

La variabile donna nella giustizia

di Milena Falaschi

In materia di pari opportunità la magistratura è certamente in ritardo rispetto al resto del Paese nonostante l'accesso sia regolato da un pubblico concorso.

La constatazione richiede un'analisi.

La rivendicazione della parità di genere si è manifestata alla fine degli anni '80 con una mobilitazione crescente di numerose istituzioni internazionali per la promozione delle donne in posizioni decisionali.

La Convenzione delle Nazioni Unite (CEDAW) per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne nel 1979 ha legittimato le politiche di azione positiva per l'uguaglianza tra i sessi in tutti i settori.

La "democrazia paritaria" è stata evocata in un simposio organizzato nel 1989 a Strasburgo dal Consiglio d'Europa sul tema dell'uguaglianza tra donne e uomini, assumendo poi nel dibattito sviluppatosi all'interno del Consiglio d'Europa e delle istituzioni dell'U.E. , ma anche all'interno degli Stati membri, la valenza di condizione necessaria per il miglior funzionamento di una società democratica¹.

In ambito comunitario, a cominciare dagli anni '80, numerose le risoluzioni e le raccomandazioni adottate dal Consiglio dell'Unione Europea per le pari di opportunità tra uomini e donne ; in particolare, con la raccomandazione 1996/696 , per la prima volta, il Consiglio dell'Unione Europea ha preso posizione a favore di una politica di promozione delle donne nei luoghi di potere, raccomandando agli Stati membri di *" adottare una strategia integrata complessiva volta a favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale e a sviluppare o istituire misure adeguate per realizzare tale obiettivo"*.

¹ Il Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo, è stato fondato con il Trattato di Londra nel 1949 e conta 47 Stati membri; opera attraverso i suoi organi, tra i quali il Comitato dei Ministri.

Nel marzo 2003 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in nome della 'democrazia paritaria', ha adottato una raccomandazione (Rec -2003/3) sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici, invitando in particolare gli Stati membri "a promuovere ed incoraggiare misure tese a stimolare e sostenere nelle donne la volontà di partecipare ai processi decisionali nella vita politica e pubblica".

Sulla spinta di dette raccomandazioni diversi Stati europei hanno adottato leggi per promuovere e/o imporre la parità di genere (va ricordato che la riforma dell'art. 51 Cost. è avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 30 maggio 2003 e che nel 2004 il CSM ha raccolto dei dati mediante questionari in occasione del progetto comunitario concernente la "Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale", la cui realizzazione era stata approvata con delibera dell'assemblea plenaria del 20 marzo 2003, proprio per rendere più agevole l'analisi della "presenza delle donne in magistratura e, nell'ambito di questa, negli incarichi decisionali", si ritenne opportuno optare per "una attività di rilevazione statistica) e parallelamente si è sviluppato il dibattito sulla legittimità del principio di parità, con molteplici filoni nella dialettica politico-giuridica, anche dai contenuti antinomici.

La questione che però dobbiamo porci per affrontare il tema delle quote attiene alla natura della parità: è uno strumento di strategia politica o è essa stessa un principio giuridico?

Una considerazione appare necessaria: la rivendicazione di uguaglianza delle donne ha vocazione globalizzante ed è trasversale, non limitata a una sfera sociale determinata, nel senso che sono presenti sostanzialmente in tutti i gruppi sociali. Ne consegue che non possiamo trattare la questione tenendo conto delle analisi sviluppate per le discriminazioni in genere, proprio perché le donne non sono una minoranza, né una categoria.

Il diritto dell'Unione Europea e le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo (organo previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - CEDU) intendono la parità come un'azione positiva e la definiscono come uno strumento strategico per raggiungere una reale uguaglianza. Seppure non considerato come principio giuridico, tuttavia viene trattato come un principio di natura politica.

Cosa si è fatto in Italia e nella giustizia, in particolare?

