

Accesso alla dirigenza e principio di parità di genere: sistemi giudiziari europei a confronto

1. Premessa

La storica sotto rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive e nelle posizioni *lato sensu* di vertice dei pubblici uffici non é dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità e accesso agli incarichi direttivi, ma a fattori culturali , economici e sociali.

Al fine di riequilibrare l'accesso nelle assemblee elettive e alle posizioni di vertice, sia a livello interno sia a livello eurounitario e internazionale, sono state poste le basi normative per assicurare misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica, elettorale e amministrativa.

Il quadro normativo costituzionale, eurounitario e convenzionale, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, 2° comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese.

2. Quadro normativo essenziale di riferimento

Sul versante interno

Art. 51, I comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 1, accesso uffici pubblici e cariche elettive in condizioni di eguaglianza “A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini” (l. n. 1 30 maggio 2003).

Art. 117, 7° comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). La prima norma costituzionale citata dispone che “Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”. La seconda norma costituzionale stabilisce che “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”.

In Italia, le Azioni Positive sono previste dalla l.125/1991 e dal d.lgs. 196/2000 allo scopo di favorire l'occupazione femminile e rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità. E' stato adottato il d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna" che raccoglie tutte le disposizioni normative in materia.

A sottolineare la necessità della presenza delle donne nelle posizioni dirigenziali è stata adottata la l. n. 120 del 2011 che prevede una quota riservata al genere meno rappresentato nei consigli di amministrazione e negli organi di controllo delle società quotate e nelle società non quotate controllate dalla Pubblica Amministrazione.

Sul versante eurounitario

L'art. 23 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea stabilisce che “La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi compreso in materia di occupazione, lavoro e retribuzione. Il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedono vantaggi a favore del sesso sottorappresentato”.

Il Trattato di Lisbona sancisce la parità tra uomini e donne come uno dei valori comuni agli Stati membri (art. 1 bis) e ribadisce che l'UE combatte le discriminazioni e promuove l'eguaglianza (art. 2, comma 3).

L'Unione Europea ha adottato una doppia strategia per le Pari Opportunità e l'uguaglianza di genere: le Azioni Positive e il Gender Mainstreaming.

Le prime sono Azioni mirate a situazioni definite e circoscritte, messe in atto per risolvere una particolare situazione di discriminazione. Il Gender Mainstreaming implica azioni di sistema che mirano a trasformare cultura, politiche e strategie.

Il mainstreaming¹ è una strategia molto importante perché mira a cambiamenti culturali che coinvolgono tutte le componenti dei sistemi in quanto prevede che, prima che le decisioni siano prese, siano individuati i probabili impatti che queste possono avere sulle donne e sugli uomini.

In tale contesto va ricordato il Patto europeo per la parità di genere (2011-2020) con cui il Consiglio dell'UE ha affermato che le politiche volte a promuovere la parità di genere sono vitali per la crescita economica, la prosperità e la competitività e ha ribadito l'impegno a:

1) colmare i divari di genere nell'occupazione e nella protezione sociale, compreso il divario di retribuzione tra i generi, per realizzare gli obiettivi della strategia «Europa 2020», soprattutto in tre settori di grande importanza per la parità di genere, vale a dire l'occupazione, l'istruzione e la promozione dell'inclusione sociale, in particolare tramite la riduzione della povertà, contribuendo così al potenziale di crescita della forza lavoro europea;

2) promuovere un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata per le donne e gli uomini lungo tutto l'arco della vita, in modo da realizzare la parità di genere, ampliare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e contribuire a fronteggiare le sfide demografiche;

3) combattere ogni forma di violenza contro le donne al fine di garantire a queste ultime il rispetto dei loro diritti e realizzare la parità di genere, anche nella prospettiva di una crescita inclusiva².

Sul versante internazionale

Va innanzitutto rilevato che l'Italia sin dal 1985 è parte della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata nel 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ratificata con l. 10 luglio 1985, n. 135).

