “assolute e incondizionate”, come le misure sanzionate dalla Corte di giustizia.

Inoltre, è necessario considerare lo strumento della doppia preferenza di genere, rappresentando una mera facoltà per l'elettore che rimane libero e di esprimere anche solo una preferenza, sembra porsi in armonia con il criterio di flessibilità richiesto dalla giurisprudenza europea.

Se è pur vero che le misure previste dalla proposta di legge “Ferranti” sono coerenti con i principi espressi dalle pronunce della Corte di giustizia proprio perché si limitano ad incidere sui “punti di partenza” senza attribuire automaticamente un risultato, non è escluso che alla luce del quadro normativo attuale possano essere considerati compatibili con il diritto dell'Unione anche alle c.d. azioni positive “forti”.

Infatti, il contesto giuridico europeo è profondamente mutato dalle sentenze *Kalanke* e *Marschall*. Ciò è dimostrato, non solo dall'intensa attività delle Istituzioni europee favorevole all'introduzione per via legislativa delle quote di genere, ma anche dal fatto che oggi ben due norme di rango primario, l'art. 157 TFUE e l'art. 23 della Carta dei Diritti fondamentali

15. In questo senso si vedano in particolare le Conclusioni dell'AG Tesouro del 6 aprile 1995 relative alla sentenza *Kalanke*.

16. *Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95, sentenza dell'11 novembre 1997, Racc., I-6363.

dell'Unione europea, legittimino l'adozione di misure che prevedano “vantaggi specifici a favore del genere meno rappresentato” per garantire la parità di genere.

A ben guardare, anche la stessa Corte di giustizia sembra aver aperto la strada, nonostante non lo affermi esplicitamente, alle azioni positive c.d. “forti”.

Infatti, nella sentenza *Badeck*¹⁷ del 2000, facendo per la prima volta riferimento al principio di eguaglianza sostanziale, considera non contrarie al diritto dell'Unione alcune misure della “Legge dell'Assia sulla parità di trattamento tra donne e uomini e sulla rimozione di discriminazioni della donna nel pubblico impiego” che “*mirano a garantire che almeno la metà dei membri degli organi rappresentativi dei lavoratori e degli organi di amministrazione e di controllo deve essere rappresentata da donne*”. Nonostante la Corte si appelli nuovamente al criterio della flessibilità, senza smentire la giurisprudenza precedente, parrebbe che le misure legittimate dalla sentenza *Badeck* siano di fatto comparabili a veri e proprie sistemi di quote e quindi idonee ad attribuire un risultato.

In ogni caso, rimane il fatto che il meccanismo della doppia preferenza, come previsto dalla proposta di legge “Ferranti”, non si pone in contrasto con i principi espressi dalla Corte di giustizia poiché esso non è idoneo a garantire un risultato. Ciò è messo chiaramente in luce dalla sentenza n. 4 del 2010, nella quale la Corte costituzionale italiana afferma che la doppia preferenza di genere “*non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare*” poiché “*sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione (...) maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile*” (C. cost. sent. n. 4 del 2010).

In conclusione, è bene ribadire come non solo le misure della proposta di legge “Ferranti”, sono compatibili con i principi sanciti dalla Corte di giustizia, ma esse rispondono all'esigenza più volte affermata a livello internazionale ed europeo di promuovere un'adeguata rappresentanza di genere nei luoghi decisionali, quale presupposto imprescindibile per la costruzione di una società che sia davvero inclusiva e democratica.

17. *Badeck* e altri C-158/97, sentenza del 28 marzo 2000, Racc. I-1875.

Parte Seconda

*La proposta di legge
recante misure volte a promuovere l'equilibrio
nella rappresentanza di genere nel CSM*

Introduzione

di *Carla Marina Lendaro*

La seconda sessione dell'incontro di studio sul tema *“Eguaglianza di genere in Magistratura: quanto ancora dobbiamo aspettare?”* organizzato dall'Università Statale di Milano è volta all'esame ed all'approfondimento della Proposta di Legge 24.5.2017 n. 4512 Ferranti e altri n. 57 firmatari, presentata dall'on. Donatella Ferranti, presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati (e già magistrata) allo scopo di ricercare 'prime misure di riequilibrio in chiave di genere' della legge n. 195 del lontano 1958, approvata cinquantanove anni fa, un'epoca in cui le donne non potevano fare le magistrato.

1. Va subito ricordato che solo nel 1963 venne finalmente riconosciuto il diritto della donna di potere partecipare all'attività giudiziaria.

Dal dopoguerra, sino a tal momento, la donna poteva essere madre, poteva votare, poteva insegnare ma non poteva giudicare¹.

1. Tra le parole dei padri e delle madri costituenti, vanno ricordate quelle dell'on. Giovanni Leone (futuro Presidente della Repubblica): *“Il primo problema che si presenta all'attenzione della Commissione in sede di esame di emendamenti è quello che concerne l'assunzione delle donne nella magistratura. Ci occupiamo quindi in concreto degli emendamenti delle onorevoli colleghe Federici Maria e Rossi Maria Maddalena. Il testo proposto dalla Commissione non vuole costituire, così come è presentato ai voti, un limite alla introduzione delle donne nella Magistratura. Vuol soltanto contribuire a dare possibilità alla legge sull'ordinamento giudiziario – quando verrà affrontato questo nuovo problema – di organizzare la partecipazione delle donne in modo che sia più idonea ad un contributo degno della loro personalità. L'articolo 48, in precedenza votato, ne parla. Stabilisce infatti la perfetta parità dei due sessi nei confronti dell'assunzione agli uffici pubblici e alle cariche elettive, e aggiunge: «secondo i requisiti richiesti dalla legge». Il che importa che, per ciascun settore dell'amministrazione, la legge che ne disciplinerà la vita e lo sviluppo dovrà tener conto della particolare adattabilità della donna ai singoli settori dell'amministrazione. Noi abbiamo voluto, con la formula proposta dal progetto, ripetere in questa sede quella stessa possibilità di adattamento della partecipazione della donna*

L'ingresso della donna in magistratura è stato uno strumento di civiltà giuridica, avendo eliminato una situazione di ingiustificata ed inaccettabile discriminazione di genere², ma anche uno strumento di innovazione dell'esercizio della giurisdizione, avendo consentito che le doti femminili introducessero nel sistema giudiziario una sensibilità 'nuova', capace di

all'amministrazione della giustizia. Ciò premesso, mi pare che la Camera non debba drammatizzare questo problema, e che possiamo tutti convenire su questo punto di vista: libera introduzione della donna nella magistratura; mentre si lascia all'ordinamento giudiziario la facoltà di adeguare le funzioni della donna ai gradi della magistratura più conformi al suo proficuo rendimento", in www.nascitacostituzione.it/05appendici/06p2/04p2t4/04/08/index.htm?018.htm&2). Inoltre, meritano di essere richiamate le parole di Maria Federici. L'intervento dell'On. Federici in relazione al tema dell'accesso paritario di donne e uomini in magistratura è riportato nella sezione "materiali" a conclusione di questo volume.

2. Quindici anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione (e dopo ben n.16 concorsi per uditore giudiziario, con un totale di 3127 vincitori, dai cui le donne erano state escluse) venne affermato il principio di "uguaglianza fra i sessi" nell'accesso in magistratura. In precedenza, per effetto dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919 n. 1176, le donne venivano ammesse all'esercizio delle professioni ed agli impieghi pubblici ma erano escluse dall'esercizio della giurisdizione. L'art. 8 dell'Ordinamento Giudiziario del 1941 pose tra i requisiti per accedere alle funzioni giudiziarie, quelli di "... essere cittadino italiano, di razza ariana, di sesso maschile ed iscritto al PNF". Solo con la legge 27 dicembre 1956 n. 1441 venne permesso alle donne di fare parte di collegi di Corte di Assise, ove comunque dovevano partecipare "*almeno tre giudici... uomini*" e la Corte Costituzionale con la sentenza n. 56 del 1958 riconobbe la costituzionalità di tale norma, affermando che la legge doveva "*... tener conto, nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non fosse infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica*". Nel 1963, dopo l'ulteriore sentenza n. 33/1960 della Corte Costituzionale, con cui era stato dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 7 della legge 1176 del 1919 laddove "*escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicavano l'esercizio di diritti e di potestà politiche*", il Parlamento finalmente approvò la proposta presentata nell'agosto 1960 di un gruppo di deputate democristiane guidate da Maria Cocco, che era anche presidente del Centro italiano femminile-CIF, e composto da Maria de Unterrichter Jervolino e dalla ex costituente Angela Gotelli, con cui era stata chiesta ed ottenuta l'abrogazione della intera legge del 1919. La legge 9 febbraio 1963 n. 66 ha sancito la definitiva ammissione della donna ai pubblici uffici e alle libere professioni, una legge di soli due articoli: "*Art. 1. La donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge. L'arruolamento della donna nelle forze armate e nei corpi speciali è regolato da leggi particolari. Art. 2. La legge 17 luglio 1919, n. 1176, il successivo regolamento approvato con regio decreto 4 gennaio 1920, n. 39 ed ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge sono abrogati*". Tale legge da allora permise alle donne di accedere a "tutte" le cariche, professioni ed impieghi pubblici nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera. Il primo concorso aperto alla partecipazione delle donne venne bandito il 3 maggio 1963 e fu vinto da otto donne, una delle quali arrivò addirittura "seconda" al concorso e le prime donne magistrato entrarono in servizio il 5 aprile 1965. I loro nomi: Letizia De Martino, Ada Lepore, Maria Gabriella Luccioli, Graziana Calcagno Pini, Raffaella D'Antonio, Annunziata Izzo, Giulia De Marco, Emilia Capelli.

fare emergere ed individuare i pregiudizi ancorati alla classificazione di valori tradizionali, svelare quelli nascosti od indiretti o celati.

Una sensibilità che ha imposto riflessione e diverso metodo di analisi (oggi oggetto di attento studio accademico) e che, partendo dall'autocritica, ha portato ad un miglioramento generale e consentito la trasmissione di parte del pensiero femminile.

Tutto ciò è avvenuto nel tempo nel corso degli anni, lentamente, dopo l'ingresso delle donne nella magistratura e quando le magistrato hanno cominciato a superare il modello tradizionale di giudice, quello del buon magistrato, ed hanno smesso di omologarsi al modello maschile cominciando ad elaborare un 'proprio' modello, nuovo e diverso, capace di coniugare il rigore scientifico del giurista con la sensibilità dell'essere donna, rivendicando un diritto di interpretazione delle norme che mettesse in rilievo i canoni della 'differenza'.

L'Associazione Donne magistrato Italiane – A.D.M.I.^{3,4} nacque nel 1990 a seguito di tale fermento.

2. In magistratura non è stato (e non è tuttora) semplice riconoscere la 'differenza di genere', che viene negata sul piano della considerazione sociale e giuridica da parte delle stesse giudici per un malinteso 'concetto di parità' che non conosce differenze ed in forza di quell'unico modello di persona, quello del 'professionista' che incarna il collaudato profilo del magistrato, un modello che richiede assimilazione di tutti i comportamenti e le aspettative, e dunque rinuncia al sentire diverso⁵.

A cinquanta anni dal 1963, le donne in magistratura svolgono ogni tipo di funzione giurisdizionale ma è stato lungo il percorso che ha consentito al legislatore, da una parte, ed al giudice, dall'altra, di rico-

3. A.D.M.I. è un'associazione di donne magistrato, costituita nel 1990, indipendente da ogni altra organizzazione e che rifiuta 'ogni connotazione politica'. Una associazione 'trasversale' rispetto alle correnti associative della magistratura e che tra i suoi obiettivi ha quello di "... *approfondire problemi giuridici, etici e sociali riguardanti la condizione della donna nella società*" oltre che "... *di promuovere la professionalità della donna giudice a garanzia dei cittadini e per il miglior funzionamento della giustizia*". Una associazione il cui prezioso lavoro ha portato – tra le altre cose, ad esempio – all'istituzione del CPO presso il CSM e poi di quelli CPO distrettuali.

4. A.M. Isastia, *Donne in magistratura. L'Associazione Donne Magistrato Italiane*, DeBatte Edit, 2013.

5. Il prezzo pagato dalle donne per la loro ammissione è stato quello di dimostrare "di essere brave" quanto gli uomini, "efficienti" quanto gli uomini, "simili" il più possibile agli uomini, come ha ricordato tante volte Gabriella Luccioli, una delle prime otto donne entrate in magistratura, e ancora di lavorare anche talora colpevolizzandosi (io stessa, tra queste) ad esempio per i tempi della gravidanza e della maternità '*come tempi sottratti all'attività professionale*'.

noscere il ‘pregiudizio di genere’ contenuto in molte norme ed in tante sentenze⁶.

Oggi permane minimale la presenza delle donne in posizioni decisionali e purtroppo anche la loro sotto-rappresentanza negli organismi di auto-governo e nell’associazionismo.

La *presenza delle donne* è indispensabile ovunque, nella vita sociale, culturale ed economica, oltre che politica, e va ricercata e, talora, imposta anche attraverso la formula della “parità di accesso” tra generi. La discriminazione infatti agisce pesantemente, escludendo la donna dal circuito effettivo della rappresentanza politica.

Non siamo giunte al capolinea del lungo percorso intrapreso ed è molta la strada che resta da percorrere.

3. La proposta di legge, di cui oggi dibattiamo, mira al superamento di uno dei ‘gap’ maggiormente persistenti con l’introduzione di ‘prime’ misu-

6. Convegno “*Donne in magistratura 1963-2013... 50 anni dopo*” Corte di cassazione, Roma 27 settembre 2013, aula Giallombardo, organizzato dalla ANM Associazione Nazionale Magistrati – A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane, www.radioradicale.it/scheda/391243/donne-in-magistratura-1963-201350-anni-dopo e www.associazionemagistrati.it/media/152168/brochure.pdf; si vedano anche G. Di Federico - A. Negrini, “Le donne nella magistratura ordinaria”, in *Polis*, 1989 http://www.difederico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/09/ss_0923093457_001le-donne-nella-magistratura-ordinaria.pdf; F. Contri, “Donne in avvocatura e in magistratura” in *Legalità e giustizia*, n. 1, 1991, pag. 30; L. Curcio - R. Errico - N. Gandus, B. La Monica, “In tema di pratica politica delle donne all’interno della istituzione giustizia”, in *Questione Giustizia*, n. 4, 1993, pag. 247 e ss.; T. Massa, “Gender Bias”, 1993, *archivio storico A.D.M.I.*; A. Carestia, “Le quote: uno strumento necessario?”, in *Giudice Donna*, n. 1, 2005; E. Canale, “Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana”, in www.associazionemagistrati.it/doc/1136/pari-opportunit%C3%A0.htm, 2010; A. Canepa, “Il genere nell’associazionismo giudiziario”, in www.associazionemagistrati.it/doc/1136/pari-opportunit%C3%A0.htm, 2010; P. Di Nicola, *La giudice. Una donna in magistratura*, Ghena, 2012; I. Gentile Brown, *La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’Uomo in materia di discriminazione delle donne*, in www.europeanrights.eu/public/comments/Commento_Gentile_Brown.pdf, 2013; C. Lendaro, “Tra uguaglianza e differenza: in ricordo di Teresa Massa”, in *giudicedonna.it*, n. 3, 2015; G. Campanato, “Donne in Magistratura: fra conquista di genere e progresso della giustizia”, in http://rl-it.storage.cloud.it/tribunali/80015340278/pagine/mda/CULT.U.R.A_DI_GENERE_DISCRIMINAZIONE_E_VIOLENZA.pdf, 2014; G. Luccioli, *Diario di una giudice*, Forum Edizioni, Udine, 2016; L. Ferrajoli, “Il principio di uguaglianza e la differenza di genere”, in *giudicedonna.it*, n. 3, 2015; C. Vergine, “Il colore delle quote nella giurisprudenza della Corte Costituzionale”, in *giudicedonna.it*, n. 3, 2015, www.giudicedonna.it/numero-tre/Articoli/Vergine.pdf; C. Lendaro, *Twenty Five Years of Judging for Equality – International Association of Women* www.iawj.org/Jubilee_Book_2016.pdf; A. Carestia, “La rappresentanza di genere, tra vecchie e nuove resistenze”, in *giudicedonna.it*, n. 1, 2017, www.giudicedonna.it/articoli/La%20rappresentanza%20di%20genere%20tra%20vecchie%20e%20nuove%20resistenze.pdf; M. Falaschi - G. Reillo, “Quando riusciremo ad eguagliare il Marocco?”, in *giudicedonna.it*, n. 1, 2017, www.giudicedonna.it/articoli/Quando%20riusciremo%20ad%20eguagliare%20il%20Marocco.pdf.

re di riequilibrio, che apriranno la via ad un più incisivo intervento successivo dello stesso legislatore.

L'uguaglianza ha il suo fondamento nella Costituzione, nella Convenzione dell'ONU del 1979 "*Sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*", nella Carta di Nizza (artt. 21-23), nella Comunicazione del Parlamento Europeo 21.10.2010 "*Strategia per la parità tra uomini e donne per il periodo 2010-2015*", nella quale ultima sono ribaditi punti già affermati nella Conferenza Mondiale sulle Donne di Pechino del 1995 sulle misure di accesso alle strutture di potere, ai processi decisionali e ruoli dirigenziali (punti G1-G2).

4. Per correttamente inquadrare la questione occorre esaminare taluni dati.

Quale era la situazione passata e quale è quella attuale della donna in magistratura?

Ad inizio anni '90, al nascere di A.D.M.I., le donne magistrato che esercitavano funzioni direttive e semidirettive erano solo il 2% mentre oggi, nel 2017, sono appena il 27% per gli incarichi direttivi e il 37% per quelli semidirettivi.

Un terzo all'incirca di tutta la magistratura.

Un terzo dei magistrati, nonostante siano passati oltre cinquanta anni dall'ingresso delle donne nella magistratura e nonostante le giudici siano ben più della metà della magistratura, essendo il 52,8%. Ancora oggi, peraltro, nessuna donna ha raggiunto i vertici dell'ordinamento giudiziario e ricopre il ruolo di primo presidente della Corte di Cassazione o di procuratore generale presso la Corte di Cassazione o di procuratore nazionale Antimafia. Solo due donne sono procuratore generale di Corte di Appello e poche (otto) sono divenute presidente di Corte di Appello. Permane ancora, innegabilmente, una forte sottorappresentazione, delle giudici nei ruoli inquirenti apicali e negli incarichi semidirettivi in Corte di Cassazione, palese e grave discriminazione indiretta pubblicamente riconosciuta dallo stesso ministro della Giustizia on. Orlando lo scorso 4 luglio 2017 alla Camera dei Deputati nel corso dell'incontro di studio "*Proposte per un sistema elettorale orientato all'equilibrio tra i sessi*"^{7,8}.

Per capire la differenza, aiuta a riflettere il facile raffronto con i nostri cugini d'oltralpe.

In Francia, l'accesso alle donne in magistratura è stato consentito nel 1946 e soli 37 anni dopo, nel 1983, si è avuta la prima magistrata presidente di "*Cour de Cassation*".

7. <http://webtv.camera.it/evento/11493>.

8. www.donnemagistrato.it/Home/Dettaglio/Associativa/Convegni/pd14512/ADMI%20-%20report%20completo%20%2004.7.2017%20%20mappamondo.pdf.