Sicuramente va ricordata la recente normativa italiana in tema di quote e cioè la legge Golfo-Mosca n. 120 del 2011 che si inserisce in un settore come quello dell'economia e della finanza notoriamente declinato

al maschile, muovendosi nel solco della politica europea decisamente orientata a fare della tutela di genere una tendenza convinta e da sostenere in tutti i campi, Non va tuttavia dimenticato che la legge Golfo-Mosca ha effetti limitati nel tempo, trovando applicazione per i tre mandati degli organi societari successivi all'entrata in vigore (e quindi di regola per un tempo variabile tra i tre e i nove esercizi).

Le quote, dunque, sono state introdotte nella loro accezione di tappa e non di fine, nella convinzione che la presenza delle donne negli organi delle società non serve tanto, o soltanto, alle donne, ma è effettivamente elemento che genera buone pratiche e produce valore.

Per la verità, i risultati degli studi empirici in materia di relazioni tra *gender diversity* negli organi societari (studio francese del 2007, altro condotto ad Harvard nel 2013), sono nel senso che queste stesse società hanno dimostrato più disponibilità a decidere un turnover negli incarichi di vertice quando la performance dell'impresa calava, nonché capacità di autocritica, disponibilità a modificare le decisioni, resilienza.

Questi studi provano che la presenza delle donne nei cda è elemento che contribuisce alla realizzazione di buone pratiche e alla creazione di valore nel lungo periodo, con particolare riguardo ai lavoratori e può contribuire indirettamente a ricadute positive di carattere sociale, come l'incremento dell'occupazione femminile.

Non è un caso dunque se le imprese italiane con cda a maggiore presenza femminile hanno evidenziato una miglior capacità di resistenza alla crisi (fonte Cerved Group 2010).

Uno studio Bankitalia del giugno 2015 conclude, con specifico riferimento alle società bancarie italiane, che le politiche di genere possono avere un impatto positivo sulla qualità del credito e, in misura minore, sulla redditività, a causa della più elevata avversione al rischio e della maggiore attitudine allo svolgimento di attività di monitoraggio che connotano il genere femminile.

Il Consiglio di Stato, chiamato dal Dipartimento Pari Opportunità a pronunciarsi in sede consultiva sull'estensione dell'ambito di applicazione delle norme anche alle società controllate a capitale misto pubblico-privato, nonché alle società complessivamente sotto controllo pubblico in quanto la maggioranza del capitale sia detenuta da più soggetti pubblici, con il parere n.1801 del 4 giugno 2014 ha risolto in senso positivo la questione, argomentando non solo sulla base della tradizionale motivazione filosofico-giuridica della normativa come espressione di democrazia partecipativa fondata sulla pari dignità della persona, ma anche e soprattutto sulla base del rilievo che tali norme di riequilibrio ingenerano effetti benefici in termini di migliori *performance*, maggiore efficienza, capacità, economicità e buon andamento, pur rilevando che

“l’indeterminato richiamo a differenze antropologiche tra i sessi, non giustifica la conclusione che la pari rappresentanza di essi sia in sé una misura di efficienza”. Dunque, anche qui, non semplicisticamente “*donna è meglio*”, ma “*diversificazione è meglio*”.

Soprattutto, l’apertura alla componente femminile e in genere alle minoranze sottorappresentate rompe il cerchio magico degli *interlocking directorates*, delle protezioni reciproche entro la cerchia degli “*old boys*” (Leighton, Thain 1993), che soprattutto nel capitalismo familiare e familista che connota l’imprenditoria italiana, anche nelle società quotate, è elemento di ristagno e di scarsa reattività di fronte alla crisi; a patto ovviamente che le donne selezionate vengano effettivamente scelte sulla base di rigorosi criteri meritocratici, e non per parentele e affinità illustri.

E nella giustizia?

