Quale cultura quale parità, l' Italia che cambia

di Gabriella Luccioli

1. La scelta dell'endiadi "quale cultura quale parità" che costituisce la prima parte del titolo di questa tavola rotonda, *Quale cultura quale parità, l' Italia che cambia*, mi sembra quanto mai appropriata, perché è certo che un'effettiva parità non è perseguibile in mancanza di una cultura diffusa che percepisca il valore della parità come valore fondante della democrazia. Ed è attraverso una cultura che assuma la parità come elemento essenziale dell'ordinamento che potrà ravvisarsi quel cambiamento dell'Italia adombrato nell'ultima parte del titolo della tavola rotonda.

La vicenda del sistema elettorale del CSM, di cui mi occuperò nel mio breve intervento rispondendo alla domanda di Daniela Carlà, è estremamente significativa al riguardo.

La disciplina relativa all'elezione ed al funzionamento del CSM è stata oggetto nel tempo di numerosi interventi legislativi; attualmente è dettata dalla legge 28 marzo 2002 n. 44, che si fonda su un sistema maggioritario senza voto di lista articolato su tre collegi unici nazionali a base uninominale, uno per i due magistrati della Corte di cassazione e della Procura Generale presso la stessa Corte da eleggere, uno per quattro magistrati del pubblico ministero, il terzo per dieci magistrati degli uffici di merito (per un totale quindi di 16 magistrati), con possibilità di esprimere la preferenza per uno solo dei candidati togati che si presentano in ciascuno dei tre collegi unici nazionali.

E' previsto inoltre che le candidature siano presentate da liste di magistrati con un numero non inferiore a 25 e non superiore a 50 sottoscrittori.

Tale sistema, come peraltro quelli che lo hanno preceduto, penalizza

fortemente le donne ed affida un potere determinante al peso delle correnti dell' ANM, in quanto consente di limitare i candidati ad un numero corrispondente o di poco superiore a quello degli eleggibili per intese preventive agevolmente perseguite o controllate dai gruppi associativi.

La storia della presenza delle magistrature nell' organo di autogoverno è una storia di non presenza o di gravissima sottorappresentanza. Basti al riguardo considerare che per la prima volta è stata eletta una donna, Elena Paciotti, nel 1986, a oltre 20 anni dall' ingresso delle donne in magistratura; negli anni successivi si sono succedute consiliature contrassegnate dall' assenza totale di magistrature o da sparute presenze, sino ad arrivare alla elezione di una sola donna togata nelle ultime elezioni del 2014.

Di poco migliore la scelta del Parlamento, che ha eletto due componenti di sesso femminile, le avvocate Balducci e Casellati.

I risultati di queste elezioni, che ci hanno consegnato un CSM non certo rappresentativo dell'intero ordine giudiziario, appaiono tanto più sconcertanti se si considera che attualmente le donne hanno superato la maggioranza dei magistrati e che nel 2014, al momento delle elezioni, la presenza femminile era assai prossima al 50%.

Evidentemente anche le donne non sono disponibili a votare altre donne, ed anche su questa questione andrebbe fatta qualche riflessione. Ma ancor più sconcertante appare il fatto che tale aspetto del risultato elettorale, che ha segnato una lesione dei diritti di tutti, e non solo delle donne, ed ha ferito la stessa immagine del CSM, non è in alcun modo entrato nel dibattito post elezioni.

Si è lungamente discettato sull' esito della consultazione avendo riguardo alle varie rappresentanze territoriali e alle varie tendenze culturali, alle appartenenze correntizie, ma non una voce si è levata, all' infuori di quella dell' ADMI, per denunciare la gravità di tale esito e per affermare la necessità di porre rimedio al problema con una modifica della legge elettorale.

2. Come è noto, alcuni mesi fa il ministro Orlando ha nominato due commissioni, dette commissione Vietti e commissione Scotti dai nomi dei

due presidenti, perché formulassero proposte di riforma rispettivamente in tema di ordinamento giudiziario e di costituzione e funzionamento del CSM.

La commissione Scotti, che ovviamente si è occupata anche del sistema elettorale del CSM, nella relazione consegnata al ministro prima dell'estate, pur affermando in premessa che il sistema adottabile doveva ispirarsi al principio essenziale della parità di genere, tra i diversi sistemi elettorali presi in esame ha espresso la propria opzione per una ipotesi c.d. mista, che prevede un procedimento articolato in due fasi, la prima di tipo maggioritario per collegi territoriali cui possono liberamente partecipare magistrati che si candidino per la categoria di appartenenza ed in cui ciascun elettore vota per il candidato di ciascuna categoria e può esprimere un secondo voto per un candidato di genere diverso, la seconda di tipo proporzionale per collegio nazionale con liste concorrenti, con la possibilità di una sola o di una duplice preferenza a favore di candidati della stessa lista o anche di altra lista, purché di genere diverso.

