

Eguaglianza di genere in Magistratura

Note a margine del convegno di Milano 25.9.2017

Cinzia Vergine

1. In data 25 settembre si è svolto in Milano, presso l'Università degli Studi, il convegno *Eguaglianza di genere in Magistratura: quanto ancora dobbiamo aspettare?*, organizzato da Università di Milano – *Discrimination and Inequalities Research Strategic Team* e Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale- e dall'ADMI, con la partnership di Genders, Centro di ricerca Universitario Culture di Genere, Politeia, CUG dell'Università degli Studi di Milano, e con la partecipazione di personalità dell'accademia, della magistratura e della politica impegnate in un serrato confronto sul tema della parità nella Magistratura. La ricognizione della normativa e delle concrete esperienze di donne e uomini magistrati ha dato l'avvio alla discussione sulla recente proposta di legge recante misure volte a promuovere l'equilibrio della rappresentanza di genere nel CSM.

Organizzata in due sessioni, la giornata di studio non ha tradito le aspettative, per la qualità e l'alto respiro dei lavori, condotti, nella prima sessione, dalla prof. Marilisa D'Amico che ha retto le fila di un percorso logico teso all'ideale della effettiva parità dei generi. Tale il senso del progredire dei lavori, a partire dall'ampia presenza delle donne in magistratura - presenza ormai del tutto scevra da anacronistici veti, così come avviene anche nelle altre professioni legali- alla ineludibile necessità di una paritaria partecipazione ai processi decisionali interni, dunque anche in ambito di autogoverno, per i quali ancora si registra il *gap* tra magistrato e magistrati, nonostante ciò non sia più giustificato né dal numero delle unità in servizio, né dalle percentuali di genere nell'intero ordine giudiziario.

Problematica cara anche al Ministro della giustizia, che ha ritenuto di indirizzare un saluto agli organizzatori e ai partecipanti al convegno, esprimendo plauso per l'approfondimento di un tema così complesso, ed augurando un proficuo risultato dei lavori, nella convinzione che occorre correggere la contraddizione tra il sempre maggior numero di donne in magistratura e la progressiva rarefazione della loro presenza nei ruoli di vertice, specie direttiva, e di rappresentanza.

Era prevista la presenza del CSM; gli interventi di ben cinque degli attuali consiglieri (le due 'laiche' Prof.ssa Paola Balducci e Senatrice Maria Alberta Casellati e l'unico attuale consigliere donna 'togata', dott.ssa Maria Rosaria San Giorgio, il dott. Claudio Maria Galoppi ed il dott. Piergiorgio Morosini) sono stati però purtroppo annullati, a causa dell'insorgere di concomitante imprevisto ed improrogabile impegno istituzionale in sede di *plenum*. Tale circostanza ha privato i presenti tutti del prezioso apporto che –dall'interno dell'organo di autogoverno – gli stessi avrebbero potuto fornire ad una discussione di pregio, in un dibattito che involge l'appassionante tema della rappresentanza che, nel suo significato più esteso, è carattere fondamentale dello stato moderno . Le consigliere Alberti Casellati e San Giorgio hanno, comunque, fatto pervenire una relazione scritta, esprimendo il loro pensiero in materia.

La prima sessione ha visto, dunque, gli interventi di Daniela Candia, Carmen Manfreda, Irene Formaggia, Giuseppina Adamo, Rosana Oliva De Conciliis e Valerio Onida. Ciascuno portatore della sua personale esperienza e competenza, testimoni, tutti, dell'importante progresso in tema di presenza femminile nelle istituzioni, compiuto e reso possibile dalla straordinaria competenza e lungimiranza delle donne della Assemblea Costituente.

2. Efficace l'introduzione della padrona di casa, prof. Marilisa D'Amico che, nel presentare i relatori, ha anche anticipato il tema della sessione pomeridiana, segnalando il senso della proposta di legge AC 4512, legata al nome della prima firmataria, on. Ferranti, quale strumento di riequilibrio perfettamente compatibile con il dettato costituzionale alla stregua dell'interpretazione resane dalla Corte costituzionale. Un immediato affondo, dunque, nel vivo della discussione che, partendo dal ruolo del 'giudice', protagonista nell'assicurare diritti e accompagnare il processo di trasformazione in senso migliorativo della società civile, ha rimarcato il *vulnus* che alla società intera può derivare dall'assenza -o dalla non paritaria presenza- delle donne anche nella 'rappresentanza' della magistratura. Ecco allora che assume un'importanza fondamentale il richiamo al fermo atteggiamento assunto dalle 'nostre' 21 donne elette all'Assemblea Costituente, artefici della formulazione dell'art. 51 della Costituzione, scevro dal richiamo al concetto di 'attitudini' che si sarebbe voluto introdurre in luogo di quello di 'capacità', richiamo sventato come risulta dal lucido intervento dell'on. Federici -22maggio 1947- che così argomentava: *...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. ...* . Donne così lucide da comprendere, sin

