

Accesso alla dirigenza: esercizio della discrezionalità, limiti, controlli

Sono veramente lieta di prendere parte oggi a questa tavola rotonda e di contribuire al dibattito sull'autogoverno della Magistratura da diverse prospettive: quella di donna, quella di dirigente della pubblica amministrazione e, per ultimo, quella di componente designata in rappresentanza del Dipartimento per le Pari Opportunità presso il CPO del CSM.

Quest'ultimo incarico, in particolare, mi ha consentito di vivere più da vicino il cambiamento che è in atto nella Magistratura con riferimento in particolare all'accesso alla dirigenza.

Vorrei però iniziare innanzitutto ponendo alla vostra attenzione lo studio **“Avanti ragazze al lavoro!”**, pubblicato pochi minuti fa sul sito internet del Corriere della Sera, che è stato realizzato nel 2013 da **Valeria Solesin**, uccisa nel barbaro massacro del *Bataclan* a Parigi lo scorso 13 novembre 2015 .

Come si evince dal suo studio, in Europa l'occupazione femminile è stata promossa fin dagli anni '90 attraverso la Strategia Europea per l'occupazione (SEO). Obiettivo delle Istituzioni Comunitarie è stato ed è tuttora favorire l'occupazione femminile in tutte le fasi del ciclo di vita, ed in particolare nei momenti considerati “rischiosi”, che coincidono con l'arrivo dei figli.

Nel contesto europeo per promuovere l'occupazione femminile non si possono ignorare le conseguenze dell'arrivo dei figli sull'attività professionale delle donne.

Nel 2011, il tasso di occupazione delle donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni era infatti del 65% in Francia, contro il 50% in Italia. In Italia, più che in Francia, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, evidenziava la Solesin, può essere influenzata dall'età e dal numero di figli.

Se da un lato, infatti, l'Italia fatica a raggiungere l'obiettivo, sancito dal trattato di Lisbona, di un'occupazione femminile al 60%, anche in Francia, che quell'obiettivo lo ha raggiunto, l'occupazione delle donne è però sensibile all'età e al numero di figli presenti nel nucleo familiare.

Lo studio conclude con l'auspicio di una maggiore condivisione delle responsabilità familiari e professionali tra le donne e gli uomini in entrambi i paesi.

Come si evince anche dallo studio di Valeria Solesin, pertanto, una equilibrata condivisione delle responsabilità familiari costituisce un elemento fondamentale per incentivare l'occupazione femminile e promuovere la presenza femminile nei ruoli apicali.

In Italia la percentuale di donne che ricoprono ruoli di vertice in ambito economico e politico ha subito negli ultimi anni un lieve aumento, se si tiene presente anche il settore privato, in particolare grazie ad azioni positive, a nuovi modelli di organizzazione del lavoro e alla sperimentazione di buone prassi. Questi interventi complessivamente hanno portato a risultati importanti, che pongono l'Italia in alcuni campi all'avanguardia nel panorama europeo.

Guardiamo per esempio ai passi in avanti fatti nella rappresentanza di genere sia in Parlamento (le donne sono circa al 30%) sia nel Governo (le donne all'insediamento dell'ultimo Governo erano il 50%).

Ma, nonostante la nomina di sette donne ministro per la prima volta nella storia della Repubblica, gli ultimi dati elaborati da Rete Armida – Alte professionalità femminili della pubblica amministrazione - ci mostravano nel **2014** una situazione ancora di grande dislivello: su 79 posizioni di vertice con i Ministri, solo 14 donne.

In particolare, di recente (6 marzo 2015), anche OpenPolisha ha recensito, nei diversi livelli di governo, che degli oltre 93.000 incarichi politici, poco più del 21% è ricoperto da donne.

Se quindi è vero che aumentano le posizioni di vertice ricoperte da donne è anche vero però che questo aumento ancora non ha ancora permesso alle donne di raggiungere il livello di presenze maschili ai vertici del Paese.

