

L'incerto destino della parità di genere nel disegno di riforma del CSM

Antonietta Carestia

1. In prossimità dell'otto marzo, il CSM ha provveduto ad aggiornare le statistiche sulla composizione per genere della magistratura, anche con riferimento alla distribuzione percentuale delle funzioni direttive e semidirettive, offrendo un quadro che conferma ed anzi accentua le tendenze già rilevate nell'analisi dello scorso anno.

Al 2 marzo 2022 su 9.576 unità, compresi i magistrati in tirocinio, le donne sono 5.283, pari ad una percentuale del 55 % circa.

Ben diversa è la distribuzione degli incarichi direttivi che vede una netta prevalenza di uomini con una percentuale del 73 % circa, il che significa che tre magistrati su quattro che svolgono funzioni direttive sono uomini.

Quanto alle funzioni semidirettive, i dati sono più equilibrati, ma su dieci magistrati le donne sono meno della metà, ricoprendo il 45 % degli incarichi semidirettivi. In particolare, per le funzioni direttive, si ha una concentrazione degli incarichi presso i Tribunali per i minorenni (il 40% contro il 24 % dei Tribunali ordinari) e presso le Procure per i minorenni (il 59 % contro il 17 % delle Procure ordinarie).

Significativo anche il dato della distribuzione per genere dei vincitori di concorso, perché, alla data della rilevazione statistica, su 284 MOT le donne sono 175 pari al 62 % circa del totale, in aumento di ben quattro punti percentuali rispetto allo scorso anno.

Sulla presenza delle donne nell'organo di autogoverno i dati sono ancora più eloquenti e nella loro scarna rappresentazione numerica denunciano il grave e persistente ritardo delle istituzioni nel dare attuazione ai principi costituzionali di uguaglianza e pari opportunità. Siamo, infatti, passati dall'unica donna togata eletta nella consiliatura 2002-2006 (su sedici magistrati eletti) a quattro e a due in quelle successive, per tornare ad un'unica donna nella scorsa consiliatura e poi a sette in quella attuale, dopo le consultazioni elettorali parziali determinate dalle ben note e tristi vicende che hanno scosso e ferito gravemente l'intera magistratura.

È evidente che le ragioni di questi dati così deludenti, oltre che in meccanismi elettorali che premiano gruppi organizzati alle cui scelte di politica associativa le magistrature sono per la maggioranza estranee, vanno ricercate anche e forse soprattutto nei gravi pregiudizi e stereotipi culturali che operano nella società e a tutti i livelli contro le donne.

E proprio in considerazione di quest'analisi difficilmente contestabile l'ADMI ha più volte sollecitato una riflessione ed un confronto sulla introduzione di quote di risultato nelle elezioni dei componenti togati del CSM, sulla spinta di una nuova e diffusa cultura di genere anche nelle istituzioni pubbliche e sulla base anche dei risultati positivi raggiunti dalla legge Golfo-Mosca del 2011, con la quale sono state previste in via temporanea quote obbligatorie di genere nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali delle società quotate, normativa che secondo gli ultimi dati disponibili ha fatto crescere la percentuale di donne nei cda dal 7% a quasi il 40% e che è stata estesa anche alle controllate pubbliche.

2. La riforma Cartabia, attraverso numerosi emendamenti, nel modificare talora radicalmente l'originario disegno di legge A.C. 2681 ha dato delle risposte alle problematiche della parità di genere, prevedendo meccanismi di parità per l'assegnazione di incarichi direttivi e semidirettivi e per il riequilibrio della rappresentanza di genere nell'organo di autogoverno.

In particolare, oltre ad un contenimento del numero degli incarichi semidirettivi attraverso una rivisitazione dei criteri di attribuzione, il nuovo testo del ddl, nel caso di parità di valutazione risultante dagli indicatori del merito e delle attitudini, conserva il criterio residuale dell'anzianità, *“salva la necessità di dare prevalenza al candidato appartenente al genere meno rappresentato, nel caso in cui emerga una significativa sproporzione, su base nazionale e distrettuale, nella copertura dei posti direttivi o semidirettivi analoghi a quelli oggetto di concorso”* (art. 2).

Una previsione che certamente restituisce il senso di un'attenzione alle problematiche di genere, ma forse una maggiore concretezza quanto agli indicatori e/o alla misura della sproporzione potrebbe facilitare l'attuazione della delega, tenuto conto dei dati e dei ritardi chiaramente espressi dalla serie storica delle rilevazioni statistiche.

Sul piano ordinamentale non sono previste altre misure di pari opportunità, ma per completezza di indagine dovranno pur sempre essere esaminati in termini di genere gli effetti di ricaduta del nuovo complessivo impianto, laddove ai fini delle valutazioni di professionalità di cui all'art. 11 del d.lgs 2006, n.160, prevede l'articolazione del giudizio positivo in *“discreto, buono o ottimo con riferimento alla capacità del magistrato di organizzare il proprio lavoro”*, nonché *“l'acquisizione a campione della documentazione necessaria ad accertare l'esito degli affari nelle successive fasi o gradi del procedimento e del giudizio”* (art.3.), assecondando in tal modo scelte di iperproduttività e

alimentando tendenze al conformismo nella interpretazione e applicazione della legge, secondo le condivisibili osservazioni svolte dai rappresentanti dell'ANM nelle recenti audizioni alla Camera dei deputati.