da allora, che l'obiettivo di parità è nell'interesse di tutti:... *non vi può essere un solo passo sulla via della democrazia, che non voglia essere solo formale ma sostanziale, non vi può essere un solo passo sulla via del progresso civile e sociale che non possa e non debba essere compiuto dalla donna insieme all'uomo, se si voglia veramente che la conquista affermata dalla Carta Costituzionale divenga stabile realtà per la vita ed il migliore avvenire per l'Italia. ... nessuno sviluppo democratico, nessun progetto sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile. ...* . Così on. Mattei, 18 marzo 1947.

Perché è necessario risalire addirittura ai lavori della Assemblea Costituente? Perché dai principi in quella sede affermati nasce quello della 'democrazia paritaria', contenuto nell'art. 3 della nostra Carta Costituzionale, alla base della legittimazione degli strumenti antidiscriminatori, mezzo per realizzare la democrazia piena, reale obiettivo dell'affermazione del diritto della donna alla presenza nelle istituzioni e nelle assemblee rappresentative.

Ecco allora che ha un senso il richiamo alle storiche pronunce del Giudice delle Leggi :

* la sentenza - per stessa ammissione della Corte, frutto del contesto storico e socio-culturale dell'epoca - n. 56 del 1958 (sulla composizione dei collegi popolari delle Corti di assise): *“solo da poco più di un quarto di secolo (l'ordinamento n.d.r.) aveva risentito, nella legislazione, gli effetti di una evoluzione verso principi di eguaglianza”*;

* la sentenza n. 33 del 1960 (dovuta alla fiducia nei principi costituzionali della dott.ssa Rosanna Oliva de Conciliis, la cui appassionata testimonianza sia della ineludibile funzione della legge in quanto tale, che dei principi di democrazia paritaria, abbiamo ascoltato *in limine* alla prima sessione del convegno) con la quale si dichiarò la illegittimità costituzionale della norma, l'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, che escludeva le donne da una serie di importanti uffici pubblici implicanti l'esercizio di diritti e potestà politiche; sentenza che è pietra miliare per la tematica di interesse in quanto emancipa l'art. 51 della Costituzione dall'interpretazione in chiave meramente programmatica, facendolo assurgere a principio la cui violazione comporta, tout-court, l'incostituzionalità della norma di rango primario; sentenza prodromica alla legge n. 66 del 9 febbraio 1963, che sancì la possibilità per le donne di accedere a tutti i pubblici concorsi, anche quello di magistrato;

* le sentenze in materia elettorale, rispondenti alla esigenza di partecipazione dell'universo femminile ai processi decisionali, la cui storia si interseca con le novelle legislative anche del dettato costituzionale; mi limito a richiamare: **la sentenza n. 422 del 1995** della Corte costituzionale

(sull'obbligatoria alternanza di uomini e donne nelle liste per le elezioni alla Camera relativamente al recupero proporzionale dei voti, e sul tetto dei due terzi di candidati dello stesso sesso nelle liste per le elezioni regionali e comunali) da cui l'affermazione, assoluta, che in materia elettorale può trovare applicazione soltanto il principio di eguaglianza inteso in senso formale (artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost.) e che qualsiasi disposizione tendente a introdurre riferimenti "*al sesso*" dei rappresentanti, anche se formulata in modo neutro, è in contrasto con tale principio e perciò incostituzionale; **la sentenza n. 49 del 2003** (sulla normativa della Regione Valle d'Aosta, che stabiliva, a pena di invalidità, che le liste dovevano essere formate da "*rappresentanti di entrambi i sessi*": vi si legge che il riferimento neutro ("*ambo i sessi*") non discrimina tra i sessi e non altera la parità di *chances* tra i candidati perché incide unicamente sulla formazione delle liste, dunque non viola gli artt. 3 e 51 Cost; ancora **la sentenza n. 4 del 2010** con la quale si legittima il meccanismo della 'doppia preferenza di genere', in quanto non inquinante il diritto di voto, il diritto all'elettorato passivo, la libertà di espressione del voto, avuto riguardo alla precipua libertà di avvalersi, o meno, della possibilità di esprimere una seconda preferenza.

