

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

INDICE

PAG.

**Sulla pubblicità dei lavori:**

Ferranti Donatella, *Presidente*.....

**INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 4512 FERRANTI, RECANTE MODIFICHE ALLA LEGGE 24 MARZO 1958, N. 195, IN MATERIA DI EQUILIBRIO TRA I SESSI NELLA RAPPRESENTANZA DEI MAGISTRATI PRESSO IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA.**

**Audizione di Gaetano Silvestri, presidente emerito della Corte costituzionale e presidente della Scuola superiore della magistratura, di Marilisa D'Amico, professoressa di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano e di Massimo Luciani, professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".**

Ferranti Donatella, *Presidente*.....

D'Amico Marilisa, *Professoressa di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*.....

Luciani Massimo, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza*

*dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" .....*  
*Silvestri Gaetano, Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola superiore  
della magistratura .....*

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 13.20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di Gaetano Silvestri, presidente emerito della Corte costituzionale e presidente della Scuola superiore della magistratura, di Marilisa D'Amico, professoressa di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano e di Massimo Luciani, professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame della proposta di legge C. 4512 Ferranti, recante "Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio superiore della magistratura", l'audizione di Gaetano Silvestri, Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola superiore della magistratura, di Marilisa D'Amico, Professoressa di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, e di Massimo Luciani, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Noi abbiamo incardinato questa proposta di legge, che fa seguito a un dibattito che iniziò in Cassazione e a cui era presente il professor Silvestri, quindi anche se la legislatura volge al termine vorremmo lasciare traccia di un lavoro che potrebbe essere anche preparatorio e significativo anche per la prossima legislatura.

Lascio la parola al Presidente Gaetano Silvestri.

GAETANO SILVESTRI, *Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola superiore della magistratura*. Grazie, presidente. Questo invito mi è stato molto gradito, perché mi riporta indietro di qualche anno, quando mi è capitato di scrivere una sentenza della Corte proprio sull'argomento della proposta di legge, e ritrovo in essa il senso, le argomentazioni, il filo rosso che

stanno alla base della sentenza di cui io sono stato soltanto redattore, perché la sentenza è della Corte, la numero 4 del 2011.

L'oggetto era una legge elettorale della Regione Campania, che ha introdotto per la prima volta in Italia la doppia preferenza di genere. Si tratta di una misura (e io sono perfettamente d'accordo con questo tipo di misura) che non istituisce un'azione positiva, nel senso che tende ad alterare il risultato elettorale e quindi a forzare in un modo o nell'altro la volontà degli elettori distorcendola, ma stabilisce delle premesse promozionali perché si possa arrivare in tempi abbastanza breve ad un riequilibrio di genere, cosa che di fatto è avvenuta in parte.

Dopo la sentenza della Corte che ha dato via libera a questo primo esperimento, l'esperienza è che in quelle assemblee elettive in cui è stato applicato questo metodo noi abbiamo immediatamente registrato una presenza più numerosa di donne tra gli eletti, perché si dà all'elettore è una *chance* in più, cioè non lo si costringe a far nulla: può votare una persona e, se dà su un solo voto, può votare indifferentemente una donna o un uomo, ma, se vuole votarne due, deve votare due persone di genere diverso.

Questo naturalmente invoglia le persone a votare due candidati di sesso diverso, perché in fin dei conti amplia le capacità di voto, le capacità di scelta, cioè è un ampliamento dei poteri dell'elettore, un ampliamento che secondo me non ingenera alcun problema dal punto di vista della riconoscibilità del voto, trattandosi solo di due voti è impossibile fare quei giochetti che si facevano una volta con le preferenze multiple, cioè 4 o 5 preferenze, per cui era sufficiente un algoritmo per vedere il posizionamento e individuare il voto, e in zone dove c'è la criminalità organizzata questo potrebbe... con due voti questo è assolutamente impossibile.

Il risultato non è prefissato, perché in teoria (prima di dare via libera a questa legge ci siamo prefigurati questi scenari) potrebbe essere eletto un Parlamento con una grande maggioranza di uomini, con una grande maggioranza di donne o equilibrato, la possibilità maggiore è che venga fuori equilibrato, ma nulla esclude che le scelte dell'elettorato indirizzate in un modo univoco possano portare a una maggioranza di uomini o ad una maggioranza di donne, garantendo quindi la libertà, perché la critica maggiore che veniva fatta anche dal Governo che purtroppo impugnò questa legge riguardava la libertà dell'elettore, che però in questo caso non è minimamente compressa o comunque diminuita.