5. Si dice oggi frequentemente (ed enfaticamente) nei convegni, nei dibattiti oltre che sulle *mailing-lists* che nelle ultime due consiliature del CSM vi sia stato un significativo incremento nel conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi alle magistrature (rispettivamente percentualmente aumentati dal 17% al 27% e dal 27% al 37%) e, in particolare, si afferma ancora che, da ultimo, ciò sia avvenuto grazie al T.U. Dirigenza, introdotto il 28 luglio 2015⁹.

Personalmente ritengo che l'incremento delle nomine degli incarichi direttivi e semidirettivi alle magistrature sarebbe comunque avvenuto e che forse sarebbe avvenuto in numero maggiore con la vecchia regola della c.d. anzianità 'senza demerito', avendo molte delle magistrature oramai raggiunto una rilevante anzianità di servizio.

A fine anni '70 le magistrature erano infatti in totale circa duecento ma alla fine degli anni '80 erano divenute oltre mille.

Tutte le giudici di quei concorsi hanno ora un'anzianità tale che avrebbe permesso o permetterebbe loro di concorrere, a pieno titolo e buone "chances", con il vecchio sistema.

Sono colleghe con (quantomeno) trentennale anzianità professionale ed una età tra i cinquanta e sessanta anni, un'intera generazione di magistrature, che avevano un'effettiva aspettativa di conferimento di incarichi apicali ma che, raggiunta l'anzianità necessaria, hanno visto precluso il conseguimento dello 'step' professionale, cui ambivano, per l'avvenuta radicale innovazione delle regole per concorrere al conferimento di detti incarichi. Verosimilmente, in molte, sono rimaste danneggiate dalle disposizioni introdotte dal T.U. Dirigenza del 28 luglio 2015, non avendo conseguito per tempo incarichi e deleghe cui tanto lustro e rilievo viene ora dato (le 'medagliette' varie ed altro) ai fini delle valorizzazioni dei singoli profili nelle comparazioni tra aspiranti, che certo un tempo non potevano ipotizzare di dovere ottenere ed accumulare.

Il T.U. Dirigenza danneggerà, con ogni probabilità, fortemente le aspettative anche delle più giovani colleghe, posto che molte di esse non avranno la possibilità di svolgere detti compiti aggiuntivi oggetto di deleghe o di richiedere incarichi vari e quant'altro potenzialmente utile, lavorando spesso in sedi medio-piccole e lontane dalla residenza e famiglia d'origine ed essendo gravate pressoché esclusivamente dal peso dell'accudimento di figli piccoli ed anziani, oltre che dalle necessità di cura domestica¹⁰

9. www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoF-fLzL3vKc1/content/testo-unico-sulla-dirigenza-giudiziaria.

10. Dalla lettura del saggio M.G. Civinini - R. Sanlorenzo, "L'altra metà della magistratura", in *Questione Giustizia*, 2013, si apprende che nell'attività di formazione e aggiornamento professionale uomini e donne sono parimenti impegnati (le presenze agli incontri di studio realizzati a livello centrale sono esattamente proporzionali al rapporto

(mentre il T.U. era in fase di elaborazione tale fatto venne pubblicamente rilevato da A.D.M.I. nella primavera-estate 2015, che scrisse al riguardo al Presidente della Repubblica, quale Presidente del CSM¹¹).

6. Le giudici oggi in magistratura caratterizzano la giurisdizione.

Sono attualmente n. 23017 (52,8%) della magistratura su n. 9219 magistrati in servizio, soprattutto sono attualmente oltre il 60% tra i MOT e, addirittura, il 62% nell'ultimo concorso.

Un dato enorme ove rapportato a quello iniziale del 1963: in tale anno le donne erano solo lo 0,14% su n. 5.647 giudici in servizio.

Nonostante il tempo decorso tuttavia non è stata acquisita ancora piena e generale consapevolezza che il valore del “genere femminile” è una ricchezza in termini di capitale umano, un patrimonio, un investimento.

7. La consapevolezza del valore del “genere femminile” non è stata raggiunta, non solo negli incarichi apicali e nell'associazionismo giudiziario, ma anche nell'organo di Autogoverno.

Cerchiamo di capire con qualche ulteriore dato.

Dal 1959 ad oggi, da quando cioè il CSM ha cominciato a funzionare, solo n. 23 donne su un totale di circa n. 450 componenti (dunque neanche il 5%) ha avuto la possibilità di fare parte dell'Organo di rappresentanza della magistratura.

Un numero risibile.

Le giudici vi hanno inoltre tardivamente avuto accesso.

Solo nella consiliatura 1981-1986, dopo 22 anni dalla sua istituzione, per volere della “politica”, due donne (Ombretta Carulli Fumagalli e Ceci-

maschi/femmine) mentre scarsa era la partecipazione attiva delle donne all'attività di formazione. Nel “Comitato Scientifico” sono solo n. 3 le donne (15%) n. 20 componenti (14 magistrati + 6 professori) e che sono solo n. 17 su n. 62 tra i “formatori distrettuali” (27,4%) ed ancora che la differenza nelle nomine a relatori negli incontri di studio è notevolissima: nel 2000 su n. 502 uomini vi furono n. 95 donne; nel 2001 n. 552 contro n. 84; nel 2002 su n. 537 contro n. 101; nel 2003 (periodo gennaio-maggio) su n. 287 solo n. 57, dunque una presenza stabilmente inferiore a 1/5. Ed ancora, quanto ai dati sugli incarichi “stragiudiziari” emerge che dall'inizio consiliatura al 12.3.2003 sono stata date n. 532 autorizzazioni (per totali 6213 ore) per incarichi nella “scuole di specializzazione per le professioni legali” (251 per ore 2450), “Università” (110 per ore 1794) e “altri corsi” (forze di polizia, ASL ecc., 171 per ore 1969) ma che gli incarichi conferiti alle donne furono solo n. 91 per 815 ore, pari al 13% del totale. Sempre nell'*op. cit.*, risulta che allora le donne titolari di uffici “semi-direttivi” erano n. 51 (7,6%) contro n. 665 uomini e quelle titolari di uffici “direttivi” n. 23 (5,4%) contro n. 421 dirigenti uomini e che, di esse, n. 15 ricoprono uffici “minorili” (n. 11 Presidenti T.M. e n. 4 Procuratori) e n. 2 sono Presidenti di Tribunali di Sorveglianza e n. 5 hanno la dirigenza di uffici piccoli e medio-piccoli. Un dato di certo significativo.

11. www.donnemagistrato.it/home/dettaglio/associativa/Nazionale/T.U._Dirigenza.pdf.

lia Assanti) poterono accedervi e si è poi dovuto attendere la consiliatura 1986/1990 per avere la prima consigliera togata, Elena Paciotti (la sola cui compete un ulteriore primato, quello di essere stata la prima – e tuttora unica – donna nominata ‘presidente’ dell’ANM).

Nelle successive due consiliature non vi furono componenti togate-donna.

Il trend negativo sembrò finalmente essersi invertito nella consiliatura 1998/2002, ove vi furono tre togate.

Ancora una volta, tuttavia, nella successiva consiliatura poi non vi furono donne.

Si giunse così in quella 2006-2010 ove, per la prima volta, quattro donne furono componenti togate (cui si aggiunsero due donne non togate), un risultato non più ripetutosi.

Nella consiliatura 2010-2014, infatti, su sedici togati eletti solo due furono le donne (a cui non si aggiunse alcuna consigliera non togata).

In seguito il trend ‘in peggioramento’ è ripreso e ciò è avvenuto, paradossalmente, nonostante il costante aumento numerico di donne in magistratura.

Nella “ultima” consiliatura CSM del 2014-2018 su sedici componenti togati vi è solo una donna togata (Maria Rosaria Sangiorgio) e due solo le componenti laiche (Elisabetta Alberti Casellati e Paola Balducci).

Riepilogando, nelle ultime tre consiliature la presenza femminile togata è stata di: una nell’ultima, due nella penultima e quattro in quella precedente.

Troppo poco.

Ecco la ragione della Proposta di Legge del 24.5.2017 n. 4512 presentata dall’on. Ferranti, oggetto del presente incontro di studio.

8. È oramai definitivamente sfumata la possibilità dell’approvazione di una ‘nuova’ legge elettorale, i lavori della Commissione Scotti¹²

12. La Commissione Ministeriale ‘Scotti’ (dal nome del suo presidente) venne incaricata nel settembre 2015 dal ministro on. Orlando della formulazione di proposte di riforma in tema di costituzione e funzionamento del CSM, tra cui il sistema elettorale. Si legge nel testo finale della relazione, nel preambolo, che il sistema adottabile è ispirato al principio della ‘piena parità di genere’ e si conclude esprimendo una preferenza (tra i diversi sistemi elettorali) per un’ipotesi c.d. ‘mista’ strutturata in procedimento bi-fasico: 1) prima fase procedurale di tipo ‘maggioritario’ per collegi territoriali, cui liberamente (anche individualmente) possono partecipare tutti magistrati che si candidino per la categoria di appartenenza ed ove ogni elettore vota per il candidato di ciascuna categoria e, inoltre, può esprimere un secondo voto ma solamente per candidato ‘di genere’ diverso; 2) seconda fase di tipo ‘proporzionale’ per collegio nazionale, con liste concorrenti, con possibilità di una sola preferenza o duplice per candidati della stessa lista (o di altra lista) ma ‘di genere’ diverso. A tale fase è am-

si sono infatti conclusi senza un articolato di legge.

Il testo normativo allo studio avrebbe sostituito la legge del 1958 (come già innovata nel 1978 e 2002) e rimosso l'attuale sistema in vigore per l'elezione del CSM, un sistema maggioritario puro, 'senza liste' e con sole 'singole candidature' per collegi nazionali.

Il testo elaborato dalla commissione Scotti, prevedeva l'introduzione di un sistema 'misto' maggioritario/proporzionale, con due turnazioni di voto e l'introduzione della possibilità di "liste".

Nel corso dei mesi successivi alla presentazione della relazione della commissione Scotti, prima che si arenasse, A.D.M.I. con insistenza chiese l'introduzione di meccanismi di completo e paritario riequilibrio di genere (reputando possibile la previsione nel sistema maggioritario-proporzionale ipotizzato senza rischi di incostituzionalità, stante la presenza della previsione della presenza di 'liste' di candidati da eleggere) e presentò un documento a mani del Ministro della Giustizia il 18.7.2016.

Successivamente, compreso che non si sarebbe addivenuti alla stesura del necessario articolato di legge dai lavori della Commissione Scotti, abbiamo ritenuto con urgenza di dovere ricercare un fattivo rimedio per un iniziale riequilibrio di genere stante l'avvicinarsi delle elezioni CSM del 2018.

L'ipotesi di modifica del testo normativo nella legge elettorale vigente per l'organo di Autogoverno n. 195 del 1958 (rimaneggiata nel

messo un numero di candidati *'pari al quadruplo dei magistrati da eleggere per ogni categoria'* e che *'abbiano ottenuto il maggior numero di voti calcolato in senso decrescente sino al quadruplo'* (dunque, in concreto: 8+16+40) e nell'evenienza non sia realizzata la parità 'di genere' tra i candidati selezionati, è previsto vengano aggiunti altri candidati del genere *'meno rappresentato'* e con maggior numero di voti tra i *'non ammessi'* dopo il primo turno. La relazione Scotti, nel testo finale elaborato, non prevede quote di risultato e, inoltre, il 'secondo voto di preferenza' per candidato *'di genere diverso'* risulta: a) 'facoltativo' al primo turno (e con esito, per di più, incerto per le 'cordate' che, da sempre escludono le donne dalle aree di esercizio del potere; b) 'facoltativo' al secondo turno. In forza del sistema ipotizzato, paradossalmente avrebbe potuto essere possibile l'elezione di un CSM solo 'maschile' ove non fosse stata espressa nel primo turno *'una seconda preferenza'* (ipotesi questa, peraltro, non probabile) od al secondo turno, in presenza di candidature femminili, che si fossero votate candidature solamente maschili (ipotesi questa, invece, purtroppo probabile). Un risultato in ogni caso aleatorio, il sistema elettorale proposto dalla Commissione Scotti infatti non garantisce una vera ed efficace tutela al genere ora 'svantaggiato', in contrasto con l'affermazione del preambolo del suo testo finale, quello della piena tutela della *'parità di genere'*.

2002)^{13,14}, è frutto di tale necessità e raccoglie i frutti di un lungo lavoro, perdurato per oltre un biennio attraverso pubblici incontri di studio¹⁵, approfondito studio normativo e dei sistemi elettorali e consultazione di molti costituzionalisti nell'intero territorio nazionale.

Innegabilmente la misura di riequilibrio ideata non è quella da noi da sempre auspicata ma di certo è l'unica possibile sulla base del testo normativo in vigore per l'indifferibile primo riequilibrio di genere.

A.D.M.I., in ogni caso, in futuro chiederà l'introduzione di paritarie 'quote di risultato' allorché il legislatore appronterà la nuova legge elettorale per l'Organo di Autogoverno, tuttora in fase di studio.

Non era in alcun modo possibile introdurre "*nel tessuto della legge elettorale del '58*" (a sistema maggioritario puro e senza 'liste') una misura più incisiva, in particolare le 'quote paritarie di risultato per tre consiliature' come voluto, per la possibile incostituzionalità di una cotale disposizione normativa secondo la stragrande maggioranza dei costituzionalisti consultati, un rischio che come associazione abbiamo ritenuto di non assumerci.

Le quote servono a sanare una 'grave' situazione di disparità ed a generare buone pratiche e produrre valore e superare la persistente disuguaglianza riconducibile, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49 del 2003 "*... al permanere degli effetti storici del periodo*

13. La disciplina per l'elezione del CSM ora è disciplinata dalla L. n. 195 del lontano 1958, innovata dalla L. 2002 n. 44, che si fonda su un sistema 'maggioritario', senza voto di lista, articolato su tre collegi unici nazionali a base uninominale (in totale quindi di 16 magistrati), nella specie: a) per n. 2 magistrati della Corte di cassazione e della Procura Generale presso la stessa Corte da eleggere; b) per n. 4 magistrati del pubblico ministero; c) per n. 10 magistrati degli uffici di merito; con possibilità di esprimere la preferenza per solo uno dei candidati togati che si presentano in ciascuno dei tre collegi unici nazionali. Le candidature possono essere presentate da liste di magistrati con un numero di sottoscrittori 'non inferiore a 25 e non superiore a 50'. È un sistema, dunque, che penalizza le donne, affidando un potere determinante al peso delle 'correnti' consentendo di limitare i candidati ad un numero corrispondente (o di poco superiore) a quello degli eleggibili in forza di intese 'preventive' con facilità attuate dai gruppi associativi.

14. Convegno "*Autogoverno delle Magistrature – Discrezionalità e Indipendenza nel sistema delle Garanzie*" – 16 novembre 2015 Consiglio di Stato, Sala di Pompeo, organizzato da A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane, unitamente al CPO-ANM Associazione Nazionale Magistrati ed ai CPO-CUG della Magistratura Contabile e di quella Amministrativa, in www.donnemagistrato.it/home/dettaglio/associativa/Convegni/Autogoverno%20delle%20Magistrature.pdf, incontro di studio cui venne conferita la Medaglia d'oro del Presidente della Repubblica www.donnemagistrato.it/home/dettaglio/associativa/Convegni/medaglia.htm.

15. Convegno "*Il lungo cammino delle donne nelle istituzioni*", organizzato da A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane, unitamente all'Università Sapienza di Roma per un confronto con il mondo accademico di diversi atenei, in www.donnemagistrato.it/home/dettaglio/associativa/Convegni/il%20lungo%20cammino%20delle%20donne%20nelle%20istituzioni.pdf.

nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici e al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese..." o nella sentenza n. 4 del 2010 quanto alla esistenza del principio fondamentale della 'effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale' nello spirito dell'art. 3, 2° comma, Cost., cui ha collegato gli artt. 51 e 117 Cost.

Le quote¹⁶ di risultato non sono manifestazione di debolezza della donna ma sono invece espressione della 'deficienza del sistema' in atto, che nulla o quasi le riconosce per l'impegno profuso, per la capacità organizzativa dimostrata per saper armonizzare vita professionale, studio e lavoro.

In prospettiva saranno uno strumento necessario, come emergerà con chiarezza sperimentata una prima misura positiva ideata nella ricerca di una celere soluzione normativa di riequilibrio nell'imminenza delle prossime elezioni nel 2018 del CSM.

La necessità di misure paritarie di riequilibrio è dimostrata dall'esperienza nel CDC dell'ANM¹⁷ (quota del 30%) e del CNF dell'Avvocatura (quota del 40%) ove le donne, da un numero inizialmente risibile, sono oggi divenute significativamente presenti. Oppure ancora dei CdA delle società quotate ove, dopo la loro introduzione, la presenza femminile è passata in un quinquennio dall'iniziale 8% del 2011 all'attuale 23%¹⁸.

È la sola strada: secondo studi della Banca di Italia, altrimenti, occorreranno settanta (70) anni per raggiungere l'effettivo equilibrio di genere.

Attendere ancora a fronte di una così evidente e plateale manifestazione di disparità, di sottorappresentazione e di discriminazione, non era più possibile.

16. Le quote servono a sanare una 'grave' situazioni di disparità ed a generare buone pratiche e produrre valore e superare la persistente disuguaglianza riconducibile, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49 del 2003 "... *al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici e al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese...*" o poi nella sentenza n.4 del 2010, che ha affermato l'esistenza del principio fondamentale della 'effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale' nello spirito dell'art. 3, 2° comma, Cost., cui ha collegato gli artt. 51 e 117 Cost.

17. Lo Statuto dell'Anm è stato modificato nella parte relativa alle elezioni del Comitato Direttivo e prevedere non solo che ciascuna lista di candidati deve garantire la presenza paritaria 'di genere', ossia il 50% della lista per ciascun genere (le "quote di lista"), ma anche che, nella distribuzione dei seggi disponibili in proporzione dei voti riportati da ciascuna lista, sia comunque garantita l'elezione di una quota pari almeno al 30% per il genere meno rappresentato ("quote di risultato").

18. La legge Golfo-Mosca n. 120/2011 riserva al "genere meno rappresentato" almeno un terzo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa e delle società pubbliche.

9. Quanto tempo ancora le donne giudici devono aspettare?

Per le giudici è importante ‘esserci’ nell’organo di Autogoverno ed esserci per concorrere con la propria voce a formarne la “voce”.

Una voce così importante per il nostro Paese.

Occorre infatti “*la voce delle donne per cambiare le cose*” e per farlo è necessario che vi sia una loro effettiva presenza, forte e non solo meramente simbolica.

L’assenza di consigliere ‘togate’ al CSM è un segnale di democrazia ‘incompleta’, un ostacolo al ruolo di civile progresso che la donna rivendica.

L’attesa ulteriore, senza l’introduzione del correttivo previsto dal PDL Ferranti, porterà alla reiterazione (se al peggioramento) della situazione in atto.

È necessario trovare allora un rimedio per evitare, non solo che si ripeta quanto avvenuto nella scorsa tornata elettorale del 2014 (ove le candidate ‘in corsa’ al CSM furono quattro: una di un gruppo associativo, due di una lista autonoma ed una presentatasi a titolo esclusivamente individuale ed ove venne eletta solo una di esse, quella appartenente a gruppo associativo), ma anche per impedire quanto – con insistenza – sembra ipotizzarsi: la presenza pressoché esclusiva di candidati maschili scelti dalle *leaderships* associative.

10. La proposta ‘*Per un sistema elettorale orientato all’equilibrio tra i sessi*’ del PDL Ferranti del 24.5.2017 n. 4512 è dunque una prima importante tappa per il raggiungimento del riequilibrio tra i generi.