Ne è seguita una stagione di riforme, che -a partire dalla normativa in tema di composizione dei CdA delle società quotate in borsa, dalla riforma che ha interessato l'ordinamento forense e poi gli organi collegiali delle Camere di Commercio- ha caratterizzato anche la materia strettamente elettorale.

Sinteticamente si richiamano:

* La legge costituzionale, approvata in via definitiva dal Parlamento il 12 aprile 2016 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016 n. 88, recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*" che ha inserito alcune disposizioni in tema di parità di genere all'art. 55 Cost. "*Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*" e all'art. 122 Cost., ove si legge che la legislazione statale definisce i principi fondamentali per promuovere a livello regionale l'equilibrio di rappresentanza di genere.

* La legge 6 maggio 2015, n.52, che detta alcune norme in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera, modificando l'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, col prevedere che, a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessuno dei due sessi possa

essere rappresentato in misura superiore al 50% e che, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati siano collocati in un ordine alternato di genere. Inoltre, sempre a pena di inammissibilità della lista, i candidati capolista dello stesso sesso non possono superare il 60% del totale in ogni circoscrizione (art. 2, comma 10, lett. c).

* La legge n. 20 del 15 febbraio 2016, "*Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali*", la quale assegna alle regioni a statuto ordinario il compito di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure specifiche a seconda dei diversi sistemi elettorali regionali, quali: le quote di lista, l'espressione della cd. "*doppia preferenza*" e l'alternanza di genere.

Il testo prevede tre ipotesi con riferimento alle liste con preferenze, alle liste bloccate e ai collegi uninominali. In particolare, per i sistemi elettorali che prevedono preferenze, sono contemplati due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate). Invece, in caso di liste "bloccate", deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale. Nell'ipotesi di collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo, i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale. La legge non prevede sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle disposizioni volte a garantire la rappresentanza di genere. Principi non applicabili alle regioni a statuto speciale.

* La legge 23 novembre 2012, n. 215, recante disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali (Consigli comunali, Consigli circoscrizionali, Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti; Giunte comunali e provinciali) e nei Consigli regionali.

La questione delle c.d. quote rosa in seno agli organi amministrativi degli enti pubblici è stata regolamentata anche dall' art. 1, comma 137 della L. 7 aprile 2014, n. 56, "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", per il quale "*Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi*

può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico". Peraltro, già prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 137, L. n. 56 del 2014, la giurisprudenza amministrativa aveva avuto modi di affermare che: *"E' illegittimo, per violazione del principio delle pari opportunità, contenuto negli art. 3 e 51 della Costituzione e 23 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché degli artt. 6, comma 3 e 46, comma 2, TUEL, nel testo risultante dalla L. n. 215 del 2012, il decreto di nomina degli assessori tutti di sesso maschile - della Giunta municipale"* (cfr: Cons. St., sez. V, 18 dicembre 2013, n. 6073 sul Comune di Santa Cesarea Terme c. Cretì e altri).

2.1 Per le elezioni del Parlamento europeo, la legge 22 aprile 2014, n.65, ha introdotto anche nella legge elettorale europea disposizioni volte a rafforzare la rappresentanza di genere. In particolare, si è prevista una norma transitoria per il rinnovo del Parlamento europeo del 25 maggio 2014, secondo la quale, nel caso in cui l'elettore esprima tre preferenze per candidati dello stesso genere, la terza debba essere annullata. Si prevede poi che, a partire dal 2019, in ogni lista, i candidati dello stesso sesso non potranno eccedere la metà.

3. La complessità della vicenda che coinvolge la legge elettorale consiglia di limitare l'esame ad alcuni degli aspetti più rilevanti.