Dobbiamo sicuramente riconoscere di aver ottenuto importanti e significativi risultati in relazione alla *governance* delle società quotate e

pubbliche grazie in primo luogo alla Legge n. 120/2011 (c.d. Legge Golfo-Mosca) che ha introdotto il principio dell'equilibrio di genere nel sistema italiano del diritto delle società.

A distanza di tre anni dall'entrata in vigore della legge si registrano infatti significativi incrementi relativi alla presenza femminile all'interno degli organi di amministrazione delle società, quotate e pubbliche. In particolare, gli ultimi dati presentati dalla Consob a giugno 2015 indicano che la percentuale di donne nelle società quotate ha raggiunto il **27,4%**. Questa percentuale colloca l'Italia in una posizione superiore rispetto alla soglia media europea, che secondo i dati resi pubblici dalla Commissione Europea nell'ottobre del 2014 vedono le donne ai vertici delle società quotate in media al 20,2%.

Anche per **le società pubbliche**, la percentuale di presenza femminile ha subito un incremento particolarmente significativo : le donne sono ora il **26,4%** dei membri dei *boards* delle società che hanno rinnovato gli organi di amministrazione e controllo dopo l'entrata in vigore della L.120/2011.

Non possiamo dire lo stesso per quanto riguarda le posizioni apicali nella Pubblica Amministrazione nel suo complesso.

Nella Pubblica amministrazione, infatti, le donne rappresentano ancora oggi una risorsa non ancora adeguatamente utilizzata. Sono il 44 % del totale dei dipendenti pubblici ma all'aumento crescente della presenza femminile nel settore pubblico non corrisponde un equo avanzamento nelle posizioni apicali, che rimangono ancora appannaggio prevalente degli uomini.

Se è stata raggiunta, e spesso anche superata, la soglia di parità uomo/donna quando la selezione è meritocratica (pubblico concorso), una forte disparità è ancora presente nelle posizioni dirigenziali delle PA, quando il criterio di selezione è la cooptazione slegata da un confronto meritocratico tra i candidati.

Le donne si laureano prima e con miglior profitto, eccellono nei concorsi e costituiscono un capitale umano e sociale molto rilevante ma ancora oggi incontrano ostacoli per proseguire la loro carriera anche nel settore pubblico.

Ma una realtà che vede le donne fortemente presenti nei gradi iniziali della pubblica amministrazione, e invece ancora in prevalenza assenti nei gradi apicali, viola sia il principio di eguaglianza che quello di efficienza,

sia il principio costituzionale di imparzialità che quello di buon andamento della pubblica amministrazione.

Per avere un quadro della situazione femminile nel settore pubblico rispetto alle posizioni decisionali di maggior peso è opportuno soffermarsi sui dati relativi a quei Ministeri che sono stati da sempre prevalentemente a “tradizione maschile”: al Ministero della Difesa, a quello delle Politiche Agricole, a quello delle Infrastrutture nessuna donna è capo o vice di Gabinetto.

Certo, non mancano gli esempi virtuosi: al Ministero della Giustizia vi sono due donne come vice di Gabinetto; al Ministero degli Affari Esteri il Capo di Gabinetto è una donna; al ministero dell’Interno, il Gabinetto del Ministro è di assoluto appannaggio femminile tra Capo e Vice. E si tratta di recentissime “conquiste” che non possono essere sottovalutate

In proposito, occorre anche osservare che proprio il Ministero dell’Interno è un’Amministrazione particolare dal punto di vista della presenza femminile nei ruoli di vertice. Negli ultimi anni infatti le donne prefetto sono aumentate significativamente.

Anche alla Camera dei Deputati, nel ruolo di Segretario generale è stata di recente nominata una donna: tuttavia i 5 vicesegretari generali sono tutti uomini.

Le posizioni direttive di capo servizio e quelle di capo ufficio della segreteria generale o di titolare di incarichi individuali sono 29 e le donne sono soltanto 7. Da alcuni anni ricopre poi la funzione di segretario generale del Senato una donna

La nomina di una donna come Segretario generale alla Camera o piuttosto di una donna come Capo di Gabinetto al Ministero degli Affari Esteri, ministero tipicamente maschile, sono emblematici dell’evoluzione culturale in atto.

