

Il Rapporto Cepej 2016 e la parità in magistratura

di Loredana Nazzicone

SOMMARIO: 1. Un quadro oggettivo da cui partire. – 2. Reclutamento dei giudici. – 3. Distribuzione di genere fra i giudici ai diversi gradi di giurisdizione. – 4. Ruoli direttivi. – 5. Pubblici ministeri.

1. Un quadro oggettivo da cui partire.

Il rapporto 2016 della *Commissione europea per l'efficienza della giustizia* del Consiglio d'Europa si riferisce al quadro sussistente nel 2014 in 46 Stati e, pur consistendo in un'elencazione di dati statistici, presenta certamente profili di interesse, intorno ai quali ciascuno potrà sviluppare le personali riflessioni.

Chi scrive, infatti, non intende per ora formularne di proprie, volendosi limitare a riportare i dati oggettivi dell'analisi.

I principali "elementi di genere" desumibili dal rapporto 2016 riguardano: il reclutamento dei magistrati; la distribuzione dei generi nei diversi gradi e nei ruoli direttivi, distinti secondo le funzioni giudicanti e requirenti.

2. Reclutamento dei giudici.

L'accesso in magistratura prevede il concorso pubblico in 16 Stati, mentre in 6 è in uso un procedimento che seleziona soggetti dalla lunga e specifica esperienza professionale, 15 Stati hanno un misto di questi metodi e 19 utilizzano altri procedimenti selettivi.

Orbene, solo pochi Stati prevedono misure specifiche di promozione della parità di genere nell'accesso in magistratura.

In particolare, Armenia, Bosnia-Erzegovina, Danimarca, Germania, Montenegro, Norvegia e Inghilterra/Galles precisano di avere specifiche regole al riguardo.

Ad esempio, in Armenia la parità è uno dei criteri di redazione della lista dei candidati giudice, che deve contenere non meno del 25% di ciascun genere.

In Bosnia-Erzegovina, la *Law on the High Judicial and Prosecutorial Council* contempla altresì l'obiettivo della parità come un

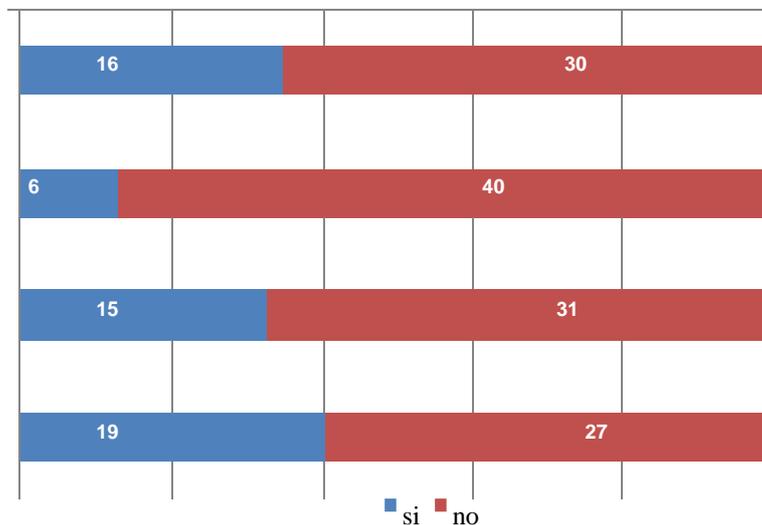
obbligo del Council nell’ambito delle procedure per la nomina e la progressione in carriera dei giudici.

Analogamente, il *Judicial Council* del Montenegro è tenuto all’obbligo giuridico di assicurare la parità di genere nell’ambito del procedimento di nomina.

In Inghilterra/Galles, a sua volta, sussiste la responsabilità legale del *Lord Chancellor* – il ministro della Giustizia – e del *Lord Chief Justice of England and Wales* (Lord Giudice capo della Corte d’Inghilterra e del Galles, storicamente secondo magistrato nella gerarchia della magistratura dopo il Lord cancelliere) di assicurare tale parità.

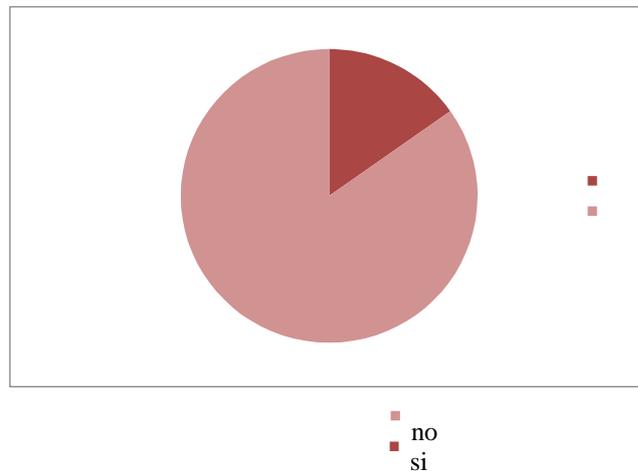
Peraltro, va sottolineato che la maggior parte degli Stati ha norme generali relative alla parità tra uomini e donne nella pubblica amministrazione, che riguardano anche l’organizzazione del sistema giudiziario: così, Germania (a livello dei *Länder*), Austria, Danimarca, Norvegia e Israele hanno previsto espressamente l’applicazione di tale disciplina più generale anche al reclutamento.