Conta, comunque, sottolineare che, a proposito delle Giunte regionali e degli enti locali, laddove l'art. 6 Tuel (dlgs n. 267 del 2000) sancisce il principio di parità nella composizione delle Giunte, Consiglio di Stato e Corte Costituzionale (sent. n. 81 del 2012, a proposito della Giunta regionale Campania) ne hanno affermato la precettività e giustiziabilità: *"gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto"*.

Ove si guardi allora, e tornando alla 'cronaca' dei lavori convegnistici, alla composizione dei collegi che hanno reso le pronunce costituzionali sopra richiamate –ma, in generale, ove si guardi alla composizione dei collegi delle corti di merito e di legittimità che più hanno inciso nella lettura del dato normativo, foraggiandone l'interpretazione in senso conforme al novellato art. 51 Cost.- ci si avvede che la composizione dell'organo non è ininfluyente rispetto alle decisioni che quell'organo assume.

Ne ha offerto contezza, tra l'altro la Presidente Formaggia, che ha ribadito che la donna ha conquistato autonomamente quanto si è fin qui fatto in tema di emancipazione, dovendosi oggi discutere di parità non in termini di non discriminazione –almeno in ingresso in magistratura- ma piuttosto di pari opportunità nei ruoli della stessa. Direzione in cui si muove sia l'ultima delle circolari consiliari varate in tema di accesso ai ruoli direttivi e semidirettivi che quella, recentissima, che postula l'esigenza della ricerca del benessere organizzativo all'interno degli uffici. Se ne è tratto ulteriore riscontro dalle parole della dott.ssa Adamo, Presidente della II Sez. Tar Puglia e componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, che nel tirare le fila della specifica 'situazione femminile' nell'ambito della magistratura amministrativa, ha segnalato la preponderanza del genere maschile, offrendo un interessante visuale comparatistica, con particolare riferimento al tribunale federale tedesco.

Nel concludere la sua relazione, la prof. D'Amico ha espresso il plauso rispetto all'iniziativa del CSM nella decorsa consiliatura, assunta con delibera del 2 aprile 2014, che si faceva carico di questo problema ragionando della scarsa presenza di donne nell'organo di amministrazione autonoma della magistratura, il CSM, ove oggi la rappresentanza femminile è limitata a tre sole donne, una sola espressione della componente togata. E dove, non v'è dubbio, ancor più in presenza di una sempre maggiore femminilizzazione della magistratura, il tema della rappresentanza merita anche di essere declinato nel rispetto di principi di democrazia e rappresentanza paritaria, questione di giustizia, di funzionalità dell'organo, e infine più prosaicamente, di corretto utilizzo – come si addice ad un sistema economicamente virtuoso- di ogni risorsa disponibile: *“La discriminazione verso il genere femminile nella vita civile rappresenta una diseconomia, perché comporta la rinuncia a metà delle risorse disponibili”*, così il Consiglio di Stato, Parere n. 1801 del 2014, nell'ambito di una pratica relativa alla corretta interpretazione della legge n. 120 del 2011, in tema di CdA. Quella delibera aveva proposto una correzione al sistema di elezione del CSM recato dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, così come modificato nel 2002, al fine di prevedere vere e proprie “quote di risultato”. Richiedeva: *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.*

Da tanto, anche, l'interesse manifestato rispetto alla proposta di legge AC 4512, prima firmataria l'on. Donatella Ferranti, Presidente della Commissione giustizia della Camera dei Deputati, che con una esaustiva relazione ne ha delineato ragioni e sostanza.

4. L'importanza del tema sotto un profilo culturale oltre che politico è stata testimoniata dal Prof. Valerio Onida, Presidente emerito della Corte costituzionale. Egli ne ha sottolineato lo spessore culturale e istituzionale, nella loro interdipendenza. Ha sottolineato come, essendo il tema della uguaglianza tra i sessi del tutto peculiare -in quanto deve, tenendo conto delle differenze, valorizzarle- occorre una seria e raffinata promozione dello stesso nelle sedi istituzionali, perché sia coltivata la necessità non solo della eliminazione delle discriminazioni tra uguali, ma della valorizzazione delle differenze, e si comprenda che la declinazione del tema è interdipendente rispetto al fine che ci si prefigge. Col risultato di una sua sempre differente valenza, esemplificata con la sua irrilevanza in ambiti come quello scolastico/valutativo, e la necessaria sua valorizzazione, invece, onde garantire l'uguaglianza, sostanziale, nel campo del lavoro. Emblematica, al proposito, la questione delle condizioni di accesso ai ruoli delle forze armate, laddove il requisito dell'altezza minima del candidato è stato a lungo l'icastica rappresentazione della mistificazione del dato dell'uguaglianza e concreto fattore di ingiustizia.