Nel non lontano anno 1996, sulla spinta dell’appena costituito CPOM (1992), è stato dato avvio ai lavori per l’adozione della circolare n. 160/1996, con la quale si è provveduto per la prima volta all’adozione di misure organizzative atte a conciliare le esigenze familiari (in particolare per gravidanza e per esigenze di assistenza genitoriale della prole, ma anche per motivi di salute) con l’espletamento del servizio. In proposito il CSM, in via di contemperamento delle esigenze di servizio e di assistenza genitoriale ed anche al fine di evitare il ricorso a lunghi periodi di astensione dal lavoro, ha raccomandato ai dirigenti degli uffici giudiziari, *‘su richiesta del magistrato interessato e previo coinvolgimento dei magistrati dell’ufficio’*, di *‘prevedere un’organizzazione del lavoro interna tale da configurare un impegno lavorativo del magistrato in gravidanza o fino a tre anni di età del bambino non inferiore quantitativamente, ma diverso e compatibile con i doveri di assistenza che gravano sulla lavoratrice’*, di cui *‘potranno avvalersi anche i magistrati di sesso maschile con prole fino a tre anni in caso di assoluto impedimento della madre (per motivi di salute o di lavoro) ovvero, in alternativa alla stessa, con il suo consenso’*, con la specificazione che *‘eventuali esoneri saranno compensati da attività maggiormente compatibili con la condizione del magistrato’* e che *‘qualora il settore di servizio in cui opera il magistrato non consenta una organizzazione del lavoro compatibile con le esigenze di famiglia o di salute del magistrato questi, a sua domanda, potrà essere assegnato, in via temporanea, ad altro settore nell’ambito del medesimo ufficio, mantenendo il diritto a rientrare nel settore di provenienza’* (circolare n. 160 del 10.4.1996, modificata con circolare n. 5257 del 6.3.1998).

La inevitabile genericità della circolare ha comportato la sua

sostanziale inattuazione, di qui proposte più concrete da parte del CPOM a tutela della maternità, in parte recepite nei progetti organizzativi degli uffici, le c.d. tabelle.

Ma un più rigoroso rispetto della regolamentazione consiliare in materia di misure organizzative atte a conciliare le esigenze familiari si è avuto solo a seguito della istituzione dei CPO presso i Consigli giudiziari (delibera del 12 dicembre 2007) e soprattutto con la decisione del CSM di inserire nel fascicolo personale del dirigente l'esito di detti provvedimenti ai fini della conferma e del conferimento di nuovi incarichi direttivi e semidirettivi.

Con la legge 13 febbraio 2001 n. 48 sono stati istituiti i magistrati distrettuali (da utilizzare presso gli uffici del distretto nel caso di temporanea assenza dal servizio per malattia o maternità), ma la prima applicazione della nuova disciplina non ha dato i risultati sperati, come risulta dallo studio effettuato dal CPOM e ripreso nella delibera consiliare del 23 luglio 2009.

Solo tendenziale è, poi, rimasta l'iniziativa, veicolata dall'ADMI attraverso il CPOM, di prevedere come criterio tabellare la presenza di donne nella composizione dei collegi giudicanti, soprattutto nella trattazione di reati e controversie sensibili (per es. reati sessuali, tutela delle fasce deboli).

Da ultimo, quanto al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, la recentissima riforma del T.U. sulla dirigenza, nel prendere atto dell'esito negativo della riforma dell'Ordinamento giudiziario di cui alla legge n. 111 del 2007, che di fatto ha aperto il via ad una serie imponente di procedure contenziose nell'ambito delle quali molte nomine sono state annullate dal giudice amministrativo, ha cercato di porvi rimedio con la previsione di parametri più oggettivi.