In taluni Stati, sono stati intrapresi progetti specifici derivati da norme e principi generali, al fine di rendere la professione di magistrato più accessibile alle donne (così in alcuni *Länder* in Germania, Irlanda del Nord e Scozia).



Procedimento di reclutamento dei giudici

Nell’ordine: concorso pubblico, precedente lunga esperienza
combinazione di entrambi, altro



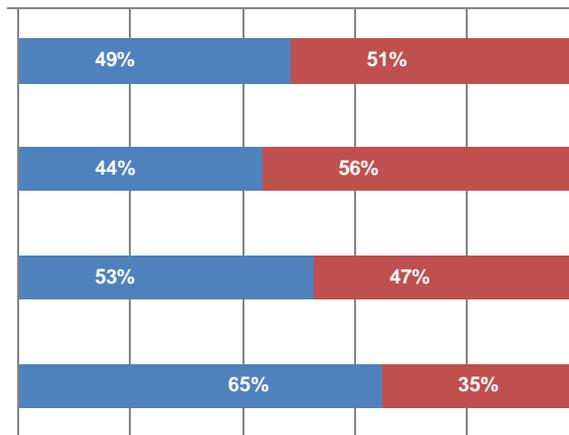
Percentuale di Stati che hanno adottato misure per incrementare la parità nell'accesso in magistratura

3. Distribuzione di genere fra i giudici ai diversi gradi di giurisdizione.

Constatato che l'eguaglianza tra uomini e donne è cruciale per la protezione dei diritti umani, il funzionamento della democrazia, il rispetto della legalità, la crescita economica e la competitività, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – organo decisionale del medesimo, composto dai 47 Ministri degli esteri o dai loro rappresentanti permanenti Strasburgo – ha adottato il *Council of Europe's Strategy for equality between women and men 2014 to 2017*.

Questo programma trasversale mira ad accrescere l'efficienza e la visibilità delle norme sull'eguaglianza, favorendone l'applicazione attraverso azioni ed iniziative concrete; in tale quadro più ampio, la Commissione richiede informazioni specifiche agli Stati circa la distribuzione di genere fra i giudici.

Come già osservato, la maggior parte degli Stati ha una disciplina locale che persegue l'obiettivo della parità nel settore pubblico, la quale tocca anche l'organizzazione del sistema giudiziario. Austria, Danimarca, Germania al livello dei Länder, Norvegia e Israele hanno indicato espressamente l'utilizzo di tali norme generali anche all'assunzione dei magistrati. In alcuni Paesi, sono stati predisposti programmi sulla base delle regole e principi esistenti al fine di rendere il mestiere di giudice più accessibile alle donne (alcuni Lander in Germania, Irlanda del Nord e Scozia). Soltanto Armenia, Bosnia-Erzegovina, Danimarca, Germania, Montenegro, Norvegia e Inghilterra/Galles hanno precisato di aver varato norme apposite per favorire la parità di genere nell'esercizio della professione, così come già nella fase di reclutamento.



Distribuzione per grado di giurisdizione

Nell'ordine: sul totale dei giudici, I grado, II grado e Corti supreme

Come si nota dal grafico sopra riportato, a dispetto delle singole differenze tra i vari Stati, la distribuzione media dei generi è oggi bilanciata.

Tuttavia, se si va poi ad analizzare il dato alla stregua del grado di giurisdizione, è palese come in primo grado le donne siano la maggioranza (56%), mentre in secondo grado l'equilibrio è prossimo ed, infine, vi è una maggioranza netta di uomini (65%) presso le Corti Supreme.

Tali differenze al crescere della gerarchia si spiegano, in taluni Stati, per la alquanto recente femminilizzazione della magistratura, i cui effetti sono di regola più visibili al primo grado, piuttosto che ai successivi.

Merita peraltro, in dettaglio, osservare che: nel Montenegro, le donne giudice sono la maggioranza ad ogni grado (rispettivamente, 56%, 59% e 56%), così come in Bosnia-Erzegovina (64%, 65% e 58%); in Romania, la percentuale di donne cresce ad ogni grado (73%, 74% e 84%).

Tuttavia, in Armenia, Azerbaijan, Irlanda, Turchia e Regno Unito, i giudici sono per la maggior parte uomini in tutti i gradi, mentre in altri stati come Croazia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lussemburgo, Romania e Slovenia, la situazione è invertita. In Irlanda, in appello e nella Corte Suprema si raggiunge la percentuale estrema di 100% uomini e 0% donne.

Presso le Corti Supreme, situazione di totale parità si nota in Grecia ed Ungheria.