Poste queste premesse, e superato ormai il tema dell'accesso della donna ai pubblici uffici e nella magistratura in particolare, il prof. Onida ha sfiorato il tema dell'importanza dell'equilibrio di genere nella formazione dei collegi giudicanti, e, più in particolare, l'influenza della componente femminile nella giurisdizione *tout-court*, sia quanto alle modalità di esercizio che alla sostanza dello *ius dicere*. Tema che, pregevole anche da un punto di vista sociologico, rende conferma della bontà dell'evoluzione ormai compiuta, essendo la presenza femminile in tale contesto essenziale - non solo e non tanto a titolo di rivendicazione di genere quanto - per la buona qualità del risultato di giustizia.

5. Sono stati anche affrontati i temi, tecnicamente più spinosi, della 'progressione in carriera' delle magistrature, e, poi, della loro deficitaria presenza negli organismi rappresentativi e di autogoverno della magistratura. Problemi da esaminare partitamente.

Quanto alla dirigenza -ed alle nomine ad incarichi semidirettivi più che direttivi- in via di progressivo sensibile miglioramento.

Quanto alla rappresentanza, vero snodo problematico, specchio di quanto accade nell'intera società civile, dove il reale problema è quello della presenza delle donne in politica più che quello delle donne nelle professioni; della questione -in politica e nella pubblica amministrazione- si è già detto, con una larga digressione rispetto alla stretta 'cronaca' di quanto emerso durante i lavori del convegno; col risultato del respiro tutto politico del tema -così ha affermato Onida- attesa la necessità ed

ineluttabilità, per raggiungere l'equilibrio nella rappresentanza di genere, dell'introduzione di misure di riequilibrio, quali quelle adottate, in politica, in termini antidiscriminatori.

Sono, infatti, noti i dati numerici della partecipazione femminile nelle ultime consiliature CSM. . Il Consiglio si compone di membri elettivi di cui 16 togati ed 8 laici, oltre ai membri di diritto, il Presidente della Repubblica, il Procuratore Generale presso la Cassazione e il Primo Presidente della Cassazione; ebbene, per guardare solo agli ultimi tempi, vi è stata, nel quadriennio 2006-2010 la presenza di quattro magistrature, nel quadriennio 2010-2014, di due magistrature e nell'attuale 2014-2018 solo di una magistratura; sul fronte laico due componenti nella consiliatura 2006-2010, nessuna in quella 2010-2014 e due nell'attuale 2014-2018.

Questo il cuore concreto del problema rispetto alle elezioni dei componenti del CSM. Se nella rappresentanza 'politica' –a differenza di quanto accade a livello di giunte locali- occorre assicurare il massimo rilievo alla scelta degli elettori, dal che la illegittimità costituzionale di 'quote di risultato' in senso tecnico, altro e del tutto legittimo costituzionalmente è il promuovere l'incremento della rappresentanza femminile rispetto alle attuali percentuali, attraverso l'adozione di misure antidiscriminatorie. E tali misure ben possono essere la previsione dell'alternanza di genere dei candidati nelle liste, e anche la doppia preferenza di genere, legittime in virtù del sottile ma fermo, confine tra rappresentanza 'separata' e promozione. Ove, poi, si consideri che il CSM è organo sì rappresentativo, ma del tutto peculiare in termini di rappresentanza del corpo elettorale, non esistono, ha affermato il presidente emerito della Corte costituzionale, ostacoli all'adozione di misure siffatte. Non si tratta, qui, di assicurare una rappresentanza 'politica', ma di assicurare una rappresentanza di un corpo, quello magistratuale, che da logiche di appartenenza politica prescinde. Il che ancor più legittima il ricorso a misure di promozione di una equilibrata presenza dei generi, tanto più che misure siffatte sono state ritenute efficaci e valide per quei sistemi elettorali, ove la componente politica è preponderante.