Il rimedio proposto nel PDL mira a garantire una maggiore rappresentatività delle giudici nell’organo di Autogoverno, conformemente al disposto dell’art. 51 Cost, alla Convenzione dell’ONU del 1979 “*Sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*” e dall’art. 23 della Carta di Nizza¹⁹.

19. Già dalla lettura del rapporto del 24 settembre 2012 dal Consiglio d’Europa, c.d. Rapporto di Valutazione sui Sistemi Giudiziari Europei (CEPEJ), redatto in base dei dati elaborati dall’Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari in collaborazione con la Commissione per l’Efficienza della Giustizia, si rileva che – nonostante la sostanziale parità tra la componente maschile e femminile – nei Tribunali di primo e secondo grado (Tribunali: 48% uomini, 52% donne; Corti d’Appello: 60% uomini, 40% donne) per quanto attiene agli incarichi direttivi, differentemente da quanto accade nella gran parte degli altri Stati d’Europa, la situazione italiana è lontana dal promuovere una “*piena affermazione del valore professionale della donna*”.

All’esito dei lavori del Progetto europeo dal titolo “Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale”, coordinato dal CSM col partenariato del Ministero della Giustizia italiano, di quello francese, del CGPJ spagnolo e della Procura generale di Romania (cfr. Quaderno CSM n. 145 del 2004), i cui risultati sono ancora

La partecipazione di un maggior numero di donne-candidate potrà essere da volano affinché in futuro più donne partecipino candidandosi e affinché sia posto fine, non solo all'autoesclusione, ma anche all'esclusione per cooptazione dei gruppi associativi, ulteriore di discriminazione indiretta.

Esserci, partecipare e mettersi in gioco, concorrere con la propria voce femminile a formare quella dell'Organo di Autogoverno, trasformando il CSM in un organo di reale e completa rappresentatività democratica e di piena espressione di tutte le sue diverse componenti, questo è l'obiettivo. Sono tante le giudici che possono farlo.

11. Al CSM, in passato, la questione della rappresentanza di genere è stata affrontata più volte.

Vi sono state le delibere del CSM del 2010 e del 2014²⁰ che prevedeva-

oggi di estrema attualità e meritano ulteriore approfondimento, in particolare la tendenza della componente femminile della magistratura a non candidarsi per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi (la ed. autoesclusione), giustificata in un primo momento sulla base della soddisfazione nelle funzioni svolte e nell'assenza di interesse per attività diverse, pur avendo le rispondenti al questionario distribuito nel 2004 nell'ambito del progetto comunitario sostenuto che la presenza delle donne incarichi di vertice avrebbe inciso positivamente sulla gestione dell'ufficio, grazie al loro valore aggiunto rappresentato dalle maggiori capacità di organizzazione, di mediazione con i colleghi e con il personale amministrativo, dimostrando, in tal modo, "un'alta considerazione delle proprie qualità e competenze professionali". In realtà, l'elemento che più balza agli occhi tra i vari risultati delle indagini summenzionate è una certa mancanza di interesse della componente femminile della magistratura nei confronti di tali funzioni direttive o semidirettive e ciò si pone perfettamente in linea con le motivazioni che hanno spinto la maggior parte delle donne magistrato a scegliere la loro professione. Infatti, sempre grazie al questionario del 2004 connesso al progetto comunitario, si è accertato che per le donne conta prevalentemente la possibilità di "rendere un servizio alla collettività e intervenire sulla realtà sociale", a differenza degli uomini che danno largo peso anche ai profili della carriera e del prestigio funzionale. Lo stesso CSM, nella delibera consiliare del 22 maggio 2003, ha messo in luce il fatto che le donne magistrato valorizzino "l'orientamento sociale del ruolo, concepito innanzitutto come un servizio, delicato ed essenziale": per esse "fare carriera coincide allora col «fare bene il proprio lavoro» e non con l'accumulare titoli" o con "l'attivarsi per progredire individualmente in una scala gerarchica".

20. Il testo della Proposta del 2014 – Cons. Nappi: «*Il problema della discriminazione di genere negli organi rappresentativi esige un superamento della prospettiva solo formale dell'eguaglianza, così come riconosciuta nell'art. 3 comma 1 Cost., in favore della concezione sostanziale di eguaglianza prescritta dall'art. 3 comma 2 Cost., che assegna alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» a un'eguaglianza effettiva e non soltanto astratta anche tra donne e uomini. Com'è noto, la prima prospettiva aveva indotto la Corte costituzionale ad affermare che «l'eguaglianza non può avere significato diverso da quello della irrilevanza giuridica e dell'indifferenza del sesso ai fini considerati»; sicché «l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità» (C. cost., n. 422/1995). Tuttavia*

no una riserva di “quota ‘minima’ di “un terzo” (sia per la componente laica che per quella togata) e poi la recente delibera del settembre 2016²¹, che affermava solo il principio della ‘piena parità di genere’ e l’obbligatorietà della doppia preferenza di genere (espressa peraltro in occasione del parere espresso per la ‘nuova’ legge elettorale ipotizzata dalla Commissione Scoti a sistema, non più solo maggioritario ma invece ‘misto’ proporzionale/maggioritario, con liste di candidati).

Tutte tali deliberazioni sono state approvate “all’unanimità”, l’ultima nel 2016 senza alcun dibattito.

Nessuna di esse ha dato luogo all’adozione di concrete soluzioni normative di riequilibrio ‘in chiave di genere’.

Nessuna legge, infatti, è mai seguita a tali deliberazioni.

Era ed è, dunque, giunto il tempo che coloro che sono preposti alle soluzioni normative, la “politica”, provvedessero ad introdurre rimedi e soluzioni più consone a superare la grave situazione in atto di sottorap-

questa prospettiva è stata superata dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, che ha integrato il primo comma dell’art. 51 Cost., con la previsione che «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» ai fini dell’accesso «agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». La riforma costituzionale ha quindi promosso un’evoluzione giurisprudenziale e normativa che, per quanto qui più specificamente interessa, ha portato a prevedere, nella nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense (legge n. 247 del 2012), il principio del rispetto dell’equilibrio tra i generi nella rappresentanza dell’avvocatura, a pena di invalidità delle elezioni dei consigli dell’ordine e del Consiglio Nazionale Forense. In Sesta Commissione è già in discussione una pratica intesa a sollecitare un intervento legislativo in tal senso per quanto attiene all’elezione della componente togata del Consiglio superiore della magistratura. Ma sarebbe auspicabile che il Consiglio avviasse un autonomo percorso di riforma nei limiti della propria potestà normativa. Propongo pertanto le seguenti modifiche del nostro Regolamento interno. All’art. 13 è aggiunto un comma del seguente tenore: «3. Il Consiglio Superiore della Magistratura, nel disporre a norma dell’art. 25 legge 24 marzo 1958, n. 195, come sostituito dall’art. 7 della legge 28 marzo 2002, n. 44, la convocazione delle elezioni dei componenti togati, raccomanda che, in attuazione dell’art. 51 comma 1 Cost., sia garantito l’equilibrio di genere nella composizione delle liste dei candidati». All’art. 30 è aggiunto nel comma 2 un periodo del seguente tenore: «L’equilibrio nella rappresentanza di genere costituisce criterio preferenziale ai fini della nomina dei presidenti delle Commissioni».

21. Si legge unicamente nella deliberazione CSM 7.9.2016, al punto 2.9.: “*Transitando, quindi, alle proposte della Commissione in tema di sistema elettorale dei componenti togati del CSM, merita apprezzamento sia l’opzione di preservare la parità di genere...*” ed ancora “*Quanto al tema della rappresentanza di genere nell’organo di governo autonomo della Magistratura, pur esprimendo apprezzamento per l’affermazione, contenuta nella relazione, dell’importanza del rispetto del principio della parità di genere, si rileva che il sistema proposto non garantisce una necessaria rappresentanza effettivamente paritaria, che si potrebbe raggiungere solo attraverso l’adozione di quote di risultato. Tale obiettivo sarebbe conseguito con la previsione della indicazione obbligatoria di un secondo candidato di genere diverse in entrambe le fasi elettorali ipotizzate nella relazione*”.

presentazione. Occorrerà poi che, con l'uso, tali misure di riequilibrio si consolidino in quanto, divenendo *'comune sentire'*, finalmente si porrà fine alla biasimevole situazione di disuguaglianza in essere. La proposta di legge Ferranti attua i principi della nostra Carta costituzionale. È una legge di civiltà.

12. Quale il contenuto del PDL Ferranti?

L'attuale sistema di elezione del CSM di cui alla legge 24 marzo 1958 n. 195, lo ricordo ancora, è un sistema maggioritario, senza voto di lista, articolato su tre collegi unici nazionali, a base uninominale (magistrati di legittimità, magistrati di merito giudicanti, magistrati requiranti)²², che ha penalizzato e penalizza le donne magistrato per il potere dato alle *'correnti'* consentendo, con le loro scelte, di limitare i candidati ad un numero corrispondente (o di poco superiore) a quello degli eleggibili in forza di *'intese'* preventive attuate e, proprio nei criteri di cooptazione, che cela la discriminazione.

La proposta di legge *'Ferranti'* non garantisce direttamente il risultato della presenza *'paritaria'* fra donne e uomini nella componente togata del CSM ma mira ad ottenere un incremento della presenza femminile attraverso l'introduzione normativa del *'principio generale'* (art. 23, comma 1) e del meccanismo della *'doppia preferenza di genere'* (art. 25 commi 3 e 5, e art. 26), già introdotto e sperimentato nell'ambito della rappresentanza politica e valutato positivamente anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 2010. Non si tratta di "quote di risultato" ma è tuttavia una seria misura di riequilibrio, nel pieno rispetto della volontà degli elettori.

In concreto: *viene portato da uno a due il numero massimo di candidature presentabili in ciascun collegio* da parte di magistrati presentatori, certamente utile perché *spinge a sfruttare l'opportunità data dalla legge di esprimere non una sola ma due candidature* e soprattutto *farlo nel rispetto della 'parità di genere'*.

Sono previste modalità di redazione dello *"elenco dei candidati"* distinto per ciascuno dei tre collegi, facendo in modo che la stessa sia presentata all'elettore *"con alternanza di candidati di sesso diverso"*, misura non sostanziale ma innegabilmente utile per la visibilità esteriore dell'intento perseguito.

È previsto che all'art. 26, al comma 3, venga che aggiunto: *"ogni elettore può esprimere sino a due voti su ciascuna scheda elettorale. Il secondo*

22. La presentazione delle candidature avviene a cura di una lista di "magistrati presentatori" non inferiore a n. 25 e non superiore a n. 50. Ogni lista di magistrati presentatori non può presentare più di un candidato per ognuno dei tre collegi. Il magistrato-elettore all'atto del voto riceve tre schede, una per ciascuno dei tre collegi nazionali, e può esprimere una sola preferenza in ciascuna scheda.

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”, secondo l’impostazione utilizzata per le elezioni politiche, consentendo la possibilità di esprimere un doppio voto “di genere”, previsione ritenuta costituzionalmente legittima dalla sentenza n. 4 del 2010 della Corte costituzionale.

È prevista la modifica della scheda elettorale per rendere palese il ‘secondo’ voto, che – se in favore di candidato del medesimo genere – risulterebbe ‘nullo’.

È previsto, infine, che in caso di parità dei voti tra candidati di genere diverso prevalga quello del genere meno rappresentato.

13. Occorre che il PDL concluda il suo percorso parlamentare e divenga legge, pur consapevoli che nulla è mai stato riconosciuto senza lotta ed impegno e che difficilmente qualcosa potrà essere elargito in futuro se non sapremo chiedere con fermezza e determinazione – pescando dal nostro bagaglio di saggezza e di fantasia oltre che dalla nostra millenaria cultura femminile – le soluzioni, proposte ed idee da condividere.

L’Associazione Donne Magistrato Italiane già nell’incontro di studio alla Camera dei Deputati del 4 luglio 2017 ha chiesto che il PDL 24.5.2017 n. 4512, Ferranti e altri n. 57 firmatari venga rapidamente inserito ‘nel calendario’ dei lavori del Parlamento e nell’occasione di questo incontro milanese nuovamente lo chiede e chiede ancora che ciò avvenga ‘in tempo utile’ per le elezioni CSM 2018, affinché il lavoro fatto per iniziare a superare il ‘gap’ esistente non sia stato vano e soprattutto affinché le misure normative proposte, una volta divenute ‘legge’, possano essere utilizzate nelle prossime elezioni 2018 per l’Organo di Autogoverno.

Le magistrature non possono attendere l’attuazione di misure di riequilibrio fino alle elezioni del CSM del 2022.

Non possono aspettare ancora altri cinque anni.

Sono troppi.

E se iniziassimo almeno dalla doppia preferenza di genere

di *Donatella Ferranti*

Saluto la dottoressa Carla Lendaro, i relatori e tutti i presenti. Ringrazio l'Università degli studi di Milano, e in particolare la professoressa Marilisa D'Amico, e l'Associazione donne magistrato italiane per aver promosso questo incontro. Le ragioni che mi hanno spinto a presentare la proposta di legge n. 4512, sottoscritta da altri 57 colleghi appartenenti a diversi gruppi parlamentari (accanto a me sono seduti gli onorevoli Centemero e Dambroso, tra i firmatari della proposta), sono facilmente intuibili, visto che è ormai da diversi anni che si dibatte sulla necessità di un maggior equilibrio di genere nella rappresentanza togata all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura. Su questo tema l'incontro di oggi potrà certamente fornire un contributo qualificato.

Ci sono due dati ineludibili. Il primo è un dato normativo, di principio costituzionale. L'articolo 51, primo comma, della Costituzione, così come innovato dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 nel sancire il principio secondo il quale tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (secondo i requisiti stabiliti dalla legge), prevede che a tal fine la Repubblica promuova con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. Credo sia ormai pacifico, alla luce di successive pronunce della Consulta (penso in particolare alla sentenza n. 4 del 2010) che hanno ricondotto il nuovo articolo 51 al principio di uguaglianza sostanziale, ritenere che azioni positive in materia elettorale siano non solo consentite, ma esplicitamente prescritte dalla Costituzione. Costituzione che quindi sollecita l'impegno alla promozione fattiva delle pari opportunità, indicando una direzione pressoché "obbligata", che impone di affrontare il problema del deficit della rappresentanza di genere nelle istituzioni democratiche. Quella della parità di genere è una battaglia certamente culturale, ma an-

che politica, perché in gioco sono i valori stessi della democrazia partecipativa e l'avanzamento complessivo della società.

C'è poi un dato fattuale, evidenziato in modo plastico dalle ultime statistiche (aggiornate al marzo 2017) diffuse nel documento "Distribuzione per genere del personale di magistratura" messo a punto dal Csm: su 9.408 magistrati in organico, 4.900 sono donne. Il 52 per cento: più della metà. Ma ancora più interessante è il dato sui magistrati ordinari in tirocinio, su un totale di 666 le donne sono 411, quasi il 62 per cento. Ciò significa non solo che le donne magistrato sono ormai più degli uomini e sono mediamente più giovani, ma significa soprattutto che il divario di genere è destinato a crescere. E come si traducono queste percentuali in rappresentanza all'interno dell'organo di autogoverno della magistratura? I dati reali non sono consolanti: una sola donna togata eletta nella consiliatura 2002-2006; quattro in quella 2006-2010; due in quella 2010-2014; una soltanto nell'attuale. Insomma, un sistema elettorale, quello introdotto con la riforma del 2002, che si è rivelato scarsamente incisivo ed adeguato anche per quel che riguarda la rappresentanza femminile.

La proposta di legge che abbiamo presentato ha voluto dare concretezza normativa alle riflessioni che in convegni e in sedi istituzionali da anni ruotano attorno alla necessità di superare questa macroscopica 'sottorappresentazione' delle donne nell'organo di autogoverno della magistratura. Lo stesso Csm ha di ciò piena consapevolezza, come testimoniato da diverse risoluzioni. Nella risoluzione approvata il 26 luglio 2010 (*Riflessione sulle modalità organizzative del governo autonomo in ordine alla presenza delle donne negli organi di autogoverno e sulla conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze di cure*), ad esempio, si constata che «ancora oggi sono necessarie "politiche di genere" dirette a rimuovere gli ostacoli culturali per una reale partecipazione egualitaria di uomini e donne al governo autonomo della magistratura». E si afferma che la sentenza n. 4/2010 della Corte costituzionale sulla legittimità della preferenza di genere rafforza «il convincimento della necessità di un sereno e compiuto confronto in ordine all'opportunità di un intervento normativo, il quale, preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di ineleggibilità ma a fattori culturali, economici e sociali, introduca "misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale"».

Ma ci si spinge anche più avanti. Nella risoluzione adottata il 2 aprile 2014 (*Introduzione delle quote di risultato negli organismi rappresentativi*) le quote di genere sono giudicate un «indispensabile arricchimento della rappresentanza democratica» deliberando di proporre al ministro della Giustizia «una modifica del sistema di elezione del CSM che preveda:

1) la doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata; 2) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 per la componente togata; 3) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 della componente laica». Aperture e prospettive ribadite da ultimo nella delibera consiliare del 7 settembre 2016 (*Risoluzione sulla relazione della commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione ed al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*) dove, quanto al tema della rappresentanza di genere, si esprime «apprezzamento per l'affermazione, contenuta nella relazione della Commissione Scotti, circa l'importanza del rispetto del principio della parità di genere», rilevando però che «il sistema proposto non garantisce una necessaria rappresentanza effettivamente paritaria, che si potrebbe raggiungere solo attraverso l'adozione di quote di risultato. Tale obiettivo sarebbe conseguito con la previsione della indicazione obbligatoria di un secondo candidato di genere diverso in entrambe le fasi elettorali ipotizzate nella relazione».

E comunque, più in generale, si afferma che «la riforma dovrebbe tendere a favorire un rapporto meno rigido tra componente associativa ed eletto, da un lato, e, dall'altro, ad aumentare il ventaglio di scelte dell'elettore. In proposito, si potrebbe riflettere su un diverso meccanismo, quello del voto singolo trasferibile (che la Commissione ministeriale ammette di non avere avuto la possibilità di approfondire): in collegi plurinominali si presentano liste (con alternanza di genere) e l'elettore può indicare in ordine decrescente di preferenza i vari candidati, dando così rilievo sia al progetto di giurisdizione preferito, sia a candidati di altre liste premiati per qualità personali».

La proposta di legge su cui oggi ci confrontiamo è il frutto anche di queste riflessioni oltre che delle elaborazioni dell'Associazione donne magistrato italiane (A.D.M.I.), e vuol essere un segnale politico in questa direzione. Vuole in sostanza, mettendo nero su bianco alcune modifiche alla vigente legge elettorale, fissare un punto di partenza su cui dibattere. Superare perciò le accuse di inerzia del legislatore e invitare le parti interessate a dare il proprio fattivo contributo.

La pdl, attraverso modifiche mirate della legge n. 195 del 1958, si prefigge di introdurre misure di riequilibrio di genere e antidiscriminatorie che consentano – in attesa della più ampia riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, che sarebbe in realtà la via maestra per un compiuto riassetto anche nel senso di una reale democrazia paritaria – di superare l'attuale situazione nella quale la componente femminile del Consiglio risulta in numero assolutamente inadeguato.

È una proposta di riforma che non giunge a garantire direttamente il risultato della presenza paritaria fra donne e uomini nella componente togata del Consiglio, ma intende ottenere un incremento della presenza femminile

attraverso l'introduzione di una norma di principio generale – «Il sistema di elezione favorisce un'equilibrata rappresentanza di donne e di uomini» – e del meccanismo della doppia preferenza di genere già adottato e sperimentato nell'ambito della rappresentanza politica e anche valutato positivamente dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 4 del 2010.