Va preso atto quindi di una tendenza che, in sintonia con le vigenti normative in materia di equilibrio di genere, si ispira sempre più al rispetto del principio della parità, e registra una maggiore apertura al riconoscimento ed alla valorizzazione delle competenze femminili.

In magistratura, le donne hanno raggiunto risultati particolarmente favorevoli, soprattutto nelle fasi di concorso. Nel maggio 2015, i magistrati in organico in Italia erano pari a 9.247 unità con una sostanziale parità tra i

due sessi: accanto ai 4.663 magistrati uomini operano 4.584 magistrati di genere femminile (49,6%) con un'età media di 47 anni, più bassa rispetto a quella degli uomini pari a 52 anni. (Fonte dati: Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura 2015)

Ma i 249 magistrati con incarichi direttivi si distribuiscono in modo non uniforme tra i due generi. Infatti soltanto il 21% degli incarichi direttivi è svolto da magistrati di genere femminile. La distribuzione è invece perfettamente equilibrata nei Tribunali per i Minorenni.

Sui 28 posti di Presidente, 14 sono affidati a magistrati donne. Per quello che riguarda gli incarichi semi-direttivi, emerge invece che, in un caso su tre, una donna svolge mansioni semi-direttive presso gli uffici giudiziari. In particolare, presso gli uffici di Corte di Appello, soltanto due donne ricoprono incarichi direttivi. Mentre le posizioni semi-direttive sono ricoperte da un magistrato di sesso femminile in un caso su tre.

Per quanto riguarda gli ordini professionali se le donne avvocate costituiscono la metà dell'avvocatura in tutti gli ordini forensi italiani, tuttavia rivestono ancora un ruolo marginale nelle posizioni direttive. Al consiglio nazionale forense su 33 componenti solo 8 sono donne, i ruoli di vertice ossia la presidenza, la vicepresidenza, la tesoreria sono appannaggio di uomini riservando ad una donna solo la funzione di segretario.

Nell'ordine dei commercialisti (dati del rapporto della FNC-fondazione nazionale commercialisti - 15 Maggio 2015) la componente femminile è presente al 31,6% su un totale di 116.245 commercialisti, ma su 21 componenti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti esperti contabili ci sono solo 2 donne.

Questo finora illustrato è il panorama di riferimento in cui contestualizzare la riforma della pubblica amministrazione, la legge n. 124 del 2015, nota anche come Riforma Madia e le innovazioni in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali nella Magistratura.

Occorre domandarsi in concreto quali misure debbano essere adottate per fare in modo che i principi delle pari opportunità e di equilibrio di genere nelle posizioni apicali venga effettivamente rispettato nel lavoro pubblico, privatizzato e non.

Da questo punto di vista, mi sembra opportuno, seppure brevemente,

soffermarmi sull'importanza delle innovazioni contenute nel Testo unico per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi nell'ambito della Magistratura.

Il CSM ha infatti compiuto un importantissimo passo in avanti: partendo da un dato oggettivo, ossia la bassa percentuale degli incarichi direttivi affidati a **magistrate**, ha avviato un processo di riforma che coinvolge l'applicazione del principio di pari opportunità in diversi ambiti.

Il nuovo Testo Unico impone che venga rispettato il principio delle pari opportunità nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi e che il rispetto delle pari opportunità sia criterio di riferimento ai fini della valutazione delle capacità del dirigente in relazione al conferimento e della riconferma nell'incarico.

In particolare **al fine di promuovere l'equilibrio tra i generi, il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi deve avvenire nel rispetto delle pari opportunità** (art. 2).

Riguardo alle funzioni direttive e semidirettive in atto o pregresse, rilevano i risultati conseguiti desunti anche dalla capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dalla gestione dei rapporti, **dalla natura di specifici incarichi conferiti nel rispetto del principio delle pari opportunità al fine di perseguire l'equilibrio fra i generi** (art. 7).