6. Particolarmente ricco il contraddittorio nell'arco della sessione pomeridiana. A presiedere la dott.ssa Lendaro, Presidente ADMI, che ha introdotto il tema illustrando l'attuale sistema di elezione del nostro CSM., organo elettivo e -per certi versi- rappresentativo del corpo giudiziario. Quindi, hanno fatto seguito gli interventi sul merito della proposta di legge Ferranti ed altri, svolti da Aniello Nappi, Stefano Dambruoso, Donatella Ferranti, Elena Centemero, Maria Masi e Ilaria Li Vigni. Sostenitori, tutti, di quella filosofia che già dal 2008, data di costituzione della Rete dei

Comitati Pari Opportunità delle Professioni Legali presso il CSM (che riunisce i Comitati pari opportunità della magistratura ordinaria, contabile, militare, amministrativa e tributaria, dell'avvocatura e dell'avvocatura dello Stato), si è proposta di indagare le ragioni della scarsa presenza femminile nei luoghi di rappresentanza e di implementare l'attuazione dei principi di parità, con la esclusione di ogni forma di discriminazione. In tale contesto la Rete promuoveva quali strumenti di riequilibrio di genere, le c.d. "quote di risultato".

Filosofia sposata dall'avvocata MASI, componente del Consiglio Nazionale Forense, e dall'avvocata Li Vigni, che hanno reso testimonianza della loro passione e determinazione in proposito.

Filosofia prima e strumento poi che hanno ispirato anche la delibera del CSM del 2 aprile 2014, di cui protagonista è stato l'allora consigliere Nappi, unitamente alle due consigliere allora componenti del consesso.

Una breve digressione per chiarire la portata dei loro interventi. L'attuale sistema di elezione del CSM rinvia dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, più volte modificata, da ultimo con la legge 28 marzo 2002, n. 44. L'elezione da parte dei magistrati ordinari dei sedici componenti "togati" viene ora effettuata: *a)* in un collegio unico nazionale, per due magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la medesima; *b)* in un collegio unico nazionale, per quattro magistrati che esercitano le funzioni di PM presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia ovvero che sono destinati alla Procura generale presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 116, r.d. n. 12/1941, come sostituito dall'art. 2, l. 13.2.2001, n. 48 (poi abrogato dall'art. 4, d.lgs. 23.1.2006, n. 24); *c)* in un collegio unico nazionale per dieci magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla Corte di cassazione, ai sensi dell'articolo 115 r.d. n. 12/1941, come sostituito dall'art. 2, l. n. 48/2001 e, successivamente, dall'art. 1, co. 3, d.lgs. n. 24/2006. La votazione nell'ambito dei tre collegi unici nazionali non avviene più sulla base di liste con formula proporzionale, ma nei confronti di un solo candidato, con elezione di quei magistrati (due di legittimità e quattordici di merito, di cui quattro svolgenti funzioni requirenti e dieci funzioni giudicanti), che riportano il maggior numero di voti (a parità di voti prevale l'anzianità di ruolo e a parità di questa l'anzianità anagrafica). Si tratta, dunque, di un sistema maggioritario senza voto di lista. Disposizione determinata dall'esigenza –nei fatti comunque tradita– di un'inversione di rotta rispetto alla previgente disciplina col sistema di votazione per liste concorrenti, apertamente espressione delle 'correnti', libere associazioni di magistrati, con valorizzazione sì del pluralismo

associativo ma passaggio da una ‘rappresentatività di tipo categoriale/corporativo’ ad una ‘di tipo politico/ideologico’.

Il sistema è stato sottoposto al vaglio della commissione di studio istituita con decreto del 12.8.2015 del Ministro della giustizia (cd. Commissione Scotti), che, in sede di disamina delle proposte di modifica della disciplina vigente, con relazione 16 marzo 2016 ha *“sottolineato l’esigenza che il sistema adottabile risponda ad alcuni requisiti essenziali, e cioè: che si ispiri al principio della parità di genere; che risulti nettamente diverso dal sistema vigente sul quale – come si è detto – le critiche sono state pressoché unanimi; che garantisca la possibilità di scelta tra un’ampia platea di aspiranti ai quali sia dato proporsi come candidati a prescindere dalla designazione di gruppi associativi; che renda riconoscibile e manifesto il progetto di giurisdizione che i candidati intendono presentare”*.