Osservo incidentalmente che dall'analisi dei meccanismi elettorali nelle regioni a statuto ordinario emerge che la 'doppia preferenza di genere' determina un effetto positivo per ciò che riguarda la presenza femminile nelle assemblee elettive: le due regioni con la presenza femminile più alta sono tra quelle che adottano la doppia preferenza di genere (Emilia-Romagna e Toscana). Non sembra un caso poi che l'unica regione nel cui consiglio non siedono donne, la Basilicata, non preveda alcun meccanismo per incentivare la rappresentanza di genere e che una delle due regioni nel cui consiglio siede una sola donna, la Calabria, preveda una misura di incentivo molto blanda (presenza di entrambi i sessi nelle liste).

Più nel dettaglio, intervenendo sull'articolo 25, commi 3 e 5, si consente ai sottoscrittori delle candidature di presentare anche due candidature in ciascun collegio purché sia rispettata l'alternanza tra i sessi e si dispone che l'elenco dei candidati segua un ordine alternato per sesso e, per ciascun sesso, l'ordine alfabetico. In secondo luogo, sostituendo il comma 3 dell'articolo 26, si stabilisce che l'elettore esprime uno o due voti su ciascuna scheda elettorale e che l'eventuale secondo voto indichi un candidato di sesso diverso dal primo. È nullo il secondo voto nel caso sia attribuito a un candidato dello stesso sesso del primo. Infine, modificando il comma 2 dell'articolo 27, si dispone che, in caso di parità di voti tra candidati di sesso diverso, prevale il candidato del sesso meno rappresentato nel precedente Consiglio, prevalendo altrimenti il candidato più anziano nel ruolo.

Non si tratta, dunque, di «quote di risultato», ma di una seria misura di riequilibrio, nel rispetto della volontà degli elettori.

In linea di principio, si tratta di 'aggiustamenti' verso un riequilibrio di genere che non presentano tratti di incompatibilità con l'attuale sistema di elezione dei componenti togati del CSM basato su un sistema maggioritario senza voto di lista e a candidature individuali. Non vedo, sulla carta, controindicazioni: sono 'inserzioni' che amplierebbero la platea dei candidabili declinandola al femminile e aumentano di conseguenza "il ventaglio di scelte" dell'elettore con preferenze non necessariamente legate al voto di corrente.

Nella pratica però bisognerà valutarne l'impatto e l'operatività rispetto al sistema elettorale vigente come concretamente attuato. Infatti, il sistema elettorale, approvato nel 2002 e messo a punto dall'allora ministro della Lega Castelli, in realtà non solo non è riuscito a contrastare le degenerazioni correntizie ma ha sostanzialmente rafforzato il potere dei gruppi

dirigenti di scegliere i candidati in numero quasi pari ai seggi, con la creazione, di fatto, di liste virtuali pressoché bloccate.

Al momento la proposta di legge, assegnata alla commissione Giustizia che presiedo, non è ancora calendarizzata. Una pausa di riflessione alla luce del dibattito che si è svolto alla Camera proprio il 4 luglio u.s. – in occasione della presentazione pubblica della proposta – dove ho registrato una buona accoglienza e il consenso da parte degli esponenti politici, ma – devo dire – una tiepida reazione della magistratura associata e del CSM. Sia il presidente della Sesta commissione del CSM Ercole Aprile che il presidente dell'Anm Eugenio Albamonte hanno mosso alcune perplessità sostenendo che la doppia preferenza di genere finirebbe con l'avvantaggiare il gruppo di maggioranza perché l'indicazione del secondo candidato di genere gli potrebbe assicurare, ad esempio, entrambi i seggi riservati ai candidati di legittimità, estromettendo dal CSM i candidati delle altre correnti minoritarie, e così anche per i pm.

Dirò subito perché il rilievo mi convince poco, e tuttavia è chiaro che, per una riforma che incide sulla rappresentanza della magistratura nell'organo di autogoverno, auspicio che vi possa essere se non la piena adesione, almeno una certa condivisione da parte degli stessi magistrati. Mi aspetto quindi che anche dall'incontro di oggi possa scaturire una riflessione più globale e di prospettiva e vengano suggerimenti costruttivi più che resistenze al cambiamento dello *status quo*.

Mi convincono poco i rilievi perché in realtà già oggi – penso ai due eletti tra i magistrati di Cassazione – i gruppi di minoranza risultano esclusi, ma soprattutto perché partono dal presupposto di una sorta di fissità ontologica del funzionamento delle correnti, quasi non possa mai mutare quella prassi adottata dai gruppi dirigenti che porta oggi a una selezione preliminare degli aspiranti candidati basata su 'appartenenza' e 'logiche più propriamente correntizie' piuttosto che sui contenuti delle proposte. Se noi invece partiamo dalla constatazione che la realtà è comunque in movimento, un movimento magari lento ma percepibile, e che dunque anziché attestarsi su comportamenti e prassi discutibili conviene assecondare e stimolare il cambiamento, ecco che è necessario far crescere la consapevolezza di genere, in primo luogo tra le stesse donne magistrato, affinché nella selezione dei candidati possano imporsi non perché donne, ma per il contenuto delle proposte avanzate, per le istanze di cui sono portatrici, per il loro profilo professionale, per l'idea di servizio che le muove.

Certo, meglio sarebbe imboccare la strada di una riforma organica e complessiva del sistema elettorale del CSM. Una riforma incentrata su un giusto punto di equilibrio tra l'importanza della scelta, per così dire ideologica, operata mediante il sistema delle liste e delle correnti, e l'esigenza che sia lasciata all'elettore una maggiore libertà di scelta non solo

con riferimento al ‘gruppo’, ma anche e soprattutto alle persone. Per dirla tutta, proprio la necessità – in piena attuazione del dettato costituzionale – di introdurre meccanismi di riequilibrio della rappresentanza di genere nell’organo di autogoverno della magistratura dovrebbe stimolare convergenze e iniziative, innanzitutto nella magistratura associata, per ripensare sinergicamente il modello elettorale.

Questo può e dovrebbe essere il percorso auspicabile, ma non nascondo un certo pessimismo. La stessa proposta della commissione Scotti del resto, nell’elaborare ipotesi di riforma, non ha previsto meccanismi che assicurino la presenza femminile nella componente togata del CSM. Tanto che nella già citata delibera consiliare del 7 settembre 2016 si dice espressamente che il sistema proposto non garantisce una rappresentanza paritaria, obiettivo raggiungibile solo adottando quote di risultato attraverso la previsione dell’indicazione obbligatoria di un secondo candidato di genere diverso.

Ma se allo stato una riforma complessiva appare difficile, ecco perché si sta intanto pensando di orientare attraverso pochi puntuali ritocchi la legge vigente verso una più compiuta rappresentanza di genere. Il dibattito parlamentare, che spero possa essere avviato a breve, consentirà di approfondire adeguatamente le tematiche senza forzature. Ciò può costituire l’avvio di un mutamento culturale per uscire dalle strettoie dei pregiudizi e degli stereotipi che vedono le donne, in questo caso le donne magistrato, ritrarsi spontaneamente da candidature e da impegni politici a causa delle supposte difficoltà nel gestire insieme anche le esigenze familiari. Sarebbe, in definitiva, un’ulteriore incrinatura di quel “tetto di cristallo” che, pur a parità di capacità, ha tenuto e spesso ancora tiene le donne lontane da ruoli di vertice nell’amministrazione e di rappresentanza negli organismi elettivi.

Magistratura e parità di genere: traguardo raggiungibile

di *Stefano Dambruoso*

Discutere oggi nel 2017 di eguaglianza di genere in molti paese europei sarebbe anacronistico, ma in Italia purtroppo no! Non c'è settimana in cui il Parlamento non affronti il problema di garantire la presenza femminile in ruoli decisionali o di rappresentanza: l'ultimo esempio è stato proprio qualche giorno fa in merito al rinnovo della dirigenza del CONI, da sempre ricoperta da uomini benché sia evidente agli occhi di tutti l'importantissimo ruolo svolto dalle nostre atlete nelle competizioni olimpiche.

Per ovviare a questo grande *deficit*, perlomeno ai vertici delle nostre istituzioni, con l'articolo 51 della Costituzione, come novellato nel 2003, il Legislatore ha affermato il principio per cui *“la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”*, indicando così un percorso virtuoso per una fattiva promozione dell'eguaglianza di genere.

Nel mondo giudiziario, più che altrove, questo è sempre stato un tema sensibile. Leggendo i resoconti dei lavori dell'assemblea costituente del '47 fa sorridere l'intervento dell'allora presidente di tribunale Antonio Romano, classe 1895, il quale affermava: *“Con tutto il rispetto per la capacità intellettuale della donna, ho l'impressione che essa non sia indicata per la difficile arte del giudicare. Questa richiede grande equilibrio ed alle volte l'equilibrio difetta per ragioni anche fisiologiche...”*. Da allora molto fortunatamente è cambiato, ma si è comunque dovuto attendere fino al 1963 per l'ingresso delle donne in magistratura e oggi, a 53 anni di distanza da quel primo concorso con sole otto vincitrici, la presenza femminile in magistratura ha raggiunto la percentuale del 51,08 per cento.

Nonostante questa schiacciante maggioranza le donne-magistrato non hanno ancora ottenuto il giusto riconoscimento nelle sedi rappresentative: l'attuale sistema elettorale previsto per il Consiglio Superiore della Magistratura ai sensi della legge n. 195 del 1958, non ha recepito il principio

costituzionale delle pari opportunità nella rappresentanza di genere e tale lacuna ha portato, nei fatti, all'elezione di una sola donna togata nella consiliatura 2002-2006, quattro in quella 2006-2010, due in quella 2010-2014 e una sola nell'attuale.

Occorre quindi, in attesa della più ampia riforma del sistema elettorale del CSM, approvare in tempi brevi la proposta formulata dall'Associazione donne magistrato italiane (A.D.M.I.) e incardinata alla Camera a prima firma della Presidente Ferranti, che mira ad introdurre nella legge n. 195 del 1958 misure di riequilibrio di genere per superare, a legislazione vigente, l'attuale disparità rappresentativa. Si tratta in particolare di ribadire il principio di eguaglianza e introdurre il meccanismo della doppia preferenza di genere, già sperimentato nelle elezioni politiche con un giudizio positivo della Corte costituzionale contenuto nella sentenza n. 4 del 2010.

Non si vuole, quindi, imporre un sistema di “*quote rosa*” ma si propone una misura seria che, nel rispetto della volontà degli elettori, dia più spazio alla rappresentanza femminile. Ovviamente a questo deve seguire un cambio di passo sul piano culturale: l'esperienza vissuta nelle aule di tribunale ha insegnato a tutti noi come le colleghe siano assolutamente in grado di organizzare il proprio lavoro familiare e professionale con eccellenti risultati ed è assolutamente infondato il pregiudizio che vede le donne meno interessate ad un coinvolgimento diretto in ruoli rappresentativi e politici.

D'altronde la presenza sempre maggiore delle donne in magistratura ha rivoluzionato il sistema giudiziario in termini di efficienza, versatilità e sensibilità offrendo un approccio diverso rispetto sia all'analisi della questione giuridica che all'organizzazione degli uffici, ai rapporti con parti, imputati, testi e personale giudiziario; e ciò, contrariamente a quanto si è pensato per anni, non solo in materia di diritto di famiglia o di tutela dei minori ma in tutti i più diversi campi del diritto. Penso ad esempio ai collegi penali misti, in cui proprio la compresenza di differenti modi di vedere e di affrontare le questioni, soprattutto in sede di camera di consiglio, rappresenta la migliore garanzia per le parti coinvolte nel processo a cominciare dall'imputato. Sono infatti le diverse sensibilità, il diverso modo di valutare sia le questioni giuridiche che i fatti oggetto del processo ed il differente linguaggio, ad assicurare una decisione equilibrata e giusta.

Non bastano quindi le recenti nomine di colleghe in posizioni apicali, quali presidenti di Tribunali o di Corti di Appello, occorre un ulteriore sforzo per mettere grandi professionalità dell'universo femminile a servizio della magistratura anche in ruoli più rappresentativi. A tal fine è certamente utile una presa di coscienza da parte di tutti gli organi associativi della magistratura con il pieno coinvolgimento e sostegno delle altre istituzioni e rappresentanze: non si pretende di fissare quote riservate che in qualche

modo condizionano la libera scelta degli elettori, ma di consentire anche alle colleghe di concorrere ad armi pari. Dobbiamo pertanto individuare modalità di partecipazione più agevoli: una campagna elettorale richiede tempo, così come richiede tempo partecipare a delle riunioni, soprattutto se fuori sede. Questo per l'uomo-magistrato rappresenta agli occhi di molti un sintomo di vivacità intellettuale, mentre per la donna-magistrato appare spesso come una ambizione velleitaria che la distoglie dagli impegni lavorativi e familiari. Si tratta di un retaggio culturale miope e discriminatorio che dobbiamo assolutamente estirpare.

Almeno su questi temi la politica ha offerto un esempio virtuoso: possiamo mutuarlo per promuovere una più massiccia presenza femminile negli organi rappresentativi della magistratura e questo non tanto e non solo per garantire il rispetto della parità di genere o per sradicare ogni forma di pregiudizio o di discriminazione, ma per uno scopo più alto e prezioso: quello di avvalerci di un punto di vista diverso, di un modo alternativo di affrontare un problema, che sia tecnico-giuridico, di comunicazione, o di mera diplomazia, insomma quello di creare una magistratura più concreta e versatile, una magistratura a misura di donna.

La parità di genere ai vertici della magistratura: una responsabilità di donne e uomini

di *Elena Centemero*

Ringrazio i colleghi qui presenti per la presentazione che hanno fatto e per aver chiarito e messo in luce alcuni aspetti importanti. Innanzitutto è estremamente importante in questo momento, data la proposta di legge presente in Commissione giustizia alla Camera, che si inizi a parlare di della parità di genere in relazione all'elezione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Perché?

Perché se da una parte siamo al termine di una legislatura faticosa per alcuni aspetti, dall'altra parte il tema della parità di genere si è affermata come un tema presente nella legislazione e numerosi sono stati i provvedimenti che hanno affrontato il tema della parità. Sono passati in Commissione Affari costituzionali, di cui faccio parte, molti provvedimenti che hanno trattato anche l'aspetto della parità di genere e ora stiamo lavorando alla legge elettorale, per quel che mi riguarda anche con questa prospettiva.

Rispetto alla prima legge elettorale approvata in questa legislatura, mi sento di dire che oggi c'è un clima differente. Con i duri confronti e gli scontri che all'inizio hanno caratterizzato il lavoro sulla parità nella legge elettorale e nella riforma costituzionale abbiamo ottenuto dei passi in avanti. Nell'attuale proposta di legge, infatti, sono già contenuti i principi che prima avevamo proposto in forma emendativa. E poi abbiamo lavorato su tanti aspetti relativi alla parità di genere, come nella legge sui partiti o sul conflitto di interessi. C'è tanto da fare ma si è creato, si sta creando un clima, che potrebbe e dovrebbe consentire di riflettere all'interno della Commissione Giustizia e almeno del nostro ramo della Parlamento sulla questione dell'eguaglianza di genere nella magistratura.

Da quando nel 1965 le donne hanno fatto per la prima volta ingresso nella magistratura i passi avanti della parità sono stati enormi. Da un punto

di vista numerico, le donne hanno raggiunto delle quote consistenti. Il dato numerico è importante, ma rischia di essere ingannevole perché la percentuale di donne negli uffici direttivi e semidirettivi è ancora molto bassa e dimostra come in questo settore, come in tanti settori della società, persistono fattori di segregazione.

Se voi pensate alla legge n. 120 del 2011 “Golfo-Mosca” – una legge che in Europa ci invidiano, perché è stata una delle prime ad utilizzare lo strumento delle quote per incrementare la presenza femminile negli organi delle società – ecco se voi pensate a questa legge, il monitoraggio non solo nel nostro paese ma anche negli altri paesi, penso alla Francia e alla Norvegia, ha messo in luce una cosa importante: le quote sono importantissime. Senza l'intervento delle quote per via legislativa non si riesce ad arrivare a quello che il Consiglio di Europa nella sua *Gender Equality Strategy* ha definito come partecipare ai processi di *decision making*, quindi partecipare nei luoghi dove si prendono le decisioni. L'effetto di questa legge “Golfo-Mosca” è stato molto importante, però non è stato disseminato.

Anche se le donne sono presenti ai vertici, la legge non è riuscita a disseminare nelle posizioni inferiori e le donne non sono presenti nelle posizioni dirigenziali e di *management*. Questo è un dato di realtà che dobbiamo tenere presente.

Perché sono importanti queste leggi? sono importanti, anche se con i loro tempi, perché creano una cultura di parità ed è questo a cui dobbiamo puntare.

La proposta che stiamo trattando oggi punta al riequilibrio di genere, ma con strumenti flessibili e non rigidi che comporterebbero problemi sul piano costituzionale, ma anche politico.

Lo *standard* del consiglio di Europa ci dice che nelle posizioni di vertice devono esserci donne, che l'equilibrio di genere deve essere 40/60. Ho detto donne, ma mi sono corretta e mi correggo sempre su questo punto perché si fa riferimento al genere meno rappresentato, il che vuol dire anche che il 60% possono essere donne e il 40% uomini. Questi *standard* internazionali devono essere recepiti.

Quello di cui stiamo parlando oggi è lo specchio della società: il vostro intervento e la proposta di legge della Presidente Ferranti va nella stessa direzione di tante altre proposte di legge. C'è stata la “Golfo-Mosca” – come ricordato – che ha aperto una porta, ma di tante altre iniziative di legge a livello italiano ed europeo vengono portate avanti da diverse forze politiche perché si è finalmente compreso che senza lo strumento legislativo determinati obiettivi non vengono raggiunti.

Faccio altre quattro considerazioni.

Le donne si tirano indietro. Non è vero che le donne si tirano indietro. Però nel lavoro che sto seguendo ora al Consiglio di Europa che riguarda

le donne nell'economia, la *gender equality* nella carriera e nelle stem, ho analizzato uno studio del 2015 dell'Università di Harvard, nel quale emerge una cosa molto interessante che non è vero che le donne si tirano indietro, ma hanno rispetto agli uomini una inferiore *self-confidence*. Credono meno in sé stesse e questo è un aspetto che va considerato.

È vero che c'è il tema della conciliazione che è importante, ma c'è anche il tema dell'educazione. Se vogliamo raggiungere l'eguaglianza di genere nei diversi settori, e in questo in particolare, che a me sta molto a cuore – tanto è vero che ho voluto firmare la proposta di legge Ferranti, a testimonianza di come qui come in altri campi si debba intervenire – va fatto un lavoro più ampio. L'uguaglianza di genere si traduce nella possibilità che donne e uomini incidano nella vita economica e politica del proprio Paese e quindi di essere presenti nei luoghi di decisioni nasce proprio lì dove si sviluppa la cultura della parità. Quindi, credo che questa nostra battaglia debba essere accompagnata da momenti come il convegno di oggi e da momenti formativi all'interno delle associazioni. Questo è un altro punto importante e bisogna credere in questi interventi!

Perché l'uguaglianza di genere? Perché le donne e gli uomini vogliono prendersi la responsabilità. Bisogna andare alle radici. Non basta che noi rivendichiamo giustamente l'essere presenti nei luoghi di decisione, ma va dato il senso profondo di questa cosa che è volersi prendere delle responsabilità e vogliamo prendercele insieme agli uomini.