Una prospettiva che se ha effetti riduttivi e di depotenziamento del ruolo dei magistrati e della Magistratura, rende ancora più difficile il percorso professionale delle donne magistrato, per le difficoltà di superare quel *gender gap* che i dati delle rilevazioni statistiche del CSM raffigurano in modo efficace e significativo e che affonda le sue radici in arretratezze culturali e ritardi organizzativi dell'intero sistema, nonostante capacità ed impegno profusi dalle magistrato nell'esercizio delle funzioni giudicanti e requirenti e lo sforzo personale e collettivo per la costruzione di un nuovo modello di giudice, aperto alle istanze di giustizia dei cittadini e lontano da obiettivi carrieristici, sterili e pericolosi come la storia recente ci ricorda.

3. Sul sistema per l'elezione dei componenti dell'organo di autogoverno la riforma Cartabia introduce importanti e sostanziali modifiche all'attuale sistema, discostandosi dal testo Bonafede. Per una ricostruzione dei passaggi fondamentali, si rinvia al puntuale contributo di Tiziana Orrù, pubblicato in questo numero, in cui si richiamano anche le proposte formulate nel tempo dall'ADMI per la introduzione di efficaci misure per il riequilibrio della rappresentanza di genere nella composizione del CSM. In sintesi, la riforma si ispira ad un sistema maggioritario temperato.

Tredici candidati verranno eletti con il *sistema maggioritario*: due in ciascuno dei quattro collegi per i giudicanti, due in ciascuno dei due collegi per i requirenti cui deve aggiungersi il miglior terzo su base nazionale, due nell'unico collegio per i magistrati di legittimità.

Per i giudicanti è previsto un recupero di cinque candidati da eleggere con *meccanismo proporzionale* in un collegio "virtuale", in cui i candidati possono collegarsi tra loro sia nel singolo collegio che tra diversi collegi, potendo in tal modo partecipare al riparto dei seggi riservati alla quota proporzionale. I cinque seggi verranno assegnati sulla base di un quoziente determinato senza tenere conto dei voti ottenuti dai candidati eletti; un correttivo che dovrebbe favorire quelle forze che non hanno avuto successo nella fase maggioritaria, come si precisa nella Relazione illustrativa degli emendamenti.

Sulle tre schede, una per ogni collegio (magistrati giudicanti, requirenti e di legittimità), può essere indicato il nominativo di un solo candidato.

Quanto al genere, viene assicurata una parità di *chance*; per ogni collegio i candidati devono essere almeno sei e cioè pari al triplo dei seggi ed *ogni genere deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi*, in difetto verrà integrato il numero delle candidature

mediante sorteggio tra i magistrati che non abbiano manifestato la loro indisponibilità; in caso di parità di voti prevale il candidato appartenente al genere meno rappresentato a livello nazionale (v. ddl artt. 29, 31 e 32).

La proposta emendativa è stata approvata alla unanimità dal Consiglio dei ministri nello scorso mese di febbraio al fine dichiarato di superare i profili problematici emersi in ordine al funzionamento del CSM e recuperare l'immagine e la credibilità della magistratura, liberandola da forme deteriori di protagonismo e di potere delle correnti che hanno occupato ampio spazio nel dibattito pubblico degli ultimi anni.

4. La scelta del sistema maggioritario, in misura prevalente, non accoglie la nostra richiesta di sistema proporzionale che meglio è in grado di assicurare il pluralismo delle idee e la voce delle minoranze e per analoghe ragioni ha sollevato perplessità anche nell'ANM, che pure si era espressa per una scelta proporzionale e contro lo strumento del sorteggio, inizialmente proposto da alcune parti politiche.

Di fatto, le diverse simulazioni effettuate sull'andamento del voto, sulla forza e sul sostegno dei gruppi organizzati, sui possibili collegamenti per i cinque seggi da assegnare con il sistema proporzionale, hanno dimostrato che il peso delle correnti può continuare ad essere importante e persino fondamentale, che tanti sono gli scenari possibili.

In particolare, la mancanza di concrete misure di parità rende incerta la stessa presenza delle donne nell'organo di autogoverno o quanto meno una consistenza numerica accettabile, proprio come è stato fino ad oggi. Pesano su queste negative previsioni la scarsa capacità di aggregazione tra donne, la mancanza di un diffuso senso di solidarietà, la scarsa consapevolezza dei saperi e dei nuovi modelli culturali che pure si vanno delineando ed affermando positivamente nell'esercizio della giurisdizione da parte delle donne magistrato.