Dei sistemi prospettati come praticabili -proporzionale a turno unico con liste concorrenti, maggioritario a doppio turno, ibrido con liste concorrenti ma senza voto di lista, sistema con collegi nazionali a voto trasferibile e sistema articolato su un primo turno con collegi locali senza liste e su un secondo turno per collegi nazionali ma con liste concorrenti- la Commissione ha valorizzato quello che è sembrato *“...soddisfare più degli altri le esigenze enunciate e cioè :di favorire la parità di genere, di garantire la possibilità di scelta tra una platea ampia di aspiranti ai quali sia possibile proporsi a prescindere dalla designazione di gruppi associativi consolidati, di rendere riconoscibile il progetto di giurisdizione che le candidature intendono rappresentare. ...”*. Sinteticamente tale sistema si articola in una prima fase di tipo maggioritario -per collegi territoriali- e in una seconda fase di tipo proporzionale per collegio nazionale con liste concorrenti (con applicazione del quoziente elettorale e con voto di preferenza, singola o duplice a favore di candidati della stessa lista o anche a favore di altra lista purché di genere diverso in entrambi i casi). Tralasciando il dettaglio tecnico della proposta nella sua interezza, si sottolinea, in quanto aderente al tema qui in discussione, che il sistema si articola in una prima fase -con la partecipazione di magistrati candidati per categoria di appartenenza e nel collegio ove esercitano l’attività giudiziaria- in cui l’elettore riceve tre schede ed esprime il voto per il candidato di ciascuna categoria, potendo esprimerne un secondo voto per un candidato di genere diverso comunque risultante dalle candidature ammesse; ed in una seconda fase, in cui i candidati ammessi, avendo ottenuto il maggior numero di consensi, sono numericamente pari al quadruplo dei magistrati da eleggere per ogni categoria. In caso di mancata realizzazione della parità di genere tra i candidati con maggior numero di voti , si aggiungono altri candidati

del genere meno rappresentato, individuati in base al numero di voti –in ordine progressivamente decrescente- ricevuti all’esito del primo turno. Le liste presentate nel secondo turno devono comprendere candidati che hanno superato il primo turno, e in numero tale, possibilmente doppio o multiplo, per favorire la parità di genere.

Principio, quello della parità di genere, che la stessa Commissione ha ritenuto di riaffermare con fermezza, peraltro anche a proposito del sistema elettorale previsto per il consiglio direttivo della Cassazione e dei consigli giudiziari.

Tale posizione di apertura – per quanto oggetto di valutazione da parte dello stesso consiglio - non è stata poi seguita da alcuna proposta di carattere normativo, propulsiva di quella democrazia paritaria di cui si diceva nell’incipit di queste note.

Su tali basi l’ADMI ebbe ad elaborare una proposta di legge in tema di riforma del sistema elettorale del CSM, poi modificata ma, comunque, recepita nel suo intento dalla proposta dell’on. Ferranti, che direttamente abbiamo potuto ascoltare durante il convegno.

Donatella Ferranti ha riconosciuto l’importanza dello spirito della delibera 2 aprile 2014 del Consiglio Superiore, ed ha illustrato come la proposta di legge in parola, *“Modifiche alla legge 24 marzo 1958 n.195 in materia di equilibrio tra i generi nella rappresentanza dei magistrati presso il Csm”*, espressione di quell’ideale di democrazia paritaria condiviso con ADMI, prevede l’introduzione di una norma di principio generale (art. 23, con l’aggiunta al comma 1 del seguente periodo: *“Il sistema di elezione favorisce una equilibrata rappresentanza di donne e di uomini.”*), e del meccanismo della doppia preferenza di genere (esplicitato con le modifiche agli articoli art.25 commi 3, comma 4, comma 5; dell’art. 26, da cui l’esplicita comminatoria di nullità del secondo dei voti espressi se indirizzato a candidato dello stesso genere di quello per cui è stato espresso il primo voto; dell’art. 27, ove si prevede, per il caso di parità di voti tra candidati di sesso diverso, la prevalenza di quello appartenente al genere meno rappresentato nel precedente consiglio, e, in subordine, quello più anziano in ruolo) che, già sperimentati nell’ambito dei sistemi di rappresentanza politica e positivamente valutati, in quella sede, dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 4 del 2010, sono volti a realizzare, esclusivamente, misure di riequilibrio, nel pieno rispetto della volontà degli elettori, e non ‘quote di risultato’. Pur nella consapevolezza dell’attuale fase di fine legislatura, l’on. Ferranti ha sottolineato l’importanza della proposta di legge quale solida base di discussione anche a prescindere dalla riforma dell’intero sistema elettorale del CSM, un vero e proprio ‘intervento chirurgico’ sul sistema attuale, postulante l’affermazione del necessario equilibrio di genere, di cui, pure, non si

ignora l'effetto, collaterale, di scompaginamento degli equilibri sin qui determinatisi con la formazione di liste formate da candidati in numero sostanzialmente pari agli eleggibili.