Secondo l'art. 2 CEDAW, ogni Stato aderente condanna qualsiasi tipo di discriminazione nei confronti delle donne e ne combatte l'eliminazione attraverso le misure più appropriate, compresa l'adozione di nuove leggi e/o di riforme legislative.

¹ La definizione di *gender mainstreaming* è in lingua inglese perché la traduzione italiana richiede un lungo giro di parole: la definizione 'Ottica di genere' ne coglie solo in parte il significato. *Gender* significa genere e *mainstreaming* è una parola composta da *main* che significa principale e *stream* che significa corrente; la desinenza -ing sta a indicare movimento, quindi: il genere all'interno della società che si muove, ovvero al centro delle politiche e azioni e non al di fuori di queste.

² Conclusioni del Consiglio del 7 marzo 2011 sul Patto europeo per la parità di genere (2011-2020) (2011/C 155/02)

Il Comitato internazionale che sorveglia lo stato di attuazione della Convenzione CEDAW ha formalmente rilevato che le donne sono in condizione di svantaggio nell'accesso agli incarichi decisionali e ha chiesto all'Italia di adottare concrete misure *“per accelerare il raggiungimento della piena ed eguale partecipazione delle donne nei processi decisionali a tutti i livelli e in tutti i settori anche attraverso l'uso di quote di genere”*³.

La recente analisi presentata a ottobre 2015 dal Mc Kinsey Global Institute ha posto in evidenza il potenziale economico che potrebbe derivare dal superamento delle diseguaglianze di genere, con un aumento del PIL per la sola Europa del 9% sottolineando in particolare che la parità di genere nel mondo del lavoro non è realizzabile senza un cambiamento degli atteggiamenti e delle convinzioni riguardo al ruolo della donna nella società⁴.

3. Dati risultanti dall'analisi della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio di Europa.

Il Rapporto CEPEJ 2014 (dati 2012)⁵ pone a confronto gli ordinamenti giudiziari di 47 Paesi membri del Consiglio di Europa con riferimento alla composizione della magistratura.

Dall'analisi risulta che:

- in 22 Paesi il numero delle donne in magistratura ha superato quello degli uomini (Slovenia, Serbia, Ungheria, Croazia, Grecia, Bosnia Erzegovina, Estonia, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Francia,

³ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Republic of Italy, luglio 2011, punti 32 e 33- ove si legge che *“The Committee urges the State party to: (a) intensify its efforts to strengthen women’s representation in leadership roles and in decision-making positions in political bodies, including Parliament and regional councils, in the public administration, including in the diplomatic service, and in the private sector, and to that end take adequate temporary special measures;*

(b) take additional to accelerate the achievement of women’s full and equal participation in decision making at all levels and in all areas;

(c) consider taking additional legislative measures under article 51 of the Constitution to increase the number of women in political and public positions, including through the use of gender quotas, and to ensure adequate representation in such positions of Roma and migrant women, and women from the south of the country, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ITA-CO-6.pdf>.

⁴ Queste le considerazioni sul Rapporto, A. Carestia, Il T.U. sulla dirigenza: un'occasione mancata?, www.giudicedonna.it n. 3/2015.

⁵ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

Lituania, Macedonia e Portogallo) ed in altri ha raggiunto la parità (Paesi Bassi, Italia, Finlandia, Danimarca e Spagna);

- per ciò che concerne l'accesso alla magistratura, il rapporto dà conto del fatto che le donne superano gli uomini nella selezione concorsuale;

- per quanto riguarda gli incarichi direttivi, il dato è negativo, sussistendo un significativo divario tra generi.

Uniche eccezioni in tale quadro sono Israele, Grecia, Irlanda e alcuni Paesi dell'est europeo dove le donne che occupano posti direttivi sono in numero superiore, sia pure di poco, agli uomini. Da tali dati emerge, dunque, la geometria di una piramide che, come è stata efficacemente descritta, risulta più rosa alla base e più azzurra al vertice⁶.