Anche su questo tema l'ADMI ha rappresentato la propria posizione nel convegno organizzato al Consiglio di Stato il 16 novembre 2015 (ma anche nel luglio 2015 presentando osservazioni agli organi preposti all'approvazione), criticando in primo luogo la scelta dell'abolizione integrale del parametro dell'anzianità e la eccessiva frammentazione del criterio delle attitudini, sicuramente penalizzanti per il genere meno rappresentato, ma soprattutto rappresentando l'esigenza di parametri più oggettivi e soprattutto maggiormente incentrati sul merito della stretta attività giurisdizionale, da cui fare emergere con sufficiente grado di certezza il profilo dei candidati possibili per l'incarico, con successiva scelta che veda i parametri ulteriori – rispetto all'anzianità di servizio, alle concrete modalità di svolgimento del lavoro pregresso e all'esperienza maturata nel settore da dirigere – come meri elementi aggiuntivi, a parità di condizioni.

Tale convincimento si fonda sulle conclusioni raggiunte in sede di realizzazione del Progetto europeo “Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale”, ancora oggi di estrema attualità e meritevoli di ulteriore approfondimento, pubblicate nel Quaderno CSM n. 145, con il partenariato del Ministero della Giustizia italiano, di quello francese, del CGPJ spagnolo e della Procura generale di Romania.

In particolare, una specifica riflessione va condotta sull'accertata tendenza della componente femminile della magistratura a non candidarsi per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi (la c.d. autoesclusione), giustificata in un primo momento con la soddisfazione per le funzioni svolte e l'assenza di interesse per attività diverse, anche se le risposte al questionario distribuito nel 2004 erano nel senso che la presenza delle donne in posizioni di vertice avrebbe inciso positivamente sulla gestione dell'ufficio, grazie al loro valore aggiunto rappresentato dalle maggiori capacità di organizzazione e di mediazione con i colleghi e con il personale amministrativo.

In realtà, il dato che emerge dalle indagini è una certa mancanza di interesse della componente femminile della magistratura nei confronti delle funzioni direttive o semidirettive e ciò si pone perfettamente in linea con le motivazioni che hanno spinto la maggior parte delle magistrato a scegliere la loro professione. Infatti, sempre grazie al questionario del 2004, 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 valorizzano *“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”*.

Nonostante l'ormai pluriennale impegno del CPOM e la grande quantità di dati acquisiti, oltre ad isolate delibere del CSM, da ultimo quella del 2 aprile 2014 in favore delle quote, pur registrandosi oggi una maggiore presenza femminile negli organici in termini assoluti (v. discorso del Procuratore generale della Cassazione del 28.1.2016) e pur essendosi di recente verificata una impennata delle nomine al femminile per incarichi direttivi importanti (n. 4 presidenti di corte di appello) caldeggiata dal nostro Ministro (della giustizia), molto attento alle politiche di genere (v. lettera inviata al quotidiano La Stampa il 9.2.2016), per la magistratura la parità di genere è ancora oggi un obiettivo da raggiungere.

E' un obiettivo che va perseguito con la partecipazione attiva delle magistrature alle scelte di politica giudiziaria da sostenere mediante il contributo personale e l'impegno associativo, soprattutto in questo momento storico che vede istituite presso il Ministero della giustizia due Commissioni tecniche con l'incarico di elaborare schemi di disciplina legale in materia di costituzione e funzionamento del CSM ed in particolare un progetto di riforma del sistema elettorale del CSM.

Un progetto che non potrà non prevedere quote di risultato, perché se lo scopo del Governo è quello di restituire prestigio, imparzialità e buona amministrazione al CSM, un contributo decisivo in questo senso potrà venire proprio dalle magistrature, oggi sempre più attive nel processo di cambiamento in atto nel sistema "giustizia", processo che passa anche attraverso la valorizzazione dei loro talenti e della loro capacità di rinnovamento.*

**Sintesi dell'intervento svolto il 25.2.2016 da Milena Falaschi nell'ambito del corso di formazione "La variabile donna nella giustizia", organizzato in Roma dalla Formazione decentrata della SSM, in collaborazione con il CG e il CPO della Corte d'appello di Roma*