Nella proposta di possibili soluzioni organizzative adeguate alle criticità evidenziate o alla valorizzazione di positive esperienze gestionali, **che l'aspirante dirigente deve proporre, è previsto inoltre un richiamo specifico al rispetto delle pari opportunità** al fine di perseguire l'equilibrio tra i generi (art. 10).

Inoltre, **per la redazione del parere per la conferma dei titolari degli incarichi direttivi e semidirettivi** il Consiglio giudiziario e il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione **dovranno tenere conto anche di tutti i provvedimenti redatti dal dirigente dell'ufficio requirente relativi al rispetto delle pari opportunità** al fine di garantire l'equilibrio fra i generi nel programma organizzativo, nelle assegnazioni dei fascicoli, nel turno di udienza, nel turno esterno, nella partecipazione ad attività di formazione con la polizia giudiziaria, nel conferimento di deleghe organizzative, nell'attribuzione del coordinamento di settori o gruppi di lavoro (art. 83).

Si tratta di interventi di impatto rilevante che costituiscono da un lato un ulteriore passo verso la valorizzazione del merito delle professionalità femminili, dall'altro un esempio anche per tutta la Pubblica amministrazione.

Sotto questo profilo, la riforma del Testo unico appare perfettamente in linea con la riforma della Pubblica amministrazione (L. 124/2015), che, tra l'altro, si pone l'obiettivo di valorizzare le risorse disponibili soprattutto rispetto al merito individuale, nell'ottica di una maggiore produttività ed efficienza.

L'articolo 11 della legge Madia, nel conferire al Governo la delega per la riforma della dirigenza, prevede, infatti, espressamente che l'equilibrio di genere sia un criterio utilizzato nel conferimento degli incarichi dirigenziali (articolo 11, comma 1 lettera h)

In sede di esercizio di delega per la riforma della dirigenza pubblica sarebbe perciò auspicabile che il sistema oggi adottato dal CSM con il novellato TU venga assunto come modello di riferimento per esplicitare le modalità e i casi in cui occorre sia valutato il rispetto delle pari opportunità

L'articolo 11, legge 124/15 prevede, infatti, l'istituzione di una Commissione per la dirigenza statale chiamata ad operare con piena autonomia di valutazione, tra l'altro con la funzione di verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi.

In tal senso, sarebbe auspicabile che la Commissione nell'esercizio delle sue funzioni tenga in considerazione del rispetto delle pari opportunità al fine di garantire l'equilibrio fra i generi.

Segnalo infine che le misure citate, in ordine cronologico la riforma del TU e la riforma Madia, seppure operanti in ambiti e contesti differenti sono perfettamente unisono e in linea anche con il contesto europeo.

Per tornare alla Francia tanto cara a Valeria Solesin, mi piace ricordare che in quel paese già dal 2012 (legge del 12 marzo 2012 n. 347) viene richiesta una presenza femminile (e maschile) minima del 40% all'interno dei Consigli superiori delle tre funzioni pubbliche, ed inoltre le nomine per posizioni di vertice e di direzione dello Stato, delle regioni, dei dipartimenti, dei comuni, delle imprese pubbliche di cooperazione intercomunale con più di 80.000 abitanti, della funzione pubblica sanitaria, devono essere fatte nel rispetto della quota minima del 40% per ciascuno dei due sessi, con alcune eccezioni che però sono tassativamente previste.

Il modello francese si spinge addirittura oltre prevedendo **l'irrogazione di sanzioni pecuniarie** progressive in caso di mancato

adempimento degli obblighi imposti.

Nel sistema italiano non sono previste sanzioni ma l'auspicio è che l'esplicita enunciazione in norme e regolamenti dei principi di pari opportunità unitamente ad un monitoraggio efficace della loro applicazione consentano a sempre più donne di raggiungere i traguardi di carriera che meritano, senza subire penalizzazioni fondate su discriminazioni implicite connesse ai ruoli di cura e di assistenza che rivestono nell'ambito della famiglia.*

Monica Parrella

** 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.*