Per quanto concerne l'adozione di specifiche previsioni di genere nella progressione in carriera, il Rapporto CEPEJ indica che:

- vi è un primo gruppo di Paesi (Austria, Danimarca e Islanda) che hanno adottato previsioni normative in materia di parità di genere. In Austria e in Danimarca, ad esempio, la parità di genere è principio che si applica in via generale per l'accesso all'impiego pubblico; in Islanda c'è la legge n. 10 del 2008 sulla parità di trattamento tra uomini e donne che si applica anche alle nomine e alla carriera dei giudici;

- vi è un secondo gruppo di Stati che invece hanno adottato specifiche previsioni volte ad assicurare l'eguaglianza di genere nei rispettivi ordinamenti giudiziari (Bosnia e Herzegovina, Germania, Montenegro, Armenia). In Germania i Länder federali hanno adottato specifiche previsioni di rispetto del gender parity per la progressione in carriera dei giudici e dei pubblici ministeri; in Bosnia e Herzegovina l'art. 33 della legge 25/2004 sull'Alto Consiglio della magistratura prevede che i criteri di reclutamento dei giudici e dei pubblici ministeri devono essere effettuati nel rispetto della parità di genere. Uno specifico piano di azione è stato adottato in Norvegia per assicurare la parità di genere nella nomina dei Presidenti di Tribunale;

- in altri Paesi, il principio di parità governa le decisioni concernenti gli incarichi della magistratura, senza che sia stato necessario adottare

⁶ Così C. Vergine, *Il colore delle quote nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, www.giudicedonna.it n. 3/2015

specifici strumenti normativi (Svezia, Regno Unito e Irlanda). In Svezia, ad esempio, il principio di parità viene in considerazione nel caso in cui nella scelta del candidato vi sia identità di capacità e idoneità.

L'assetto descritto dal Rapporto CEPEJ è confermato dal Quadro di valutazione UE della giustizia del marzo 2015⁷ ove la Commissione europea ha rilevato, tra l'altro, che "Maggiore è il grado di giudizio, minore è la percentuale dei giudici donna. Anche se la percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado presenta una tendenza in aumento, per quanto riguarda le corti supreme resta ancora molto da fare nella maggior parte degli Stati membri per raggiungere l'equilibrio di genere pari al 40%-60%".

4. Qualche dato attuale: Stato per Stato.

Francia

Non sono previste quote di genere né con riguardo all'ingresso in magistratura, né con riguardo alla progressione in carriera. Le donne rappresentano il 75 % dei magistrati di primo livello.

Anche nel caso della magistratura francese la percentuale della presenza femminile scende molto per gli incarichi direttivi (22 %) : nel 2013 sono stati nominati 10 presidenti di corti di appello, tra i quali una sola donna.

Nel febbraio 2014 il gruppo di lavoro presso il Consiglio superiore della magistratura francese ha presentato al Ministro della giustizia le proprie osservazioni in merito al tema della parità dentro la magistratura.⁸

In particolare, il gruppo di lavoro ha preso in esame, da un lato, il dato (in percentuale basso) dell'accesso delle giudici agli incarichi direttivi e dall'altro, quello della crescente partecipazione femminile al concorso in magistratura; al fine di riequilibrare l'attribuzione degli incarichi apicali in magistratura ha esaminato, altresì, la possibilità di applicare la legge 12.03.2012, "Sauvadet", che fissa per l'attribuzione a ciascun sesso degli incarichi direttivi nella pubblica amministrazione il raggiungimento dei

⁷ Strumento di informazione diretto ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficienza della giustizia, fornendo dati obiettivi, attendibili e comparabili sui loro sistemi di giustizia civile, commerciale e amministrativa consultabile sul sito web della Commissione europea IP – 15. 4575 IT.

⁸ Consultabile sul sito web del Ministero della giustizia francese <http://www.justice.gouv.fr/la-garde-des-sceaux-10016/parite-dans-la-magistrature-26688.html>

seguenti obiettivi in percentuale: 20% entro l'anno 2013, 30% entro l'anno 2015, 40% a partire dall'anno 2018.

Il gruppo di lavoro ha osservato che applicare il sistema della legge Sauvadet alla magistratura, oltre alle difficoltà di assimilare le funzioni giudiziarie a quelle burocratiche (prefetti, ambasciatori etc.), non risolverebbe comunque il disequilibrio esistente in quanto le percentuali assicurate da quella disposizione sono già, nella prassi, raggiunte dalla magistratura femminile.