4. Ruoli direttivi.

Occorre ora esaminare la distribuzione dei presidenti delle corti fra uomini e donne.

La carica è occupata da uomini nel 67% dei casi. In particolare, sono uomini il 64% dei giudici in prima istanza, il 75% in seconda istanza e l'82% nelle Corti Supreme.

Se si guarda all'interno degli Stati, la tendenza è addirittura enfatizzata in alcuni, dove i presidenti di corte sono tra il 90% e il 100% uomini (Andorra, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Malta e Scozia).

Tutti uomini ricoprono la carica di presidente presso le Corti Supreme di Austria, Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Georgia, Grecia, Ungheria, Italia, Spagna, Svizzera, ed altri (situazione, si ricorda, al 2014).

In definitiva – osserva il rapporto – la parità di genere che sempre più sussiste nel numero complessivo dei giudici nei sistemi giudiziari europei è ancora difficile da trovare per quanto riguarda i ruoli direttivi.

Si deve pensare che, se nel numero complessivo dei giudici le donne sono ormai la maggioranza secondo il dato medio dei Paesi esaminati (51%), tuttavia sono presidenti di corte ancora una minoranza (33%).

Dunque, ad esempio, risulta che, mentre in primo grado le donne occupano il 56% dei posti di primo grado, poi esse presiedono tali uffici solo nel 36% dei casi.

Lo stesso andamento si osserva in secondo grado, dove esse occupano il 47% dei posti di giudice, ma solo il 25% di posti da presidente.

Ciò, come si esprime il rapporto, *“dovrebbe essere considerata la dimostrazione dell'esistenza di un 'tetto di cristallo' che le donne giudice devono affrontare e che ne frena l'accesso alle più alte responsabilità, a dispetto delle loro capacità professionali e del loro numero”*.

5. Pubblici ministeri.

Le conclusioni relative ai giudici sono in gran parte simili per i pubblici ministeri.

La figura è bilanciata in modo paritario, complessivamente, fra uomini e donne.

Tuttavia, vi è una maggioranza di donne in prima istanza (53%), mentre gli uomini prevalgono in seconda istanza (58%) ed ancor più nelle Corti Supreme (63%).

Verosimilmente, ciò dipende, come per i giudici, dal relativamente recente incremento delle donne nei ruoli della magistratura.

In quattro anni – dal 2012 al 2014 – la percentuale di donne è aumentata del 4% tra i P.M. e del 5% tra i giudici.

Peraltro, va notato che, in diversi Stati, le donne P.M. siano la maggioranza in ogni grado (Croazia, Danimarca, Lettonia, Lussemburgo,

Montenegro, Romania e Slovenia). Una simile tendenza positiva si osserva in Bosnia-Erzegovina, Ungheria e Serbia.

La componente femminile dei P.M. è la maggiore in Danimarca (68%), con una percentuale più alta presso la Corte Suprema (77%) che in primo grado (68%).

Di contro, in Albania, Germania, Italia, Moldavia, Turchia e Ucraina i P.M. maschi ancora costituiscono la maggioranza in ogni grado.

Quanto ai capi delle procure, essi sono uomini nel 69% dei casi, e che i P.M. sono il 67% in primo grado, il 72% in secondo grado ed il 76% presso le Corti Supreme.

Come per i giudici, si può notare che la progressiva parità osservata nell'ambito della magistratura non corrisponde affatto a quanto si verifica a livello di dirigenza.

Mentre, infatti, le donne rappresentano il 53% dei pubblici ministeri in primo grado – nel complesso dei Paesi – esse ricoprono posizioni di vertice solo nel 33% dei casi.

In secondo grado, se le donne sono il 42% nel ruolo di P.M., solo nel 28% dei casi ricoprono ruoli direttivi.

Infine, a livello di Corte Suprema, esse occupano il 38% dei posti, ma sono a capo dell'ufficio solo nel 20% dei casi.

È un dato di fatto che l'esame rivela, forse più che per i giudici, come le posizioni di vertice della pubblica accusa siano ricoperte nel 90% o persino nel 100% dei casi da uomini (così in Andorra, Armenia, Georgia, Malta, Moldavia, Monaco, Norvegia, Turchia e Ucraina). Peraltro, occorre precisare che Andorra, Malta e Monaco c'è un unico capo dell'ufficio, denominato *Prosecutor General*.

La situazione è simile in Irlanda con la posizione unica di *Director of Public Prosecutions*: e, tuttavia, l'ultimo era donna, nel 2014.

In conclusione, al pari che per i giudici, risulta un progressivo e continuo aumento di donne pubblico ministero, cresciuto del 4% tra il 2010 e il 2014, onde la parità numerica è ora usuale nei vari Paesi, e si prevede che continui.

Ma, rispetto ai ruoli direttivi, gli uomini restano largamente predominanti a tutti i livelli di giurisdizione.

Conclude, quindi, la Commissione: *“This evolution should be followed carefully to verify in particular if women also reach positions of responsibility in accordance with their number and professional qualities”*.