A questa seconda fase è ammesso 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 al quadruplo (8+16+40). Ove non si sia realizzata la parità di genere tra i candidati selezionati, si aggiungono altri candidati del genere meno rappresentato che abbiano conseguito il maggior numero di voti tra i non ammessi all'esito del primo turno.

La commissione afferma convintamente nella propria relazione che tale sistema garantisce appieno la parità di genere. Ma è facile dimostrare l'erroneità di tale convincimento: atteso invero che il secondo voto di preferenza per un candidato di genere diverso è facoltativo al primo turno, l'esito di questo si profila del tutto incerto, grazie all'operare di quelle "cordate" che operano storicamente per l'esclusione delle donne dalle aree di esercizio del potere; inoltre la facoltatività anche nella seconda fase del voto di preferenza di genere rende evidente l'assoluta mancanza di certezza di elezione di candidate appartenenti al genere femminile, tanto più ove si consideri che è assai improbabile che siano elette candidate *aggiuntive* che non hanno superato il primo turno, e

che quindi hanno dimostrato una sostanziale debolezza per estraneità a gruppi organizzati.

Si potrebbe persino ipotizzare, applicando il sistema oggetto della proposta, l'elezione di un CSM tutto al maschile, nell'ipotesi (invero improbabile) in cui non venga affatto espressa nel primo turno una seconda preferenza o anche nell'ipotesi (invece del tutto probabile) in cui al secondo turno, pur in presenza di candidature femminili, si votino soltanto candidati uomini.

L'aleatorietà del risultato in termini di rappresentanza di genere dimostra l'inidoneità dello strumento a garantire una efficace tutela del genere svantaggiato. Appare pertanto del tutto lontana da dati di realtà l'affermazione contenuta nella relazione che il sistema prescelto *tutela appieno la parità di genere*.

L'inadeguatezza della proposta formulata dalla commissione Scotti è stata prospettata dall'ADMI al Ministro della Giustizia in un incontro svoltosi lo scorso 18 luglio.

3. Le vicende successive appaiono ancor più sconcertanti. Trasmesso dal Ministro il documento al CSM per il relativo parere, la sesta commissione, competente in tema di riforme, ha affermato, senza alcun approfondimento e senza neppure consultare il comitato pari opportunità presso il CSM, che "merita apprezzamento l'opzione di preservare la parità di genere". Acquisito il parere difforme del comitato pari opportunità in vista del plenum dello scorso 7 settembre, in quella sede è stato presentato dalla consigliera San Giorgio un emendamento che prevedeva l'obbligatorietà, e non più la facoltatività, della seconda preferenza di genere diverso e la introduzione della quota di risultato del 50%. Peraltro nel corso della discussione la proponente ha ritenuto opportuno ritirare l'emendamento nella parte relativa alla quota di risultato, dopo aver riscontrato una generalizzata contrarietà al suo recepimento. È stata infine approvata all'unanimità (ma senza la minima traccia di discussione) la parte che contiene una vaga indicazione delle quote di risultato come strumento astrattamente idoneo a garantire una rappresentanza effettivamente paritaria e l'opzione per la obbligatorietà della seconda preferenza di

genere diverso in entrambe le fasi elettorali previste.

Anche questa soluzione non può soddisfare: è bensì vero che si tratta di un risultato di un certo valore simbolico, dovuto all' impegno dell' unica donna componente togata del CSM, sostenuta dalle due componenti laiche, un risultato che segnala comunque l' attenzione dell' organo di autogoverno al problema, ma è altrettanto vero che la prevista obbligatorietà della seconda preferenza non garantisce il conseguimento di alcuna quota, ben potendo intese preventive tra gruppi associativi, facili da perseguire all' interno di un corpo elettorale molto ristretto, portare ad una concentrazione del voto di genere al secondo turno su una sola candidata o su pochissime candidate.

Si tratta insomma di una misura meramente promozionale. E questo spiega perché è stato così facile raggiungere l' unanimità sull' emendamento San Giorgio nella versione meno impegnativa.

Ben diverso era stato il contenuto della delibera in data 2 aprile 2014 del precedente Consiglio, che proponeva alle forze politiche una modifica del sistema di elezione nel senso non solo della previsione della doppia preferenza di genere per la elezione dei magistrati, ma anche della riserva di una quota minima di genere pari ad un terzo sia per la componente togata che per quella laica.