Piuttosto, resta il problema degli incarichi di vertice della magistratura; per quanto riguarda l'incarico di presidente di Corte di appello o di presidente di Tribunale di Grand Instance al gennaio 2013 i Presidenti erano per il 78% di sesso maschile con un 22% di sesso femminile. Il Rapporto del gruppo di lavoro suggerisce che siano adottate delle "direttive" da parte del CSM per monitorare anno per anno lo scarto esistente tra obiettivi e risultati.

Quanto all'accesso in magistratura, il Gruppo di lavoro ha indicato l'obiettivo di rendere più appetibile a ciascuno dei sessi la funzione giudiziaria consentendo di accedere alla Ecole Nationale de la Magistrature anche agli aspiranti avvocati e a coloro che abbiano conseguito il titolo della Ecole Nationale d'Administration.

Germania

Non sono previste quote. Ma nelle attribuzioni degli incarichi la candidatura delle donne viene preferita a parità di qualificazione.

Numericamente le magistrate sono per la maggior parte in servizio presso i Tribunali di prima istanza.

Spagna

Non è prevista una quota di genere per le magistrate, né con riguardo all'ingresso in magistratura, né con riguardo alla progressione in carriera. Nell'anno 2007 è stata approvata la legge n. 3 del 2007 per l'effettiva uguaglianza tra donne e uomini, diretta ad eliminare qualsiasi discriminazione fondata sul sesso.

Italia

Anche in Italia non è prevista alcuna quota di genere né con riguardo all'ingresso in magistratura né con riguardo all'attribuzione degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Secondo dati del CSM aggiornati a maggio 2015:

- le donne magistrato sono 4584 a fronte di un numero di colleghi uomini pari a 4663 (9247);
- nell'accesso in magistratura le donne risultano aver superato i colleghi uomini (percentuale del 64% ultimo concorso);
- su 249 magistrati con incarichi direttivi, soltanto 52 sono incarichi svolti da donne il 20% (fa eccezione solo tribunale minori);
- per gli incarichi semidirettivi, risulta che in un caso su tre le mansioni direttive sono svolte da una donna (il 30%);
- due donne sono Presidenti di Corte di appello su 22 posti in totale; una soltanto è Procuratore generale presso la Corte di appello;
- per gli incarichi direttivi e semidirettivi riguardanti la funzione requirente la percentuale scende ancora di più: direttivi (12%) e semidirettivi (18%);
- in Corte di Cassazione ci sono 5 donne con funzioni direttive giudicanti e 42 uomini. I magistrati giudicanti sono 211, di cui 74 donne (dati 2014).
- Significativo è il dato delle domande pervenute dal primo gennaio 2011 fino al maggio 2015 per la copertura di posti direttivi in uffici giudiziari: soltanto nel 15% dei casi la domanda è di una magistrato. Per i posti semidirettivi invece una domanda su tre vede una donna come candidata.

Merita altresì attenzione la questione del cambiamento di sede e di distretto per effetto del conferimento di incarichi direttivi. Su 133 donne cui è stato conferito un incarico direttivo o semidirettivo, in 25 casi ciò ha comportato il cambiamento del distretto e in altri 24 casi il cambiamento di sede.

5. Proposte operative

Alla luce dei dati esaminati, può essere formulata una proposta operativa rivolta ai componenti delle due Commissioni di studio istituite dal Governo presso l'Ufficio Legislativo del Ministero con decreto 12 agosto 2015, al fine di elaborare progetti di riforma rispettivamente in

ordine all'accesso e al conferimento di incarichi in magistratura e alla costituzione e al funzionamento dell'organo di autogoverno⁹.