All'interno del rapporto al quale sto lavorando al Consiglio di Europa inserirò un paragrafo apposta sul tema della magistratura.

Inoltre, l'altra Commissione, che è composta dai Ministri degli Affari esteri dei 47 paesi, sta sviluppando la nuova strategia di *Gender Equality*. All'interno di questa strategia, come Presidente, ho dato alcuni consigli. Siccome c'è una parte dedicata all'accesso delle donne alla giustizia, porterò la discussione anche all'accesso delle carriere nell'ambito del sistema giudiziario e delle posizioni apicali.

Chiudo lasciandovi con questa assicurazione. Mi auguro che in questa legislatura riusciremo a portare avanti questo tema e che questa legge sarà approvata. Non so cosa succederà, ma sappiate che questo tema lo porterò avanti come tutte le battaglie sulla parità tra donne e uomini, perché penso sia una questione di giustizia!

Quello che purtroppo mi inquieta e preoccupa di più sono le giovani generazioni, perché a volte non mi sembrano consapevoli delle battaglie che sono state fatte. Con la visione che ho a livello sovranazionale vi posso dire che i diritti delle donne sono molto minati in tutto il mondo e quindi rendere le giovani generazioni, ragazzi e ragazze, consapevoli di queste battaglie che sono battaglie di democrazia è molto importante. Quindi la formazione è un altro tema su cui dovremo insistere molto.

Parità di genere in magistratura. Luci ed ombre

di *Maria Elisabetta Alberti Casellati*

Rivolgo innanzitutto un ringraziamento alla Professoressa D'Amico, che mi ha invitato a partecipare a questo convegno, interessantissima occasione di incontro e confronto sul tema dell'eguaglianza di genere, tema in merito al quale in molte altre occasioni ho avuto modo di dibattere, e che ancora oggi continua, evidentemente, ad essere questione tutt'altro che chiusa.

Un cordiale saluto a tutti i partecipanti, uomini, ed in particolare donne... non per fare discriminazioni di genere, quanto perché esse, con il loro vigoroso impegno, la loro qualificata attività forniscono, giorno per giorno, la concreta dimostrazione dell'essenzialità del contributo femminile nelle istituzioni.

Parità di genere nel mondo del lavoro, parità di genere, in questo caso, in magistratura e, nello specifico, all'interno dell'organo di autogoverno.

È pacifico che quando si parla di parità di genere, nella specie all'interno del CSM, non si vuol affermare che questo organo debba essere costituito per metà da donne e per metà da uomini, quanto, piuttosto, il diritto di tutti, uomini e donne, ad avere le medesime *chances* di partecipare ai processi decisionali.

A tale proposito la proposta di legge 4512 sicuramente costituisce un'azione positiva verso il superamento del così detto "gender-gap" nell'elezione dei membri togati del CSM. Nello specifico penso al principio affermato al primo comma dell'articolo 1 che introduce espressamente una disposizione volta a favorire un'equilibrata rappresentanza di donne ed uomini.

Tuttavia, in un'ottica di confronto dialettico e costruttivo, penso che, per come attualmente strutturato, il provvedimento rischia di far rimanere la disposizione del primo comma mera petizione di principio.

Invero, la successiva norma – ... quella che, a ben vedere, mi pare sia la chiave di volta dell'intero provvedimento... –, ovvero la disposizione di cui alla lettera b) del comma 1 del medesimo articolo 1, modificando l'art.

25 della legge 195/1958, affianca all'attuale candidatura singola per ciascun collegio, la doppia candidatura uomo-donna, ma solo come eventualità.

Mi sembra che questo sia il “tallone d'Achille” della proposta, che, così come formulata rischia di ostacolare l'attuazione del principio sancito al comma 1, consentendo, al contrario, di conservare, nei fatti, lo *status quo*.

Ed affermando questo non mi riferisco al potere delle liste dei magistrati di proporre una serie di candidature. Mi riferisco, piuttosto, al *quo-modo*, alle modalità con le quali vengono espresse quelle candidature.

Modalità che, come tutti sappiamo, rispondono ad imperscrutabili logiche interne alla lista presentatrice – e tra le diverse liste – piuttosto che a criteri, per così dire, “oggettivi”, ovvero a requisiti attitudinali e professionali che ciascun candidato dovrebbe esprimere.

Conseguentemente, con riferimento alla disposizione sulla parità di genere, che, giustamente, si vuole cardine del sistema elettorale dei togati, non si trovano – o, forse, io non riesco ad individuarne – elementi sufficienti a rendere effettiva l'intenzione enunciata dalla norma e, dunque, a garantire che le candidature proposte siano di fatto rispettose dell'invocata parità di genere.

A tal fine, mi pongo – e vi pongo – una domanda: non sarebbe più efficace ripensare tale disposizione, prevedendo l'obbligo di doppia candidatura, in luogo della mera possibilità?

In questo modo si garantirebbero, in maniera più tangibile, pari possibilità dei magistrati, donne e uomini, di accedere all'organo di autogoverno.

Ora, traggio spunto da queste riflessioni per fare un breve inciso sul tema della legge elettorale della componente togata, questione della quale l'attuale CSM ha avuto modo di occuparsi, nel settembre dello scorso anno, con la risoluzione sulla Relazione della “Commissione Scotti” per le modifiche alla costituzione ed al funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura.

In quell'occasione, ho avuto modo di evidenziare – così come voglio evidenziare anche in questo consesso – come quel progetto di riforma del sistema elettorale, pur presentando molteplici profili di sicuro pregio – tra i quali quello della parità di genere – avrebbe potuto e, a mio avviso, dovuto modificare più incisivamente tale sistema.

E mi spiego.

Poco fa ho parlato di mantenimento di uno *status quo ante*, riferendomi alle modalità con le quali vengono espresse le candidature dei togati.

Ma tale *status* potrebbe comunque continuare ad esistere anche a seguito dell'eventuale attuazione della proposta Scotti, anche alla luce dei rilievi contenuti nella relativa risoluzione consiliare.

La relazione Scotti, invero, prende le mosse da una valutazione d'inadeguatezza, di negatività dell'attuale sistema elettorale, facendo proprie alcune primarie istanze.

In primo luogo, essa ha sottolineato come imprescindibile l'esigenza di adottare un sistema ispirato al principio della parità di genere, evidenziando al contempo la necessità di garantire la scelta tra una più vasta platea di aspiranti ai quali sia consentito di proporre la propria candidatura a prescindere dall'indicazione e dal sostegno dei gruppi associativi.

Pur nella consapevolezza che le sole riforme sistemiche, di per sé, non sono idonee ad evitare distorsioni o manipolazioni del consenso, la Commissione Scotti, nell'esaminare diversi sistemi elettorali, ha dato prevalenza ad un sistema strutturato in un procedimento a due fasi: la prima – di tipo maggioritario – volta ad individuare i candidati nei diversi collegi territoriali, rideterminati ed aumentati rispetto agli attuali tre, fase che affianca al voto singolo per ciascuna categoria la possibilità di un secondo voto per un candidato di genere diverso che risulti dalle candidature ammesse.

Una seconda fase – di tipo proporzionale per collegio nazionale con liste concorrenti – alla quale sono ammessi un numero di candidati pari al quadruplo dei magistrati da eleggere per ogni categoria, che abbiano ottenuto il maggior numero di voti calcolato in senso decrescente sino all'anzidetto quadruplo.

Anche in questo "secondo turno", ciascun elettore esprime il proprio voto con l'indicazione di un solo candidato per categoria e, eventualmente, un secondo candidato di genere diverso della stessa lista od anche di altra lista, sempre se di genere diverso.

Sempre nell'ottica di favorire la parità di genere, la proposta contenuta nella relazione prevede, ove questa non sia realizzata tra i candidati selezionati nella prima fase, un'aggiunta di altri candidati del genere meno rappresentato, i quali abbiano conseguito il più elevato numero di voti tra i non ammessi al secondo turno.

La relazione Scotti, dunque, si muove, quantomeno nelle intenzioni, nel solco di un positivo movimento per il raggiungimento della parità di genere e nella soluzione degli ulteriori aspetti problematici che programmaticamente si propone di rimuovere.

Nei fatti, pur rappresentando, come ho appena detto, una significativa presa d'atto rispetto alla questione della quale oggi stiamo dibattendo, quella della parità di genere, il sistema che ne emergerebbe non valorizzerebbe né i criteri meritocratici e neppure le donne.

A pensarci bene questo è un sistema che continua a non affrontare in radice la questione elettorale, continuando ad affidare un forte peso alle "correnti", sia nella prima fase, "quella maggioritaria", ove, per l'esiguità dei collegi previsti, continuerà ad essere essenziale l'appoggio di gruppi "associativi", sia nella successiva fase, quando il candidato dovrà, gioco-forza, "imparentarsi" con i gruppi organizzati per poter essere incluso nelle

liste, unico modo previsto per partecipare al voto finale con un sistema proporzionale su base nazionale per liste contrapposte.

È mio profondo convincimento, invece, che sia necessario rivedere la “questione elezioni” con un intervento in radice, che emancipi il sistema dalla “correntocrazia” che ormai da molte parti, anche interne alla magistratura stessa, è avvertita quale grave limite e vulnus alla fiducia verso l’Istituzione CSM e che, suffragando l’idea dell’esistenza di “magistrature diverse”, finisce per mettere in crisi i fondamentali valori costituzionali dell’indipendenza ed autonomia dell’intero corpo magistratuale.

Ribadisco, dunque, la necessità di prevedere un diverso meccanismo di elezione dei componenti togati, un meccanismo che ponga un argine all’influenza dei gruppi associativi e che, agevolando le candidature individuali, garantisca l’emancipazione da logiche “parapolitiche” di appartenenza – quelle che il Presidente Mattarella ha definito “gli inconvenienti dell’attuale sistema elettorale” –.

È questo potrebbe avvenire tramite l’introduzione nel procedimento elettorale, di un elemento di casualità, vale a dire l’individuazione tramite sorteggio tra i candidati appartenenti all’ordine giudiziario, sia pure con modalità tale da renderla compatibile con il concetto di elezione.

Utilizzato in sistemi misti quali la celeberrima democrazia ateniese, oppure, mi si consenta un istante di sano campanilismo, nella Venezia dei dogi, l’elemento di casualità, ovvero il sorteggio, è stato nel tempo ostracizzato dalle procedure per la composizione degli organi di governo.

Sono convinta, invece, che proprio quell’elemento di casualità consentirebbe, da un lato, una maggiore concretizzazione del principio della necessaria assenza di connotazione politica nell’agire dei magistrati – coerentemente con quanto disposto dal comma 3 dall’art. 98 della Costituzione circa la possibilità di limitarne, con legge, il diritto ad iscriversi a partiti politici –; dall’altro eviterebbe che la componente “correntizia” nell’organo di autogoverno costituisca – come lo è nei fatti – una duplicazione di quella di nomina parlamentare, continuum della volontà popolare, e garante della presenza di voci ed istanze diverse, come previsto dalla composizione “dualistica” del CSM, voluta dall’articolo 104 della Costituzione.

Un simile meccanismo elettorale avrebbe un’ulteriore ricaduta in termini positivi anche riguardo alla finalità dell’equilibrata rappresentanza di genere espressa dalla proposta di legge Ferranti.

Questo perché, come purtroppo ancora oggi avviene, al pari di altri settori istituzionali e non, le donne anche in magistratura si trovano a dover gestire la “doppia presenza”: nell’ambito lavorativo ed in quello familiare.

Opzione che diviene “tripla”, quando i giudici donna sono costrette a dedicarsi, per ottenere un idoneo sostegno alla propria candidatura, alla vita associativa delle correnti – all’interno delle quali, non a caso, mi pare

che gli “*opinion makers*” siano prevalentemente uomini – correnti che sono, allo stato, i principali decisori delle sorti dei magistrati.

E questo deve essere evitato.

Il magistrato donna, meritevole e qualificato, deve, al pari dell’uomo, poter concorrere al processo decisionale.

Come ho avuto modo di ribadire in altri contesti, promuovere e mantenere la parità di genere non costituisce il mero riconoscimento formale dei relativi diritti e libertà, ma è una questione che va ben oltre. Una questione di democrazia sostanziale, un passaggio decisivo da una democrazia promessa e programmata, ad una compiuta e paritaria che deve transitare, anche nella fattispecie delle elezioni “*togate*” del CSM, dal riconoscimento dell’uguaglianza sostanziale del diritto di elettorato passivo fra uomini e donne.

E mi accingo a concludere questo mio intervento con il sottolineare come quella delle elezioni dei membri togati sia una problematica che s’inserisce in un quadro assai complesso, che vede la carriera delle donne giudice sottostare a quel famigerato “*tetto di vetro*” che inibisce a queste ultime l’accesso ad incarichi direttivi e semidirettivi o di alta amministrazione, come l’elezione a membri dell’organo di autogoverno.

L’elencazione di statistiche non è mai un elemento che giova alla dinamicità di un intervento.

Tuttavia, in questo caso, voglio fornirne, rapidamente, alcune significative che rappresentano plasticamente la condizione delle donne nel mondo giudiziario.

Una recentissima rilevazione dell’ufficio statistiche del CSM ci consegna la seguente realtà: a fronte di un corpo magistratuale attualmente composto per il 52% da donne, soltanto il 26% ricoprono incarichi direttivi ed il 36% incarichi semidirettivi.

Questi dati, valutati sinotticamente con quelli relativi al considerevole incremento della percentuale della presenza femminile nel mondo giudiziario, ben descritta dal 62% di MOT ed oltre il 60% di donne vincitrici di concorso (dati aggiornati al marzo 2017), impone un’attenta riflessione sulle possibili misure da intraprendere per superare tutti quegli ostacoli che, di fatto, impediscono il conseguimento di una piena eguaglianza di genere.

E su questo tema mi prego di dire che l’attuale CSM ha dedicato un intenso e fattivo impegno.

Mi riferisco, ad esempio, all’approvazione, nello scorso 2015, del nuovo T.U. sulla dirigenza; frutto di un attento e proficuo lavoro, esso è ispirato, come specificato nella relazione introduttiva, a criteri di massima apertura dell’accesso alla dirigenza, valorizzazione della cultura dell’organizzazione e delle nuove competenze maturate nella gestione di realtà complesse; distinzione e specificazione dei requisiti attitudinali in base alle tipologie

di ufficio direttivo; indicazione di criteri chiari e precisi per il giudizio di comparazione tra candidati.

Insomma, un sistema radicato su criteri obiettivi e meritocratici, ha fatto sì che proprio nell'attuale consiliatura la percentuale di donne nominate in funzioni direttive e semidirettive sia passata dal 13% circa del 2006-2009 al menzionato 32%.

Non solo.

Penso, tra le svariate iniziative, a quella relativa alla nuova disciplina elaborata in materia di benessere organizzativo, di tutela della genitorialità e della salute.

Non vi è dubbio che il più rilevante fattore di diversità per le donne è rappresentato dalla maternità e dai necessari impegni che da questa discendono.

La nuova disciplina contenuta nella circolare attua una vera e propria rivoluzione copernicana: essa sottende, infatti, un'idea di "conciliazione" tra vita e lavoro, il così detto "*work-life balance*", che supera la tradizionale impostazione basata sostanzialmente su aspetti temporali e quantitativi, quella che vedeva il lavoro come un *aliud* rispetto alla vita privata del magistrato, ad essa in qualche modo contrapposto.

Andando, con sguardo lungimirante, oltre questo paradigma divisivo – dicotomia fondante la strutturale condizione di svantaggio delle donne – essa si condensa, invece, attorno ad un'idea qualitativa di "conciliazione" che meglio traduce ed interpreta l'idea che il lavoro e la vita privata del magistrato sono un *unicum*, prendendo atto che il lavoro è condizionato dalle vicende di vita personali, così come le vicende di vita personali sono necessariamente condizionate da quelle lavorative.

Nello stesso senso, in questo caso confermando un orientamento già consolidato, la circolare provvede in materia di tutela della genitorialità e della malattia.

In questo senso la circolare conferma il precedente orientamento, occupandosi di questi aspetti non sotto il profilo della parità di genere, bensì comprendendo, con una più corretta individuazione di obiettivi, entrambi i componenti della coppia (genitoriale, soprattutto), richiamandosi ad una "triade concettuale" (lavoro professionale, lavoro di cura, vita personale) che certamente ha una valenza di gran lunga più significativa ed adeguata rispetto al solo canone della parità di genere.

Uno sguardo, dunque, sulla genitorialità, quale ruolo condiviso, che già, attorno all'anno 2004, venne all'attenzione in una ricerca del Consiglio Superiore della Magistratura nell'ambito di un Progetto finanziato dalla Commissione Europea su "Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale". Infatti, la nuova previsione di regolamentazione secondaria, mantenendosi nel solco della precedente formulazione,

dispone che i dirigenti adottino le misure organizzative tali da rendere compatibili le esigenze dell'ufficio con quelle familiari connesse allo stato di gravidanza, ovvero ai congedi parentali dei "magistrati" che provvedono in via esclusiva o prevalente alla cura dei figli fino a sei anni di età. Concetto questo, del resto, ribadito per le agevolazioni previste in favore dei "magistrati" – senza distinzione di genere – che siano genitori di figli con handicap grave.

Per concludere debbo dire che, nonostante la giurisdizione abbia mostrato di saper essere un sistema non avulso dal contesto sociale in cui vive ed opera, un sistema non statico, chiuso nella *turris eburnea* dei vari uffici giudiziari – insomma una giurisdizione dinamica, al passo con i tempi – la realtà è tutt'oggi segnata da una sproporzione ancora troppo marcata tra generi: la divisione del lavoro è caratterizzata dalla così detta "doppia presenza" delle sole donne, sia in ambito familiare, con i compiti di cura ed assistenza, quanto in ambito lavorativo con gli impegni che questo implica.

Tutto ciò si traduce in quello che io chiamo "doppio svantaggio", ovvero nella manifesta disattenzione che le donne necessariamente debbono mostrare alla "vita personale" e, al contempo, nelle parimenti note difficoltà, non tanto di accesso, quanto di avanzamento di carriera in ruoli dirigenziali.

È per questa condizione che oggi siamo qui, ed è per superarla che stiamo dibattendo.

Come poco fa ho avuto modo di affermare, stiamo parlando di democrazia sostanziale e non solamente programmatica.

Per la introduzione di quote di genere nella elezione dell'Organo di governo autonomo della Magistratura

di *Maria Rosaria San Giorgio*

Un imprevisto ed indifferibile impegno istituzionale mi impedisce di partecipare a questa importante occasione di confronto su di un tema che, come è intuibile, mi sta particolarmente a cuore per la solitudine, non indolore né priva di effetti, della mia posizione di unico componente togato di sesso femminile nella attuale consiliatura: una vera anomalia, ove si consideri il costante aumento del numero delle donne in magistratura, che ha ormai superato il 50 per cento, *trend* cui incredibilmente corrisponde una costante diminuzione della rappresentanza femminile nell'organo di governo autonomo della magistratura, che si declina nella duplice forma della scarsa partecipazione del genere femminile alla competizione elettorale e della scelta da parte degli elettori di candidato di sesso maschile. Se è, infatti, innegabile che le cause dell'assenza femminile vadano ricercate anche in atteggiamenti delle donne, portate ad autoescludersi da ruoli di vertice, a fronte del sacrificio della propria vita familiare che tali ruoli comportano, è per ciò stesso necessario compiere un percorso formativo che consenta di individuare con lucidità tutte le cause della autoesclusione, per rimuoverle, e nel contempo elaborare utili soluzioni per promuovere un nuovo approccio culturale al tema della responsabile partecipazione al governo della magistratura.