Evidente allora la fecondità della discussione che si è sviluppata durante il convegno, e ciò tanto più ove si consideri anche quanto affermato dalla on. Centemero, a proposito delle potenzialità concrete espresse dalla presente legislatura, particolarmente fertile dal punto di vista della parità di genere, ma in ritardo nella materia elettorale. Ciò sebbene talune nostre norme siano di esempio in Europa, in quanto hanno messo in luce come debba essere favorito il raggiungimento di quella soglia paritaria di presenza di genere indispensabile in ogni consesso per un corretto processo di *decision making*.

Discussione sulla cui ineluttabilità e concretezza anche il consigliere Nappi si è espresso, mettendo in luce il divario tra morale –anche costituzionale- e costume che, ancora, ostacola il perseguimento di un soddisfacente livello di democrazia della società. E nello specifico del sistema elettorale del CSM, la concretezza di una prassi che in virtù del sistema vigente di candidature individuali, organizzate sulla base di tre collegi nazionali –per i magistrati di merito- svincolate da liste, finisce col limitare numericamente le candidature con la creazione di liste ‘virtuali’ e il raggiungimento di accordi, in qualche misura trasversali, tra le diverse correnti espressione della magistratura associata. Con individuazione, conseguentemente, anche di candidati che non necessariamente rappresentano le migliori personalità che la magistratura tutta può offrire. Al contrario –ha sostenuto Nappi- l’allargamento della piattaforma delle candidature consentirebbe, genericamente, tale obiettivo, ma non può concretamente perseguirsi se non attraverso la reintroduzione delle liste. Nella consapevolezza che la previsione di doppia candidatura di genere comporta un aumento di complessità nel governo dei candidabili da parte delle correnti. Ma se ben congegnato, il sistema della doppia preferenza non necessariamente finirebbe per privilegiare le ‘correnti’ numericamente maggiormente consistenti, se non per ciò che concerne, forse, l’espressione dei consiglieri di cassazione (conseguenza superabile, comunque, con l’individuazione di candidati di particolare e comprovato spessore).

Sicuramente una proposta equilibrata, dunque, quella del progetto di legge in esame, almeno ‘allo stato dell’arte’, ed in attesa di una complessiva rivisitazione del sistema elettorale degli organi di autogoverno della magistratura. Una proposta che non dovrebbe incorrere in censure di incostituzionalità, introducendo una facoltà sia nella presentazione delle candidature che nell’espressione del voto. Una proposta rispettosa dell’assunto espresso dallo stesso CSM, nella

Risoluzione sulla relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione ed al funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, assunta con Delibera consiliare del 7 settembre 2016, ove, ribadito che il “... governo autonomo della magistratura ... richiede per potersi esprimere a pieno, una componente togata munita di piena rappresentatività, rispetto alla base magistratuale, secondo la prospettiva da parte dei candidati di un sistema assiologico ed una prospettiva progettuale che dia senso alla stessa categoria della “elettività”. ...”, ferma la fondamentale importanza di quelle ... formazioni intermedie, di natura associativa (art. 2 Cost.), (che) costituiscano uno dei momenti più positivi del dispiegarsi delle potenzialità democratiche del nostro ordinamento..., si dichiara, con chiarezza, l’ “importanza del rispetto del principio della parità di genere”, pur risolto col richiamo a ‘quote di risultato’ conseguibili “... con la previsione della indicazione obbligatoria di un secondo candidato di genere diverso in entrambe le fasi elettorali ipotizzate nella relazione”. Proposta, comunque, che induce ad interrogarsi sul senso ultimo del concetto di rappresentanza in un consesso quale quello del CSM, organo a rilevanza costituzionale, in cui la rappresentatività, epurata da connotazioni ‘politiche’, deve esprimersi con riferimento all’intera base magistratuale, nel rispetto del criterio elettivo.