Da un lato, si deve insistere per la introduzione di uno strumento volto a valorizzare il criterio del "genere meno rappresentato" nel conferimento degli incarichi di direzione, recuperando quanto proposto dal Comitato pari opportunità presso il C.S.M. durante l'esame dello schema del Testo Unico sulla dirigenza.¹⁰ Allora era stato ideato un meccanismo che avrebbe consentito, ove la valutazione comparativa tra due o più aspiranti al medesimo incarico direttivo e semidirettivo si fosse conclusa con giudizio di equivalenza dei rispettivi profili professionali, di dare rilievo a quello del genere meno rappresentato rispetto all'incarico da attribuire¹¹.

Dall'altro, si auspica che le Commissioni di riforma tengano in debito conto alcune delle soluzioni di riequilibrio di genere proposte dallo stesso CSM, già nella precedente consiliatura.

Mi riferisco, in primo luogo, alla delibera del 2 aprile 2014, recante l' "Introduzione delle quote di risultato negli organismi rappresentativi", che - partendo dalla premessa che "una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali costituisce elemento di giustizia sociale e condizione necessaria al migliore funzionamento della società democratica" - si proponeva una modifica del sistema di elezione del CSM, prevedendo la doppia preferenza di genere nell'elezione della componente togata e la riserva di una quota minima di genere (di 1/3) sia per la componente togata sia per quella laica.

⁹ In particolare, le Commissioni sono state incaricate di predisporre, l'una, un progetto di riforma nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione della disciplina in ordine a revisione geografia giudiziaria, accesso alla magistratura, sistema di illeciti disciplinari ed incompatibilità; valutazioni di professionalità e conferimento degli incarichi; mobilità e trasferimenti di sede; organizzazione degli uffici del P.M. e l'altra, di elaborare uno schema di riforma della disciplina in tema di costituzione e funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, tenendo conto delle iniziative di "autoriforma" e delle proposte elaborate dallo stesso C.S.M. Così in C. Vergine, op. cit..

¹⁰ Cfr. I. Perinu, op. cit., a proposito dell'art. 24 del T.U.

¹¹ E' stato possibile invece introdurre nel Testo Unico all'art. 2 la seguente generale dichiarazione di intenti: "Il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi deve avvenire nel rispetto delle pari opportunità e al fine di promuovere l'equilibrio tra i generi", oltre ad aver attribuito rilevanza al principio delle pari opportunità ai fini della valutazione della capacità del dirigente in relazione al conferimento e alla riconferma nell'incarico. Nessuna traccia delle questioni di tutela del genere vi era nell'originario proposta di bozza del Testo unico e in proposito, condivisibilmente, si è parlato di "una specie di dannazione della memoria che sembra accompagnare le fragili vittorie delle battaglie di genere o anche solo la conquista di posizioni all'apparenza largamente condivise ma sempre rimesse in discussione a conferma dell'esistenza di una forte resistenza culturale del sistema a recepire cambiamenti secondo una prospettiva di genere", così A. Carestia, op. cit.

Mi riferisco, in secondo luogo, al contenuto della successiva delibera del C.S.M. del 24 luglio 2014, sulla ‘Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale’, che - prendendo atto del “difficile equilibrio tra l’impegno nella professione e la cura della famiglia – la quale storicamente e culturalmente continua ad essere di prevalente pertinenza femminile” - aveva indicato tra i “possibili interventi per una futura azione del sistema di autogoverno” quello di “*affinare il sistema di selezione dei dirigenti, valorizzando maggiormente le esperienze professionali maturate nella giurisdizione e negli uffici giudiziari, tenendo conto della minore mobilità che caratterizza il percorso professionale delle donne e che non deve rappresentare un indiretto fattore di discriminazione*”. *

Irene Ambrosi

** Intervento svolto al Convegno **Autogoverno delle magistrature. Discrezionalità e indipendenza nel sistema delle garanzie**, II Sessione, organizzato dall’ADMI e dal CPO dell’ANM, in collaborazione con il Coordinamento Nuova Magistratura Amministrativa e i CPO della giustizia amministrativa e contabile (CUG), presso la sede del Consiglio di Stato in Roma – Sala di Pompeo, il 16 novembre 2015. Il Presidente della Repubblica ha conferito la medaglia d’oro al convegno per la rilevanza dei temi trattati.*