Tale partecipazione è un obiettivo da perseguire con determinazione perché tutte le istituzioni devono rispecchiare la società che sono chiamate a servire, e perché la pluralità di prospettive, di punti di vista, di sguardi sui diversi problemi giuridico-organizzativi getta una luce più ampia su ogni aspetto degli stessi, come si è potuto già ampiamente rilevare con riguardo all'approccio ermeneutico alle norme nell'attività giurisdizionale. E soprattutto la partecipazione delle donne all'organo di governo autonomo della magistratura è funzionale a portare nuova linfa vitale a tale consesso, attraverso una nuova concezione della *governance*, tutta ispirata in via

esclusiva all'espletamento di un servizio a favore della collettività, a prescindere da impostazioni ideologiche e logiche di appartenenza.

Per queste ragioni ho costantemente cercato di approfondire il massimo impegno nel perseguimento di tale obiettivo. E ciò sin da quando, essendosi rilevata anche negli organi dell'Associazione Nazionale Magistrati una scarsa presenza femminile, ed a seguito della sperimentata, sostanziale inefficienza delle sole quote di lista ad attribuire una congrua rappresentanza delle donne, fu approvata dall'Assemblea del 22 ottobre 2011 una modifica statutaria che introdusse quote di lista pari al 50 per cento e quote di risultato tali da assicurare, a pena di inammissibilità, il 30 per cento dei seggi al genere meno rappresentato. E solo tale innovazione ha consentito una più ampia partecipazione femminile agli organi dell'ANM.

Nel corso della precedente consiliatura, nell'aprile del 2014, in una delibera avente ad oggetto proprio l'introduzione di quote di genere negli organismi rappresentativi, si deliberò di proporre al Ministro della Giustizia una modifica del sistema di elezione del CSM che prevedesse la doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata e la riserva di una quota minima di genere di un terzo per la componente togata e per quella laica. A tali propositi virtuosi seguì, nel luglio del 2014, la nomina di una sola togata nella persona della sottoscritta, minimo storico, che il Parlamento bilanciò con la elezione di due donne.

Deriva da ciò la considerazione della necessità della adozione di quote di risultato quale unico strumento idoneo a garantire una rappresentanza effettivamente paritaria, come ebbi occasione di sottolineare nel corso dell'Assemblea plenaria del 27 luglio del 2016 cui partecipava il Ministro della Giustizia, autenticamente interessato al problema, richiamando il documento che allo stesso Ministro era stato diretto dall'Associazione Donne Magistrato Italiane, il cui impegno sulla questione è stato sempre assoluto e proficuo.

Devo, per completezza, aggiungere che, nel mese di settembre del 2016, nel corso dell'Assemblea plenaria dedicata alla discussione del parere sulla relazione della Commissione Scotti avente ad oggetto lo studio di modifiche al sistema elettorale del CSM, ebbi a presentare un emendamento sostenuto dalle colleghe laiche, che prevedeva la obbligatorietà della seconda preferenza di genere diverso e la introduzione della quota di risultato del 50 per cento: emendamento che, a seguito della riscontrata generalizzata contrarietà degli altri consiglieri, dovette essere ritirato e sostituito con una generica indicazione di quote di risultato quale strumento astrattamente idoneo a garantire una rappresentanza effettivamente paritaria. Un risultato comunque di un certo valore simbolico.

In questa situazione di *impasse*, la proposta di legge n. 4512 della quale si è fatta promotrice la onorevole Ferranti, mira ad implementare le *chances*

delle donne, facilitando le modalità della presentazione delle rispettive candidature, prevedendo la doppia preferenza di genere, sistema in base al quale l'elettore può esprimere due voti validi solo se si tratti di candidati di genere diverso, nonché la prevalenza del genere meno rappresentato in caso di parità di voti: un primo, auspicato passo nella direzione, ormai indifferibile, della effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza, in attuazione delle norme costituzionali e di atti internazionali anche risalenti, e sulla scia di interventi normativi settoriali già oggi presenti nell'ordinamento nazionale, finalizzati ad un reale sostegno alle quote di risultato. Lascio agli illustri costituzionalisti presenti all'incontro odierno rappresentare gli argomenti giuridici in ordine alla compatibilità costituzionale o meno del sistema delle quote di risultato. Mi limito a sottolineare quanto lucidamente affermato nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge Ferranti, pur non intesa alla istituzione del sistema delle quote di risultato, laddove si pone in evidenza come, tra gli obiettivi principali della modifica dell'art. 51 Cost., vi sia quello di dare preventiva copertura costituzionale a tutte le iniziative di riforma improntate al principio della cosiddetta democrazia paritaria, con particolare riguardo alla designazione alle cariche rappresentative.

Mi auguro che la iniziativa legislativa di cui si tratta abbia il seguito che merita per la sensibilità dimostrata al tema della assoluta inadeguatezza della componente femminile al Consiglio Superiore della Magistratura. Ed auspico che iniziative del genere di quella, importante, odierna si ripetano allo scopo di favorire a tutti i livelli la presa di coscienza della situazione generale di deficit di rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, nonché di superare gli ostacoli culturali alla realizzazione della effettività del principio di uguaglianza.

Un nuovo sistema elettorale per il CSM

di *Aniello Nappi*

A me pare che questa mattina sia risultato abbastanza chiaro che sul tema della parità di genere c'è una contraddizione tra morale e costume.

Voglio dire che oggi non sarebbe più possibile udire parole come quelle di Ranelletti sulla supposta inferiorità o inadeguatezza delle donne al ruolo di magistrato; e tuttavia nei fatti accade però che la composizione del CMS è tale da smentire la proporzione con la composizione effettiva del corpo dei magistrati.

In realtà queste contraddizioni tra morale e costume non sono inusuali, sono anzi ricorrenti.

Può accadere che il costume tenda ad anticipare l'evoluzione della morale, come è accaduto per la morale sessuale negli ultimi decenni; oppure può accadere che resistano costumi arretrati rispetto all'avanzamento della legislazione e della morale: ed è quello che, io credo, accada sul tema della parità di genere.

Questo dimostra come la reazione alle disparità di trattamento non debba essere più impostata nella chiave di una rivendicazione delle donne, ma debba essere impostata come esigenza di un intervento della Repubblica, come dice l'art. 3 Cost., a rimuovere le situazioni che di fatto ostacolano la piena realizzazione della personalità umana, non della personalità delle donne: perché, come ben spiegava stamattina il professor Onida, questa esigenza di equilibrio non è funzionale alla realizzazione degli interessi o delle ambizioni femminili, ma è destinata a realizzare una piena democrazia, a determinare un avanzamento complessivo del livello di democrazia della società.

Che questa sia l'esigenza e che questa sia l'opportunità, a mio avviso, lo dimostra proprio il progetto di legge in discussione, come in qualche misura diceva già il ministro Orlando.

Per comprendere quale potrebbe essere l'impatto dell'applicazione di questo disegno di legge sulla legge del CSM (che è del 1958, ma è stata modificata nel 2002 su iniziativa del ministro Castelli), bisogna tuttavia

comprendere bene qual è la situazione attuale, com'è la legge elettorale attuale del Consiglio Superiore.

Questa legge prevede candidature individuali: è una legge che è stata scritta contro le correnti dell'ANM, quindi le candidature sono solo individuali, non collegate a liste correntizie.

Ci sono tre collegi nazionali: Cassazione, Pubblici Ministeri e Giudici di merito. Possono essere presentate candidature che non hanno un collegamento di gruppo, ma sono candidature, appunto, individuali.

Questo che cosa comporta? Comporta che non rileva, non conta il numero complessivo dei voti che ciascun gruppo può ottenere sommando i voti riportati da ciascuno dei suoi candidati. Ma conta solo il numero di voti che ottiene ciascun candidato; e questo ha delle conseguenze disastrose per le correnti, perché se un candidato riceve un grandissimo numero di voti, quei voti vanno a danno di altri candidati di quel gruppo, che solo se i voti fossero equamente distribuiti potrebbero ottenere un corrispondente numero di seggi.

Può così accadere, come del resto è accaduto nell'ultima consiliatura, che il maggior gruppo, che attraverso i suoi candidati ha ottenuto il maggior numero di voti, ottenga un minor numero di seggi, perché non è stato in grado di distribuire equamente tra tutti i candidati i voti complessivamente espressi in favore dei candidati a esso appartenenti.

Questo possibile inconveniente ha determinato ovviamente una reazione da parte delle correnti, per evitare una dispersione di seggi da concentrazione di un eccesso di voti su un unico candidato.

Le correnti impartiscono perciò direttive ai propri aderenti, perché in ciascun territorio, in ciascuna zona, si voti un solo stesso candidato per ciascun collegio. Lo scopo è quello di ottenere una distribuzione equilibrata dei voti tra i candidati, in modo che ciascuno ottenga il minimo di voti necessario per essere eletto e la corrente ottenga il maggior numero possibile di seggi.

Tutto questo però non è facile da ottenere.

Tra l'altro questo sistema porta paradossalmente a una convenienza anti-istituzionale, perché le correnti hanno più interesse a che vengano presentati personaggi, candidati di non grande richiamo, piuttosto che personaggi di grande richiamo: perché il personaggio di grande richiamo ottiene un numero di voti eccessivo rispetto a quello minimo necessario per essere eletto, e lo sottrae così agli altri candidati della stessa corrente, danneggiando così il gruppo.

Per far fronte a questi inconvenienti, inoltre, ciascuna corrente presenta un numero di candidati più o meno corrispondente a quello dei seggi che si aspetta di ottenere; e quindi a quello che è stato il risultato della precedente elezione.

Per questa ragione i candidati complessivamente presentati da tutti i gruppi sono, in genere, di un numero corrispondente al numero dei seggi da ricopri-

re: cosa che preclude qualsiasi scelta effettiva da parte dell'elettore, perché l'unica scelta è quella che si fa nel momento in cui si presentano le candidature.

Questa essendo dunque la situazione, qual è un possibile correttivo, se non si può tornare alle liste, se non si vuole tornare alle candidature di lista?

La proposta di tornare alle liste, in realtà, è sostenuta non solo dalle correnti, ma paradossalmente anche da chi si propone di ridurne il ruolo. Tuttavia è evidente che il ritorno alle liste valorizzerebbe le correnti, non le priverebbe di rilevanza. La massima privazione di rilevanza delle correnti è nella legge vigente, non nel ritorno alle liste. Eppure la legge vigente pone i problemi che vi dicevo.

Allora quale potrebbe essere il sistema per porre rimedio a queste indesiderabili applicazioni della legge?

Uno dei sistemi potrebbe essere quello di imporre di presentare un numero di candidature maggiore del numero dei seggi in palio. Ma questo non puoi farlo, se non hai delle liste, perché le candidature sono individuali. Ecco perché torna utile la possibilità offerta da questa proposta legge, la possibilità di raddoppiare per genere le candidature per ciascun collegio, che porterebbe ad un aumento dei candidati proposti da ciascuna corrente.

Ma questo aumento di complessità dell'offerta è invisibile alle correnti, perché la maggiore complessità precluderebbe la possibilità del controllo e della redistribuzione anticipata dei voti. Anziché il solito numero di candidati, corrispondente al numero dei seggi già previsti come conseguibili, si potrebbe indurre le correnti a moltiplicare per due le candidature, superando così una prassi che, tra l'altro, ingessa il risultato elettorale: ed è perciò quanto di più conservatore ci possa essere, perché tende a riprodurre il risultato delle elezioni precedenti, senza alcuna prospettiva di cambiamento.

Quindi questa proposta di legge, che nasce come iniziativa in favore della parità di genere, si rivela come iniziativa che favorisce una maggiore democraticità effettiva: ha un risvolto di rilevanza istituzionale complessiva e non solo per le donne magistrato; ed è questo un suo aspetto certamente positivo.

Non è vero invece che questa proposta porterebbe al prevalere dei gruppi maggiori. Questo sicuramente non è vero per i collegi dei Giudici del merito e per i collegi del Pubblico Ministero, perché sono numerosi i seggi da occupare: la possibilità che un gruppo, il gruppo maggioritario, riesca a controllare il voto in modo così capillare da determinare in proprio favore il risultato, è certamente impossibile.

Non è agevole neanche oggi con un numero di candidati per ciascun gruppo ridotto nel senso chiarito.

Il problema si potrebbe porre per il collegio della Cassazione, nel quale sono in palio solo due seggi. Ma la Cassazione è un ufficio un po' particolare; e il rimedio a questo possibile inconveniente sta nella possibilità che i gruppi siano qui incentivati a presentare nomine di grande richiamo. Infatti

un altro aspetto positivo di questa proposta di legge, che non si può definire *panachage* perché non ci sono le liste, è nel fatto che ciascun elettore può votare per candidati di gruppi diversi, se per ciascun collegio il voto si raddoppia per genere. Essendo il voto individuale, non c'è un voto di lista, questo è il punto di fondo; e quindi se io voto per la candidatura maschile di un gruppo, posso votare per la candidatura femminile di un altro gruppo. E se in Cassazione, dove la competizione è più aperta, riesco a candidare personalità di grande rilievo, il timore che l'apparato riesca a condizionare l'elettorato in modo da occupare entrambi i posti, si riduce di molto.

Credo inoltre che si debbano incentivare le correnti a guardare un po' fuori dal recinto degli apparati, ad andare a pescare persone che hanno meritato sul campo del lavoro giudiziario e non sul campo del lavoro sindacale la candidatura. Questa, secondo me, è una cosa estremamente importante.

Certo si potrebbe anche pensare a un superamento della legge vigente, com'è nella proposta delle Commissioni Ministeriali, che tende anch'essa a moltiplicare il numero dei candidati. O si potrebbe ipotizzare un doppio turno, anche se i ballottaggi pare non vadano molto di moda oggi. E la proposta del doppio turno potrebbe essere utile, perché si potrebbe imporre che per ogni distretto si esprimano un certo numero di candidati, eventualmente proporzionato alla ampiezza, all'importanza del distretto; e poi, eletti questi candidati in ciascun distretto, si indica un secondo turno per la copertura dei seggi, con il sistema delle candidature individuali e non di lista.

Si tratterebbe ancora di imporre l'aumento delle candidature, senza il ritorno a un sistema di elezione per liste, che in realtà sarebbe un restituire alle correnti lo scettro ancora di più della scelta delle candidature.

Quello che, a mio avviso, è importante, è che si acquisisca consapevolezza del fatto che anche questa battaglia sulla parità di genere, anche da parte delle donne, debba essere vissuta non più nella chiave della rivendicazione, che talora sconfinava in una sorta di sindacalismo di genere.

Ricordo che, quando ero in CSM, proposi di istituzionalizzare la possibilità per ciascun magistrato, soprattutto in Cassazione, di offrire la propria disponibilità a essere impegnato in più di una sezione, con un lavoro aggiuntivo rispetto a quello *standard*, a quello ordinario. Ma mi fu detto, in una logica femminista, che la possibilità di un lavoro aggiuntivo avrebbe danneggiato le donne, che hanno l'occupazione familiare e non potrebbero prestarsi per un aggravio di lavoro.

Ecco, io vi prego di affrancarvi da queste logiche da sindacato delle donne. Le donne possono ottenere risultati di accrescimento della democrazia, facendo una battaglia che non è più la rivendicazione per una parte della società, ma è la rivendicazione per una crescita del livello di civiltà e di democrazia dell'intero paese.

Riflessioni sulla proposta di legge e stato dell'arte

di *Ilaria Li Vigni*

Nel 2008 la Rete dei Comitati Pari Opportunità delle Professioni Legali discute sui motivi della scarsa presenza femminile nei luoghi di rappresentanza in magistratura per dare impulso all'attuazione dei principi di parità ed esclusione di ogni forma di discriminazione.

La Rete, sulla base del percorso dei Comitati Pari Opportunità e del dibattito in tema, ritiene fondamentale l'introduzione di strumenti normativi per l'equilibrio di genere, le cosiddette "quote di risultato" nel sistema elettorale del CSM.

Nel mentre, si muove anche la Corte Costituzionale con sentenza n. 4 del 2010, ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in riferimento agli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione nei confronti dell'art. 4 comma III Legge reg. Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale).

La norma regionale introduce la c.d. preferenza di genere, prevedendo che, per l'elezione dei Consiglieri regionali, l'elettore possa esprimere uno o due voti di preferenza e che, in caso di espressione di due preferenze, una debba essere di genere maschile e una femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

La Consulta ricorda che il quadro normativo, costituzionale e statutario, è volto al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due generi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale ex art. 3, comma II Cost. che impone alla Repubblica la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono piena partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica del Paese.

Inoltre, la Corte rileva che la norma non vulnera il principio della libertà di voto ex art.48 Cost., atteso che l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti che non possono mai comprimere o condizio-

nare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste devono essere effettuate.

Si afferma, quindi che non vi sono candidati più favoriti o più svantaggiati di altri, ma uguaglianza di opportunità rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare.

Sulla base di tali principi è da leggere la delibera del Consiglio Superiore della magistratura in data 2 aprile 2014 che prevede “quote di risultato” e, quindi, cambiamento del sistema elettorale in vigore ex Legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della magistratura).

Il CSM ritiene necessaria, quindi, una riforma elettorale completa dell'organo, coerente con la finalità di garantire il risultato dell'equilibrata presenza di genere.

Non sembrano sufficienti modifiche legislative che prevedano quote di genere nelle liste elettorali, in quanto, le riserve di lista si risolvono spesso in un'azione affermativa blanda e la presenza delle quote nelle sole candidature risulta spesso inefficace.

Più incisiva pare la misura della quota di risultato nella composizione finale dell'organo e, quindi, la riforma del sistema elettorale con l'introduzione del meccanismo della doppia preferenza, adottato anche nella nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, Legge 247 del 2012, che prevede almeno 1/3 dei componenti del genere meno rappresentato nei Consigli dell'Ordine, nel Consiglio Nazionale Forense (doppia preferenza con più di 10mila iscritti) e nei Consigli distrettuali di disciplina.

Sempre di “quote di risultato” si parla nella Legge Golfo-Mosca n.120 del 2011, relativamente alle società quotate in borsa e alle partecipate, prevedendo soglie minime (1/3 e 1/5 al primo mandato dopo l'entrata in vigore della legge) per il genere meno rappresentato, nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali.

La norma che esplica il suo contenuto con durata decennale (sino al 2022) ha apportato notevoli risultati in merito all'equilibrio di genere nei ruoli apicali delle società quotate.

Infine, si arriva alla proposta di legge Ferranti e altri in data 25 maggio 2017 “Modifiche alla Legge 24 marzo 1958 n. 195 in materia di equilibrio tra i generi nella rappresentanza dei magistrati presso il CSM” che, seguendo principio di democrazia paritaria, prevede incremento della presenza femminile, introducendo una norma generale (art. 23 comma 1) ed il meccanismo della doppia preferenza di genere (art. 25 commi 3 e 5 e art. 26), già introdotto nella rappresentanza politica.

Vero è che, anche se tale proposta potrebbe non garantire, direttamente, presenza paritaria nella componente togata del CSM, non prevedendo

quote di risultato ma, unicamente, un sistema di equilibrio, altrettanto è innegabile che tale proposta è, allo stato, l'unica concretizzabile e quindi da sostenere con impegno.

Infatti, in assenza di una riforma organica elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, oggi ben lontana, non è possibile che incentivare la parità nell'organo con misure di riequilibrio sistematico, senza per ora giungere alle quote di risultato.