Ma l'esito incerto del nuovo sistema elettorale ci conferma nella convinzione che la deriva emblematicamente rappresentata dai fatti dell'Hotel Champagne richiedono altri interventi ; che il pluralismo delle idee va preservato per la intrinseca capacità di rinnovamento del sistema giustizia in tutte le sue articolazioni; che il correntismo va combattuto restituendo le correnti al loro ruolo e alla loro funzione di confronto democratico sulle scelte di politica giudiziaria che incidono sull'intero sistema giustizia; che sono necessari meccanismi più incisivi per riequilibrare la rappresentanza di genere nell'organo di autogoverno.

Al riguardo va sottolineato che il PNRR fa rientrare la parità di genere e il contrasto alle discriminazioni di genere tra le priorità di uno dei tre assi strategici da perseguire quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del Piano; che la UE ha adottato per il quinquennio 2020-2025 un nuovo

Strategic Engagement sulla *Gender Equality*, con l'obiettivo di promuovere l'*empowerment* delle donne in quanto potente fattore di crescita anche economica dei Paesi ; che nel luglio 2021 anche l'Italia si è dotata di una *Strategia Nazionale per la Parità di Genere* , con un piano complesso di interventi e misure trasversali che prevedono tra l'altro l'estensione delle quote di genere già previste dalla legge Golfo-Mosca anche ai membri degli organi esecutivi, l'attuazione delle vigenti disposizioni di legge in materia di parità di genere nelle leggi elettorali regionali, l'introduzione di quote di genere negli organi collegiali direttivi della P.A. e degli enti pubblici e affini.

E dunque, perché non prevedere anche per la elezione dei componenti togati del CSM una quota di risultato che tenga conto della presenza delle donne nella magistratura, peraltro oggi maggioritaria? Per esempio, facendo ricorso a meccanismi già sperimentati, come la doppia preferenza di genere obbligatoria che potrebbe essere introdotta con modifiche non particolarmente sovvertitrici dell'attuale impianto.

Ed invece questa esigenza sembra essere stata avvertita per la elezione dei componenti laici , per i quali l'art. 28 prevede che siano “*scelti , nel rispetto della parità di genere garantita dagli artt. 3 e 51 della Costituzione, secondo principi di trasparenza nelle procedure di candidatura e di selezione...*”, disposizione che nella Relazione illustrativa è definita come “regola di indirizzo” , ma con la precisazione che i laici “*dovranno essere eletti nel rispetto della parità di genere*”. Come già rilevato dai primi commentatori, la disposizione, pur necessitando di norme regolamentari, ben può essere interpretata e trovare applicazione in un'ottica di parità di risultato e non solo di parità di *chance*.

I tempi ristretti per l'approvazione e l'urgenza della situazione politica ed economica complessiva rendono improbabile un intervento modificativo del testo nel senso da noi auspicato; è ragionevole quindi ritenere che le elezioni per il rinnovo dei componenti del CSM in scadenza a luglio si terranno con il nuovo sistema delineato nella riforma.

L'esito si profila incerto quanto al genere, ma potrebbe anche sorprenderci positivamente, rivelando una certa lungimiranza delle scelte della Ministra.

Infatti, non è da escludere che un nuovo senso di consapevolezza sul ruolo delle donne magistrato e sul valore aggiunto di cui sono portatrici nell'esercizio della giurisdizione, l'etica della professione che ha trovato nelle donne una affermazione convinta e una pratica diffusa, oltre ad una ritrovata compattezza e solidarietà di genere possano costituire un importante punto di svolta, spingendo ed assicurando una presenza paritaria nell'organo di autogoverno piena ed effettiva o quanto meno

significativa.

5. Ma c'è il rischio di un arretramento delle posizioni complessivamente fatte proprie dalla Ministra Cartabia .

È recentissima la notizia diffusa dalla stampa sulla presentazione di ben 456 subemendamenti relativi alla riforma dell'ordinamento giudiziario e del sistema per la elezione dei componenti del CSM.

Le proposte emendative non sono ancora disponibili sul portale della Camera , ma - da quanto si desume dalle dichiarazioni dei proponenti – trattasi di subemendamenti diretti ad incidere e a stravolgere in più punti l'impianto della riforma .

Così per esempio la (ri)proposta del sorteggio per la scelta dei candidati pari ad un multiplo dei componenti da eleggere; la introduzione della separazione delle funzioni tra magistratura requirente e giudicante, già oggetto di quesito referendario; la responsabilità diretta del magistrato e l'attribuzione di un punteggio da 4 a 10 in sede di valutazione di professionalità ; uno stop penalizzante di 5 anni per i consiglieri, alla scadenza del mandato, prima di concorrere per un posto direttivo o semidirettivo ovvero per l'assegnazione in Corte di cassazione.

Queste solo alcune delle proposte emendative che dovranno essere esaminate e che oggettivamente comportano un grave rischio per i tempi e per la stessa sorte della riforma, che già presenta punti di criticità e può subire ulteriori e inaccettabili stravolgimenti.