La parola passa ora al Ministro. La commissione Scotti non ha predisposto un articolato, ma ha soltanto formulato delle proposte; il parere del CSM si muove sempre nell' ambito di una procedura consultiva.

Quel che è certo è che continuerà l' impegno dell' ADMI per la formulazione di un articolato idoneo ad assicurare all' organo di autogoverno quell' equilibrio di genere che non interessa solo le donne, ma è presidio di democrazia e garanzia di corretto funzionamento di una istituzione così rilevante nel sistema costituzionale italiano.

4. Quanto accaduto conferma che l' approccio al tema della sottorappresentanza di genere nel CSM deve essere diverso.

Occorre a mio avviso partire dalla consapevolezza della doverosità di politiche attive di pari opportunità dirette ad eliminare ogni discriminazione di genere, in quanto imposte dagli interventi riformatori

rispettivamente del 2003 e del 2001 sugli artt. 51 e 117 co. 7 della Costituzione.

E' necessario in questa prospettiva finalmente comprendere che le misure di garanzia rese necessarie dalla condizione di svantaggio del genere sottorappresentato non sono "discriminazioni a rovescio" di dubbia legittimità, ma trattamenti idonei al superamento della nozione liberale classica di eguaglianza formale, o "eguaglianza competitiva", in direzione della eguaglianza sostanziale, intesa come parità di risultati, e quindi integrano la dimensione sostanziale dell' eguaglianza.

E va tenuto conto delle aperture offerte dalla stessa Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 4 del 2010, all'esito di un percorso evolutivo estremamente significativo, ha affermato l' esistenza del principio fondamentale della effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell' art. 3, secondo comma, Cost., cui ha opportunamente collegato gli artt. 51 e 117 .

E' necessario ancora considerare che in questa direzione si sono mosse importanti riforme normative: quella dettata dalla legge n. 120 del 2011, che ha previsto - producendo ottimi risultati - la quota di un terzo riservata al genere meno rappresentato nei consigli di amministrazione e negli organi di controllo delle società quotate in borsa o non quotate e controllate dalla PA; quella di cui alla legge n. 247 del 2012 sull' elezione dei consigli dell' ordine degli avvocati; quelle in materia elettorale contenute nelle leggi n. 215 del 2012 e n. 56 del 2014, oltre che in varie leggi regionali.

Né va dimenticato che la legge di riforma costituzionale recentemente approvata e sottoposta a referendum dispone all' art. 55 comma 2 che le leggi per le elezioni delle Camere *promuovono l' equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza* e all' art. 122 comma 1 che la legge della Repubblica *stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l' equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza* degli organismi regionali.

E' necessario infine rispettare i vincoli derivanti sul piano internazionale dalla Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979, ratificata con legge 10 luglio

1985 n. 135, dall' art. 141 del Trattato di Amsterdam, dall' art. 1 del Trattato di Lisbona, dall' art. 23 della Carta di Nizza, dalle direttive e risoluzioni del Parlamento europeo.

In questo quadro di riferimento l' adozione di azioni positive attraverso la previsione di quote di risultato nel sistema di elezione del CSM si impone come una priorità non più rinviabile, in quanto unico strumento idoneo a garantire, nella misura fissata dall' entità delle stesse quote, la presenza delle donne nell' organo di autogoverno.

E' peraltro evidente che l' ingresso effettivo delle donne nel CSM costituirà - costituirebbe - indispensabile strumento di trasformazione dell' istituzione al suo interno, così da spezzare quel circolo vizioso nel quale, come rileva Barbara Pezzini, le differenze di genere si riproducono all' infinito come differenze di potere, che producono a loro volta differenze di genere.

Il discorso torna al punto dal quale la nostra riflessione ha preso le mosse: senza un mutamento di visione e di cultura la strada verso l' obiettivo della parità è quanto mai lunga e difficile da percorrere. E tanto più forti saranno le resistenze sul piano culturale alla effettiva realizzazione di tale obiettivo tanto più difficile sarà il cambiamento nel segno della partecipazione effettiva e paritaria delle donne alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Testo rielaborato dell' intervento svolto nella tavola rotonda “ Quale cultura quale parità, l' Italia che cambia”, nell' ambito del convegno “ Se non è paritaria non è democrazia - Non vi è parità senza democrazia”, che ha avuto luogo a Roma il 20 settembre 2016, organizzato da Accordo di azione comune per la democrazia paritaria.