Sarà auspicabile che, nel corso della prossima legislatura, tale riforma venga posta come priorità, così consentendo un approccio più concreto ed immediato verso la parità di genere nell'organo di autogoverno del terzo potere dello Stato.

Equilibrio di genere nell'Avvocatura: una risorsa

di *Maria Masi*

Grazie a Carla Lendaro e a Marilisa D'Amico per il gradito invito che peraltro segue ad un'occasione importante, il convegno del 4 luglio, in cui fu ufficialmente presentato il disegno di legge.

Brevemente, dopo aver ascoltato gli interventi che mi hanno preceduta ritengo utile una premessa generale sulle pari opportunità.

Grazie al lavoro con la commissione nazionale che in questi mesi ho avuto il privilegio di coordinare, ho avuto la possibilità di un ampio osservatorio sul tema che impone una riflessione seria.

Abbiamo maturato la consapevolezza di un percorso regressivo anche sotto il profilo culturale. Non è un caso che i mass media e gli strumenti di comunicazione attuali si caratterizzino per una progressiva involuzione del pensiero rispetto alla questione di genere nell'accezione ampia.

Il Consiglio Nazionale Forense ha celebrato da qualche giorno il G7 dell'Avvocatura sul tema del linguaggio dell'odio. Questo metodo comunicativo investe in particolare il genere femminile e la cronaca di questi mesi, di questi giorni, lo testimonia.

In treno leggevo un libro, "Progetto di legge per vietare alle donne di imparare a leggere" di fine ottocento. Molte delle motivazioni, non troppo ironicamente descritte dall'autore, sono purtroppo ancora attuali e impediscono l'attuazione di quel processo democratico di cui tutta la società potrebbe trarre vantaggio.

È certamente vero che l'avvocatura femminile subisce ancora un deficit motivazionale che, in parte abbiamo tentato di arginare con corsi di formazione sulla leadership e/o corsi motivazionali finalizzati a far emergere le possibilità e le capacità che ciascuna di noi ha e di cui, probabilmente, non ha consapevolezza.

Sono buone le percentuali delle colleghe avvocate che hanno scelto di sottrarre tempo alla professione, al tempo libero e alla famiglia per parte-

cipare a questi corsi ma soprattutto che hanno deciso di impegnarsi nella politica forense. Ne abbiamo aggiornatissimo riscontro dai risultati positivi e incoraggianti delle elezioni componenti COA in occasione dell'ultimo rinnovo, testato con la legge elettorale appena promulgata che di fatto ha escluso, ovvero non ha previsto un obbligo di risultato.

Il tema delle quote "rosa" spaventa un po' tutti e molti continuano a esprimere perplessità a riguardo. Non altrettanto avviene in altri Paesi non troppo distanti da noi e impegnati in battaglie di civiltà e di tutela di diritti fondamentali, ben più gravi.

Colgo l'occasione per condividere con voi notizie recentissime: in Tunisia e in Marocco, dove evidentemente sia il comune sentire che l'approccio al tema è meno superficiale di quello che abbiamo noi, hanno ottenuto le riserve e la quota addirittura al 50% di presenza in Parlamento.

Al convegno del 4 luglio, avevamo ripercorso le tappe dell'equilibrio di genere nell'Avvocatura a partire dalla legge n. 247 del 2012 che ha riformato il nostro Ordinamento professionale, perché condividere le esperienze non può che agevolare la sensibilizzazione sul tema.

Sul punto e questo può essere utile anche in riferimento al disegno di legge presentato dall'On. Ferranti evidenzio che nel nostro caso ci sono due binari: da un lato l'elezione diretta dei componenti i consigli degli ordini territoriali che viene effettuata con le limitate preferenze dei due terzi espresse da ciascuno iscritto all'albo; dall'altro l'elezione di secondo grado, da parte dei consigli degli ordini di ogni distretto che invece contribuisce alla composizione del CNF.

In riferimento all'elezione di secondo grado, le regole sono quelle introdotte dalla 247/2012 che appunto vedono la possibilità di esprimere una doppia preferenza (di genere e foro) solo nei distretti con oltre 10.000 iscritti. Questo è un dato positivo perché il risultato è stato immediato. Il CNF che prima non aveva mai avuto come consigliere più di due donne, oggi ne conta ben 8 proprio per effetto di questa norma. Possiamo essere ottimiste perché proprio grazie a questo vincolo sarà garantito un equilibrio sempre più ampio perché il numero degli iscritti nei distretti è destinato ad aumentare.

In riferimento all'elezione diretta, invece, abbiamo avuto non pochi problemi. La legge e il regolamento elettorale ha, secondo alcuni, forzato la mano. Il problema che ha avuto questa norma riguarda il risultato finale. La legge ha previsto di fatto un obbligo di risultato, che è stato ritenuto caratterizzante una violazione che era quella della preferenza espressa del singolo iscritto. Considerando obbligatoria la riserva di genere veniva compromessa la libertà dell'iscritto che probabilmente nell'attribuire 10 punti ad un uomo e 3 ad una donna si vedeva costretto a subire la presenza della consigliera che aveva avuto 3 voti rispetto a quello che ne aveva avuti 10.

Il dato nuovo consisteva nella possibilità di presentare la lista. Fino ad allora era consuetudine presentare singolarmente le proposte di candidatura e poi unire le singole candidature con la proposta di un progetto comune.

Ovviamente, per poter garantire il risultato dell'equilibrio di genere, la possibilità per candidati di presentare una lista appariva lo strumento più idoneo.

All'esito della approvazione del regolamento elettorale alcuni consigli votarono conseguendo di fatto un obbligo di risultato e infatti tutti i consigli hanno avuto una componente di almeno un terzo femminile.

Il regolamento però veniva impugnato per pretesa violazione dei principi costituzionali e lo scorso anno il Consiglio di Stato ha dato ragione ai ricorrenti.

Abbiamo quindi dovuto attendere la legge Falanga, pubblicata di recente, che ha tentato di correggere i vizi del regolamento elettorale impugnato e reso inefficace dalla pronuncia del Consiglio di Stato. Un concetto interessante contenuto nella sentenza del Consiglio di Stato è rappresentato dalla declinazione del concetto di equilibrio di genere distinto da quello di minoranza, in parte recepito dalla legge Falanga.

La rete delle pari opportunità non ha accolto con grande entusiasmo questa riformulazione perché senza la previsione dell'obbligo del risultato potremmo rischiare una contrazione del numero delle elette.

Ad oggi solo un Ordine che è quello di Roma ha votato con la nuova legge. Pur non essendo garantito l'obbligo di risultato, il Consiglio dell'Ordine che non ha mai superato il numero di due consiglieri ne ha ben 11 su 25. I raggruppamenti dei candidati, nella proposta, hanno previsto la presenza di almeno 1/3 di donne e per fortuna l'equilibrio di genere sembra essere stato rispettato non solo nelle chances, ma anche nei risultati.

C'è da dire che in questo caso il dato può essere stato orientato dalla capacità dei candidati di promuovere il voto di lista nonostante la legge tecnicamente lo escluda.

Bisognerà capire se questo dato è stato dettato dalla forza di un grande ordine o dalla cresciuta consapevolezza sia di chi vota, sia di chi si propone.

Mi avvio alla conclusione dichiarando un impegno duplice: in primo luogo approfittare della rete dei CPO, anche per condividere sui territori i contenuti della proposta di legge Ferranti e le sue finalità perché la battaglia deve considerarsi comune e di avere a disposizione, in tempi brevi, tutti i dati per comprendere al meglio l'effetto della nuova norma.

La sotto-rappresentanza di genere all'interno del CSM: un problema attuale

di Paola Ortolan

La sotto-rappresentanza femminile al Consiglio Superiore della Magistratura è un dato oggettivo, immobile negli anni, e oggi non più tollerabile. In un momento storico difficile, come quello attuale, nel quale si guarda – da un lato – alla magistratura come a una delle Istituzione fondamentali per la tenuta democratica e – dall'altro – la si sottopone ad attacchi costanti sottolineandone degenerazioni e incoerenze, la responsabilità deve gravare su uomini e donne in egual misura.

Non è ulteriormente accettabile che su 24 componenti, come oggi accade soltanto 3 siano donne, di cui una sola togata. Il dato è pressoché analogo a quello delle consiliaature passate, tranne che in quella 2006-2010 con quattro donne. Varrebbe anche la pena andare ad approfondire quante di quelle elette, tra le togate, avessero impegni familiari (in particolare figli piccoli...).

Stride ancor di più se si pensa che, al luglio 2017 (dati forniti dall'ufficio statistico del CSM), su 9340 unità in organico, 4883 erano donne (52%) a fronte di 4457 uomini (48%), ma soprattutto se si ha riguardo al genere nei vincitori dei concorsi di ingresso in magistratura; dal 1996 ogni concorso vede una prevalenza di donne vincitrici, con un netto aumento della forbice dal 2007, arrivando al 63% nell'ultimo bandito.

È una questione culturale: il Consiglio Superiore della Magistratura è un posto di grande potere; e, dentro alla magistratura, il potere è ancora prevalentemente esercitato dal genere maschile. Nonostante recenti immisioni di donne nei ruoli di vertice, su 417 magistrati con incarichi direttivi il 73% sono uomini e su 721 magistrati con incarichi semidirettivi solo il 36% sono donne (sempre dati CSM, luglio 2017).

Resto nella convinzione che sia soprattutto una questione culturale: quella della magistratura è una professione “favorevolissima” al genere: non vi è alcuna discriminazione in ingresso, e, anzi, nella fase iniziale do-

ve conta soltanto il merito, sono le donne a prevalere (come dimostrano i dati sopra riportati). Abbiamo ottenuto risultati apprezzabili anche a livello delle rappresentanze locali nei Consigli Giudiziari dove le donne cominciano a proporsi; l'impegno è all'interno del Distretto quasi sempre coincidente con la sede di lavoro.

Invece, nelle rappresentanze nazionali il discorso cambia radicalmente; si aggiunga che il sistema elettorale attuale penalizza moltissimo le donne: la candidatura è nazionale e costringe a costruirsi una visibilità nazionale. Per le giovani magistrato, o per quelle che hanno gravosi impegni familiari, è difficile costruirsi relazioni fuori dalla sede di lavoro e farsi conoscere in larghe aree del territorio nazionale.

La discriminazione è quindi una discriminazione di opportunità, più che di genere. Ecco perché è importantissimo che si introducano strumenti legislativi innovativi che raggiungano il risultato del riequilibrio di genere. Forse, non si riflette a sufficienza che la sotto-rappresentanza di genere oggi si pone come problema femminile, ma tra qualche anno (e non molti se si confermeranno le percentuali attuali di donne in ingresso) diverrà un problema di sotto-rappresentanza maschile. In un futuro ormai prossimo le colleghe giovani avranno quasi tutte colleghe femmine; l'elettorato sarà prevalentemente di donne, con intuibili difficoltà per l'emersione di candidature maschili. Quello che oggi sembra essere una "concessione" alle donne, deve essere invece pensato come strumento per condividere insieme l'enorme responsabilità del governo autonomo della magistratura.

Democrazia paritaria nel CSM: ancora un miraggio?

di *Gabriella Reillo*

Non voglio aggiungere nulla rispetto a quello che è stato egregiamente esposto sul contenuto e sulla portata della proposta A.D.M.I.-Ferranti per la modifica della legge elettorale del CSM, al vaglio delle Camere. Voglio solo sottolineare la necessità che questa proposta divenga legge prima possibile, nonostante l'avversa contingenza temporale dell'ormai vicina fine dell'attuale legislatura.

Il percorso che ha condotto all'introduzione in Italia delle cosiddette "azioni positive" per aumentare le chances delle candidature femminili è stato lungo e difficoltoso ed ha mostrato la resistenza culturale presente nel nostro Paese avverso le politiche di genere.

La partecipazione delle donne è un problema di democrazia e di civiltà, cosa ben chiara all'Assemblea Costituente che ha non solo previsto l'eguaglianza formale tra i cittadini ma ha anche indicato l'obiettivo di *rendere* effettiva quell'eguaglianza, favorendo l'affermazione delle donne in contesti tradizionalmente caratterizzati da una forte presenza/influenza maschile. Ne sono prova, quanto meno, gli artt. 3, 37, comma 1, e 51, comma 1, Cost.

Come è noto quelle norme furono per lungo tempo ritenute "programmatiche" e solo dopo circa un ventennio la Corte Costituzionale cominciò ad applicarle per eliminare disposizioni evidentemente discriminatorie nei confronti delle donne.

Ma questa tesi della "programmaticità" e degli insuperabili limiti posti dall'ordinamento ritorna con estrema puntualità ogni volta che si tenta di adottare norme che implementino la democrazia paritaria.

L'evidenza è che in Italia le istanze per l'attuazione delle pari opportunità sono vissute come un fenomeno folkloristico, non come una cosa seria, per cui tutti sono sempre d'accordo solo a parole, ma manca un vero convincimento, e si registrano resistenze e reazioni negative ogni volta che si tenta di passare dalle parole ai fatti.

Negli anni 90, l’emanazione delle prime leggi contenenti “azioni positive” in materia elettorale – siamo ancora al tempo della cosiddetta “prima repubblica” con i governi Amato e Ciampi – non fu fatta perché ci eravamo resi conto di essere indietro rispetto a tutti i Paesi europei sulla rappresentanza delle donne in politica, ma in ottemperanza ad una direttiva europea, peraltro emessa circa dieci anni prima.

Nel lontano 1984, infatti, il Consiglio dei Ministri della Comunità Europea aveva adottato una raccomandazione con la quale si indicavano le «azioni positive» come lo strumento operativo della politica europea per promuovere la partecipazione delle donne in tutti i settori, in termini temporali brevi.

La raccomandazione venne recepita a livello nazionale nel 1991 (L. n. 125 del 10 aprile 1991)

Su quella scia, con la legge n. 81 del 25.3.1993, nell’ambito della riforma del sistema elettorale delle amministrazioni locali, e dopo un lungo dibattito sviluppatosi sulle cosiddette “quote rosa”, fu inserita la disposizione che nelle liste elettorali, di norma, nessuno dei due sessi dovesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi. Seguiva la legge n. 277 del 4.8.1993 relativa all’elezione della Camera dei Deputati che prevedeva che nelle liste per l’assegnazione dei seggi con il sistema proporzionale fosse garantita l’alternanza tra uomini e donne.

In sede di applicazione, alle elezioni amministrative del 1993, il Ministero dell’Interno (Ministro on. Nicola Mancino) inviò un telegramma alle Commissioni Elettorali Circondariali con il quale asseriva che la norma sulla presenza delle donne nelle liste dei candidati aveva natura “programmatica”.

La Commissione Elettorale di Vibo Valentia – da me presieduta, per essere stata delegata dal Presidente del Tribunale – fu l’unica a rilevare l’erroneità di una interpretazione che riteneva programmatica una norma in materia elettorale, sulla composizione delle liste, e bocciò tutte le liste presentate nel Circondario, dato che nessuna conteneva il numero minimo di donne richiesto dalla legge.

Il Consiglio di Stato in adunanza plenaria ritenne corretta la decisione della Commissione di Vibo, in esito alla richiesta di parere sul punto formulata dal Ministro dell’Interno.

Ma ci pensò la Corte Costituzionale ad eliminare quella norma dichiarandone l’illegittimità (sent. n. 422/95) con una innovativa lettura limitativa dell’art. 3 della Costituzione relativamente agli interventi di rimozione degli ostacoli per una concreta parità di genere, e ciò in controtendenza rispetto alle pronunce della stessa Corte del precedente ventennio.

Ci sono voluti quasi dieci anni e la modifica dell’intero titolo V della Costituzione (dapprima con le leggi cost. n. 1/1999 e n. 3/2001 che hanno

attribuito alle Regioni il compito di approvare nuovi statuti in linea con la parità di genere, poi con la L. 1/2003, che ha novellando l'articolo 51 primo comma, prevedendo che «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini») perché si tornasse a parlare di norme in materia elettorale che favorissero la presenza delle donne.

In esito a tali modifiche, nel sistema elettorale della Camera – dopo la lunga querelle sulle quote – è stata introdotta la doppia preferenza di genere.

Nel 2010, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi su questa riforma, ha “decostruito” la pronuncia del 1995 ed affermato l'esistenza del principio fondamentale della ‘effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale’ nello spirito dell'art. 3, 2° comma, Cost., cui ha collegato gli artt. 51 e 117 Cost. (sent. n. 4 del 2010).

È sconcertante pensare quanti anni, quanti dibattiti, quanti interventi legislativi (costituzionali ed ordinari) e pronunce della Corte Costituzionale e di altre autorità giurisdizionali (TAR, Consiglio di Stato) ci siano voluti per partorire un topolino: il semplice aumento di *chances* delle donne nelle competizioni elettorali (non la loro elezione), quando in molti paesi dell'Africa e dell'Asia, compresi Iran e Afghanistan, sono previste quote di risultato (con consistenti effetti positivi).

Oggi, dopo tutto questo, rimane lo zoccolo duro della legge elettorale del CSM che, sebbene novellata nel 2002 e nel 2008, continua ad essere “*blinder gender*”, cioè completamente cieca verso il tema delle pari opportunità, nonostante le istanze di modifica nel senso del riequilibrio della rappresentanza che pure all'interno della magistratura e dello stesso CSM sono state, nel corso degli anni, molte e qualificate (v. documento del CPO presso CSM e risoluzioni del 2010 e del 2014 del CSM con i quali si proponevano delle quote di risultato per il genere sottorappresentato).

Tuttavia, per evitare “inciampi” costituzionali ed interminabili discussioni, l'attuale proposta di legge non prevede quote di risultato – che pure costituiscono l'unica seria “azione positiva”, come indicato anche dal CSM- ma si è posta nel solco di quanto già disposto per le elezioni di altri organi istituzionali (il doppio voto di genere facoltativo), ed approvato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 4/10 cit.) al fine di inserire un correttivo immediato ad una situazione a dir poco imbarazzante (v. intervento del Ministro Orlando al convegno di AREA a Napoli il 27.5.2017 sulla sua visita ufficiale in Marocco dove è garantita la presenza del 30% di donne nell'organo di governo della magistratura).

C'è bisogno di riportare la legge elettorale dell'organo di autogoverno della magistratura nell'alveo costituzionalmente orientato dell'“effettiva parità tra i sessi” e c'è bisogno di farlo subito per coprire un gap di rappresentanza che non è più tollerabile in un paese civile.

Eppure, ancora una volta, nonostante a parole siano tutti d'accordo, si avverte la resistenza della magistratura associata.

La prassi ha dimostrato che il potere determinante delle 'correnti' nella scelta dei candidati limita il numero degli stessi in misura corrispondente (o di poco superiore) a quello degli eleggibili, in forza di 'intese' preventive, e che in questi accordi le donne sono prevalentemente escluse o comunque inserite in numero minore.

Voglio pensare, tuttavia, che i malumori siano correlati soprattutto al fatto che la proposta di legge, qualora approvata, avrebbe anche l'effetto di scompaginare le correnti, restituendo una forma di democrazia che al nostro interno non siamo più abituati a praticare: un solo voto comporta che il magistrato/elettore si orienti sul candidato indicato dalla propria corrente; due voti invece consentirebbero una maggiore libertà ed inserirebbero la temuta variabile che la scelta sia effettuata seguendo canoni differenti rispetto all'appartenenza correntizia, oltre quello della differenza di genere.

Nulla contro la politica correntizia, ma nell'insieme ritengo che il risultato finale conseguente all'approvazione della proposta di legge sarà migliore di quello del sistema attuale.

1. Atti della seduta antimeridiana del 26 novembre 1947 dell'Assemblea Costituente. Esame degli emendamenti agli articoli del Titolo IV della Parte seconda del progetto di Costituzione: «La Magistratura»

On. Federici Maria: «Vorrei assicurare l'onorevole Villabruna (che mi pare non sia presente) e quanti altri siano caduti con lui nello stesso errore, che l'emendamento da me proposto, e cioè la soppressione del comma dell'articolo 98: «Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario» non tende a precludere alla donna la via della Magistratura; al contrario tende ad aprirla, a spianarla.

Veramente, dopo aver sostenuto, insieme con le mie colleghe e con non meno fervore di esse, i diritti della donna madre, della donna lavoratrice, della donna professionista, io non mi dovevo attendere che si volesse dare un senso così restrittivo e limitativo al mio emendamento.

Insisto su questo, perché si è verificato un caso singolare. Altri colleghi hanno proposto un emendamento a prima vista simile al mio, cioè un emendamento che tende alla soppressione del comma, con spirito nettamente contrario, cioè con la intenzione di non parlare neppure del diritto della donna ad accedere alla Magistratura.

Perché allora ho presentato questo emendamento? L'ho presentato perché, per quanto riguarda i diritti della donna, io mi ritengo paga di quanto abbiamo stabilito nell'articolo 48. Infatti nell'articolo 48 – forse è necessario che io lo ricordi – abbiamo stabilito che tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive ed agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

È ben vero che l'articolo 48 sta sotto il Titolo IV «Rapporti politici», ma non v'è dubbio che, votandolo, l'Assemblea non ha dato ad esso, in nessun modo, valore restrittivo o significato particolare. Né è men vero che,

parlando nell'articolo 48 di uffici pubblici, non sia compresa fra essi la Magistratura, ch  anzi fra gli uffici pubblici la Magistratura   ufficio pubblico per eccellenza.

Quanto al Titolo, sotto il quale   compreso l'articolo 48, io penso che sia stato meglio comprendere i diritti tutti sotto il Titolo IV, perch  quella era la sede pi  adatta per un'affermazione che investe tutta la capacit  di diritto sotto ogni aspetto.

Onorevoli colleghi, durante la discussione su questa parte dell'articolo 98, che particolarmente mi sta a cuore, abbiamo inteso voci intonate e voci stonate, voci favorevoli e voci sfavorevoli; abbiamo sentito portare innanzi argomenti cos  triti e cos  superficiali da generare, almeno in me, un senso di mortificazione. Abbiamo sentito citare argomenti di puro valore accademico, che molto spesso mi hanno fatto ripensare a quella accolta di illustri accademici che perse il suo tempo per discutere se un pesce vivo pesasse pi  di un pesce morto! Si trattava di fare una semplice prova e di rimettersi alla bilancia.

Ora anche qui, onorevoli colleghi, facciamo la prova, vediamo se la donna   veramente in grado di coprire le cariche che sono inerenti all'alto esercizio della Magistratura. A tutto quanto   stato detto, io potrei rispondere che una raffinata sensibilit , una pronta intuizione, un cuore pi  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 possibilit  di fare rilevare attraverso un lungo tirocinio la loro capacit ; 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.

Non so invece che cosa rispondere a coloro i quali ci hanno proposto di imitare i modelli domestici. Prima di tutto   uno sbaglio psicologico, perch  noi donne amiamo differenziarci fra noi sia pure nel dettaglio di un vestito o nel particolare di un ornamento, e se qualcuno che siede qui ha la propria moglie che in casa fa la calza, non ritengo questo un argomento valido per invogliare una donna che chiede una toga ad accettare anzich  una toga una calza.

Se voi, onorevoli colleghi, stabilirete una norma limitativa nella nostra Costituzione per quanto riguarda il diritto della donna di accedere alla Magistratura, commetterete molti errori. Rileggete, onorevoli colleghi, quanto siete andati dicendo nel corso di questi nostri lavori, contate quante volte avete parlato di libert  civili, di parit  di diritti, di uguaglianza di diritti, senz'altra discriminazione all'infuori di quella stabilita dalla legge e limitata alla incapacit  naturale o legale. Lo avete fatto per logomachia, Dio vi

perdoni, o per ansia di rinnovare sotto il segno della giustizia il nostro Paese, la vita sociale italiana? Commetterete un grave errore, e prima di tutto entrerete in contraddizione con voi stessi, poiché voi non soltanto nell'articolo 48 avete parlato di parità di diritti, ma nell'articolo 3 voi avete stabilito che: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizione sociale, di opinioni religiose e politiche, hanno pari dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge». Ed avete anche aggiunto che: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il completo sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale dello Stato».

Entrerete, dunque, in contraddizione con voi stessi. In più infirmerete la Costituzione, poiché mentre nell'articolo 48 voi rimettete tutto alla legge, nell'articolo 98 voi rimettete la definizione della materia che ci interessa a un ordinamento come supremo regolatore ma anche modificatore di una norma generale. Voi offendete inoltre la giustizia, poiché nell'articolo 31 la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto, e l'articolo conclude con l'affermazione che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta». Che cosa sta per diventare, per la vostra volontà negativa, questo diritto e questo dovere, per quanto riguarda la donna?

Sono argomenti, dunque, che voi avete già considerato; è una affermazione solenne che voi avete già fatto e che ora vorreste annullare. Quando noi parliamo della donna magistrato noi dobbiamo evidentemente sottintendere una vocazione; vocazione, sì, sia pure per andare soltanto a difendere il fanciullo colpevole, sia pure per intendere meglio i gravi dolori che hanno potuto spingere una donna fino alle soglie del delitto. Che cosa potrete obiettare contro questa vocazione? Inoltre, onorevoli colleghi, a me pare che il diritto di farsi giustizia da sé, che ogni uomo possiede, ma che ogni uomo, ad un certo momento, trasferisce ad un altro uomo, mi fa considerare che la donna deve avere anche essa il diritto di trasferire a chi vuole il diritto di farsi giustizia. Non può accettare da voi il giudice che voi volete; deve poterlo scegliere. (Applausi a sinistra).

Vorrei anche dire – e specialmente ai colleghi del Partito al quale mi onoro di appartenere – che se una donna ha ricevuto dalla Provvidenza talenti speciali, che la Provvidenza è ben libera di seppellire in un cervello femminile, quale diritto avete voi per impedire che questa donna possa sfruttare i talenti che ha ricevuto e che è suo dovere mettere a profitto? Quale fondamento hanno dunque i vostri timori? Le esperienze passate non sono contro la donna. In quei Paesi dove la donna è stata ammessa nella Magi-

stratura, essa ha fatto eccellentemente la sua prova. Di che cosa avete paura? Ricordatevi che tutte le moderne Costituzioni non fanno più restrizioni in questo senso. Ricordate che la Francia ha detto chiaramente che alla donna sono accordati in tutti i campi gli stessi diritti che sono accordati agli uomini. Volete forse voi che la patria del diritto sia al di sotto degli altri Paesi, anche di minore civiltà di quella italiana? Ed allora, onorevoli colleghi, la severità della carriera farà cadere le incapaci, non temete. Ma salutate fin d'ora, onorevoli costituenti, quella donna che, anche per vostro merito, salirà per prima ad amministrare la giustizia, con coscienza virile, illuminata, sorretta e riscaldata da un cuore femminile. (Vivi applausi – Molte congratulazioni)».

2. Proposta di legge A.C. 4512 “*Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio superiore della magistratura*”, presentata alla Camera il 25 maggio 2017, d’iniziativa dei Deputati Ferranti ed altri

2.1. Relazione alla proposta di legge

ONOREVOLI COLLEGHI! – La legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, ha innovato la Carta costituzionale novellando l’articolo 51, primo comma, prevedendo che «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» e portando, così, a compimento un percorso politico e legislativo avviatosi da tempo e che si era già manifestato in precedenti modifiche costituzionali quali, ad esempio, la legge costituzionale n. 2 del 2001, che ha stabilito che le regioni ad autonomia speciale devono promuovere condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha

prescritto che le regioni a statuto ordinario devono, con proprie leggi, promuovere la

parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. Il significativo rinnovamento della Costituzione nella direzione dell’impegno alla promozione fattiva delle pari opportunità

ha, dunque, indicato una direzione «obbligata» che impone di affrontare, in termini innovativi, il problema del deficit della rappresentanza di genere nelle istituzioni democratiche, tenendo certamente conto che, tra gli obiettivi principali della modifica all’articolo 51, vi è quello di dare preventiva copertura costituzionale a tutte le iniziative di riforma improntate al principio della cosiddetta democrazia paritaria, in particolare per quel che riguarda la designazione alle cariche rappresentative.

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 invece, soprattutto alla luce delle evidenze, scarsamente compatibile con le pari opportunità nella rappresentanza di genere, come

dimostrato, prima ancora che da qualsiasi altro argomento, dai risultati: una sola donna

togata eletta nella consiliatura 2002-2006, quattro in quella 2006-2010, due in quella 2010-2014 e una soltanto nell'attuale. Come spesso è stato osservato questo è un sistema che lungi dal favorire l'emersione delle figure più rappresentative, a livello nazionale, della magistratura tutta, incrementa e accresce localismi e micro corporativismi e rende sempre più difficile far emergere la questione della rappresentanza femminile. Siamo di fronte, infatti, a un sistema (maggioritario, senza voto di lista), articolato su tre collegi unici nazionali a base uninominale, che di fatto penalizza le donne magistrato, consegnando un potere determinante al peso delle «correnti» e consentendo di limitare i candidati a un numero corrispondente (o di poco superiore) a quello degli eleggibili in forza di «intese» preventive attuate dai gruppi associativi. Il Ministro della giustizia lo scorso anno ha istituito una Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione ed al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura presieduta da Luigi Scotti, che ha concluso i suoi lavori nella primavera del 2016 con la stesura di un'articolata relazione, che è stata oggetto di valutazione anche da parte dello stesso Consiglio, ma alla quale non è seguita una proposta di carattere normativo.

Appare opportuno effettuare anche e soprattutto, un «salto» culturale, che ci porti ad uscire dalle strettoie dei pregiudizi che vedono le donne, in questo caso in particolare le magistrato donne, ritrarsi spontaneamente da candidature e da impegni politici in genere a causa delle oggettive difficoltà nel gestire insieme anche le esigenze familiari.

Abbiamo in realtà moltissime prove di come le donne abbiano, da tempo, imparato a organizzare il proprio lavoro familiare e professionale e con ottimi risultati, anche quali dirigenti di uffici: allora può sorgere il giustificato dubbio che, piuttosto, proprio nei criteri di cooptazione si nasconda ancora il germe della discriminazione. Ecco quindi che occorrono non solo una forte presa di coscienza da parte di tutti gli organi associativi della magistratura, ma anche il pieno coinvolgimento e sostegno delle altre istituzioni e rappresentanze.

Con la presente proposta di legge, che è il frutto anche delle riflessioni e delle elaborazioni

dell'Associazione donne magistrato italiane (ADMI), ci si prefigge di intervenire per modificare la legge n. 195 del 1958, proprio al fine di intro-

durre misure di riequilibrio di genere e antidiscriminatorie che consentano di superare, a legislazione vigente, in attesa della più ampia riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, l'attuale situazione nella quale la componente femminile del Consiglio risulta in numero assolutamente inadeguato rispetto alla presenza femminile nella magistratura, che ormai è del 51,08 per cento. Tale proposta di riforma non giunge a garantire direttamente il risultato della presenza paritaria fra donne e uomini nella componente togata del Consiglio, ma intende ottenere un incremento della presenza femminile attraverso l'introduzione di una norma di principio generale (articolo 23, comma 1) e del meccanismo della doppia preferenza di genere (articolo 25, commi 3 e 5, e articolo 26) già introdotto e sperimentato nell'ambito della rappresentanza politica e anche valutato positivamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 2010. Non si tratta, dunque, di «quote di risultato», ma di una seria misura di riequilibrio, nel rispetto della volontà degli elettori.

2.2. Proposta di legge

Art. 1

1. Alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 23, comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il sistema di elezione favorisce un'equilibrata rappresentanza di donne e di uomini»;

b) all'articolo 25: 1) al comma 3, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Essi possono presentare due candidature in ciascuno dei collegi di cui al comma 2 dell'articolo 23 nel solo caso in cui sia rispettata l'alternanza dei sessi» e dopo le parole: «sotto la responsabilità del candidato» sono inserite le seguenti: «o dei candidati»; 2) al comma 4, le parole: «il candidato» sono sostituite dalle seguenti: «ciascun candidato»; 3) al comma 5, dopo le parole: «di cui all'articolo 23, comma 2,» sono inserite le seguenti: «segue un ordine alternato per sesso e, per ciascun sesso, l'ordine alfabetico. A cura della segreteria del Consiglio superiore della magistratura l'elenco»;

c) all'articolo 26: 1) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. 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»; 2) dopo il comma 3 è inserito il seguente: «3-bis. L'elettore esprime il voto, o i voti scrivendo il nominativo del candidato prescelto, o quelli dei candidati prescelti, sulle apposite linee orizzontali numerate a stampa, recanti i numeri 1 e 2 al fine di contraddistinguere l'ordine dei voti secondo quanto previsto dal comma 3»;

3) al comma 6, dopo le parole: «È nullo» è inserita la seguente: «solo»;

d) all'articolo 27: 1) al comma 1, dopo le parole: «secondo la preferenza espressa» sono inserite le seguenti: «o le preferenze espresse»; 2) al comma 2, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «In caso di parità di voti tra candidati di sesso diverso, prevale il candidato del sesso meno rappresentato nel precedente Consiglio, altrimenti prevale il candidato più anziano nel ruolo».

2.3. Ulteriori approfondimenti

Per ulteriori approfondimenti in merito alla proposta di legge A.C. 4512 Ferranti si consiglia di consultare sul sito www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&idDocumento=4512&sede=ac&tipo= le trascrizioni delle audizioni rese nell'ambito dell'indagine conoscitiva presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati il 29 novembre, il 14 dicembre e il 19 dicembre 2017.

3. Delibera del CSM del 2 aprile 2014. Introduzione delle quote di risultato negli organismi rappresentativi¹

(...)

Possibili prospettive di riforma in magistratura.

Alla luce della significativa evoluzione ordinamentale nella direzione della implementazione massima della partecipazione delle donne agli organismi rappresentativi, si rende oggi indifferibile, anche nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, l'adozione di misure di riforma ed aggiornamento dei sistemi partecipativi e rappresentativi.

Un essenziale passo di ammodernamento potrebbe essere compiuto rigenerando la disciplina elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura attraverso la linfa propulsiva derivante dai principi innovatori sopra illustrati.

A tale fine, occorre premettere che il sistema elettorale vigente è definito dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, come modificata dalla legge 28 marzo 2002, n. 44.

In estrema sintesi, il meccanismo elettorale della componente togata fa perno su collegi unici nazionali, per ciascuna categoria di magistrati eleggibili; l'elettorato passivo è suddiviso in tre categorie: magistrati che eser-

1. Il testo completo della delibera è consultabile al sito www.csm.it/documents/21768/159899/Delibera+2.4.2014+Introduzione+alle+quote+di+genere/Id2f110e-d80f-3058-7001-7cf474d22a38. Tutte le delibere del CSM in tema di pari opportunità sono pubblicate sul sito www.csm.it/web/csm-internet/pari-opportunita/atti-e-documenti-sulle-politiche-di-genere/delibere-del-csm.

citano funzioni di legittimità, magistrati di merito che esercitano funzioni giudicanti; magistrati di merito che esercitano funzioni requirenti; vi è la possibilità di esprimere preferenza per uno solo dei candidati togati che si presentano in ciascuno dei tre collegi unici nazionali.

Data questa struttura, l'eventuale innesto del sistema delle quote sull'attuale modello elettorale, così come è, non appare sostenibile, dato che non appare con esso compatibile, almeno senza comprometterne *ab imis* la natura.

Di conseguenza, si rende auspicabile un intervento legislativo di riforma più ampio e strutturale, coerente con la finalità di garantire il risultato dell'equilibrata presenza.

In tal senso non appaiono sufficienti modifiche legislative tendenti ad innovare il sistema attuale imponendo quote di genere nelle liste elettorali; infatti, le riserve di lista, pur utili in se stesse, si risolvono sovente in un'azione affermativa molto blanda, dato che la presenza delle quote nelle sole candidature risulta spesso completamente inefficace.

Molto più incisiva sembra essere la misura della quota di risultato nella composizione finale dell'Organo.

Invero, il sistema elettorale complessivo potrebbe ben essere riformato attraverso l'introduzione del meccanismo della doppia preferenza eventuale, adottato anche in ambito regionale, con riscontri positivi da parte della giurisprudenza e recepito anche nella nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense. La disciplina del voto di preferenza potrebbe, dunque, essere innovata prevedendosi la possibilità per l'elettore di esprimere un doppio voto se destinato ai due generi diversi.

Inoltre, potrebbe prevedersi che il genere meno rappresentato debba ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti. E questa proporzione minima dovrebbe ovviamente essere garantita anche per la componente laica del Consiglio.

In tal modo, si potrebbe concretizzare un'efficace ed energica azione affermativa, quale strumento tendenzialmente temporaneo idoneo a sbloccare una situazione di impasse, che nessuna politica o cultura di genere è riuscita sinora a superare, a causa del radicamento profondo di una visione maschile delle strutture gestionali o rappresentative e di fenomeni correlati di autoemarginazione femminile.

Per le ragioni esposte,
delibera

di proporre al Ministro della Giustizia una modifica del sistema di elezione del CSM che preveda:

- 1) la doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata;
- 2) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 per la componente togata;
- 3) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 della componente laica".

Gli Autori

GIUSEPPINA ADAMO, Presidente della II Sezione del TAR Puglia e componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

MARIA ELISABETTA ALBERTI CASELLATI, Senatrice e Presidente della III Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura.

ELENA CENTEMERO, Deputata e Presidente della Commissione *Equality and Non Discrimination* del Consiglio d'Europa.

MARILISA D'AMICO, Ordinario di Diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Milano e componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

STEFANO DAMBRUOSO, Deputato componente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati e firmatario della proposta di legge A.C. 4512.

DONATELLA FERRANTI, Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati e prima firmataria della proposta di legge A.C. 4512.

IRENE FORMAGGIA, Presidente della III Sezione Civile della Corte di Appello di Milano.

CARLA MARINA LENDARO, Magistrata e Presidente di A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane.

STEFANIA LEONE, Ricercatrice di Diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Milano.

ILARIA LI VIGNI, Avvocata e scrittrice.

CARMEN MANFREDDA, Presidente del Comitato Antimafia del Comune di Milano.

MARIA MASI, Avvocata e componente del Consiglio Nazionale Forense.

ANIELLO NAPPI, Magistrato e già componente del Consiglio Superiore della Magistratura.

ROSANNA OLIVA DE CONCILIIIS, Presidente dell'Associazione Rete per la parità.

VALERIO ONIDA, Presidente emerito della Corte costituzionale.

ANDREA ORLANDO, Ministro della Giustizia.

PAOLA ORTOLAN, Magistrata e Presidente del CPO presso il Consiglio Giudiziario di Milano.

GABRIELLA REILLO, Presidente della prima sezione della Corte d'Assise di Appello di Catanzaro e Vicepresidente di A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane.

MARIA ROSARIA SAN GIORGIO, Magistrata e componente del Consiglio Superiore della Magistratura.

CECILIA SICCARDI, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Milano.