Applicabilità al Consiglio Superiore della Magistratura. Qualcuno potrebbe dire che il Consiglio Superiore della Magistratura non è un organo rappresentativo come lo sono la Camera o il Senato, la risposta è che è vero, non è un organo rappresentativo, non è una rappresentanza di interessi, i togati all'interno del Consiglio Superiore non sono rappresentanti degli interessi di chi li

ha eletti, ma ha una funzione di rispecchiamento del corpo giudiziario, dell'Ordine giudiziario proprio in funzione di tutela della garanzia. Se il costituente ha voluto che due terzi dei componenti del Consiglio Superiore fossero magistrati togati, lo ha voluto perché eletti dai loro colleghi, lo ha voluto perché la garanzia venisse da un organo composto in modo da rispecchiare il corpo della magistratura.

Attualmente non è così (lo dice bene la relazione alla proposta di legge). Io stesso ho fatto parte del CSM in un'epoca remota, nel quadriennio 1990-1994, e devo dire con un certo imbarazzo che nella mia consiliatura non c'era neanche una donna a far parte del Consiglio Superiore, in quella precedente ce n'era stata una sola, ma in quella dove c'ero io non c'era neanche una donna. I motivi sono sociali, storici, economici, possono essere tanti, ma a questo punto una misura del genere, visto l'elettorato molto più ristretto che c'è nella elezione del CSM, sarà più efficace rispetto ad un elettorato molto più grande come quello per le elezioni politiche regionali.

Mi aspetterei (poi non so a che punto arriverà questa proposta di legge e non è compito mio dirlo) che questa innovazione possa davvero portare a un effettivo equilibrio, giacché davvero in termini percentuali il Consiglio Superiore della Magistratura sta molto indietro quanto a equilibrio di genere.

Sono pronto a rispondere a qualunque domanda.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola alla professoressa Marilisa D'Amico, che ha seguito anche lei dall'inizio questo *iter*.

MARILISA D'AMICO, *Professoressa di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*. Grazie, presidente, vi ringrazio molto per questo invito e sono anche molto contenta che questa proposta di legge sia stato incardinato, perché il tema il tema è urgente, ed è il motivo per cui si è deciso di intervenire sulla legge elettorale vigente del CSM, erano state fatte anche altre proposte con modifiche del sistema elettorale, ma si è deciso appunto che, data l'urgenza del tema, fosse opportuno occuparsene con delle modifiche all'attuale sistema elettorale, aspetto su cui veniamo subito.

Ho depositato agli atti uno scritto, in cui si parte da una serie di considerazioni generali che stava facendo adesso il professor Silvestri e che riprendo molto sinteticamente. Oggi al CSM abbiamo un sistema elettorale che è basato su collegi uninominali, questo sistema, che è partito con l'idea di ridurre il peso delle correnti, ma non è stato così, non si è occupato del tema della rappresentanza e della presenza femminile all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura.

Quali sono i risultati? Nella consiliatura dal 2002 al 2006 c'è stata una donna magistrato, dal 2006 al 2010 sono state quattro, dal 2010 al 2014 due e dal 2014 al 2018 una.

Dall'altra parte abbiamo anche la componente laica, su cui il Parlamento non ha contribuito per nulla. Ora noi ci stiamo occupando della componente togata, ma mi auguro che in futuro ci si occupi anche della componente laica, perché anche questo ha un suo peso.

Sappiamo che il 52 per cento sono donne nel Consiglio Superiore, a livello di componenti della magistratura 9.408 sono i magistrati in organico, 4900 di loro sono donne, quindi le donne hanno superato il numero degli uomini, ma la distribuzione è inversamente proporzionale per quanto riguarda la loro presenza in incarichi direttivi e semidirettivi. Si dice che stanno arrivando a ricoprire incarichi direttivi e semidirettivi, ed è vero, si sta facendo questo cammino, e i due aspetti della rappresentanza dell'organo di autogoverno e dall'altra della distribuzione dell'organico in magistratura anche attraverso incarichi apicali a mio avviso sono strettamente connessi.

È per questo che il Consiglio Superiore della Magistratura ha iniziato nella scorsa consiliatura a occuparsi di questo tema e se ne è occupato con due delibere, una delibera del 24 luglio 2014 in cui si propongono interventi di carattere generale, per favorire il lavoro delle donne magistrato e la possibilità di progredire nella loro carriera in un certo modo, e dall'altra con una proposta molto forte, che incideva non solo sulla doppia preferenza di genere, ma anche sulla riserva di vere e proprie quote all'interno della componente del Consiglio Superiore della Magistratura sia per la componente laica che per quella togata.

Oggi, dopo molte sentenze della Corte Costituzionale, dei giudici amministrativi, ma anche grazie al grosso lavoro fatto in Parlamento su questo tema, nessuno mette in discussione che si possano introdurre norme antidiscriminatorie, per un problema non solo di giustizia, ma anche perché organi maggiormente equilibrati sono da un punto di vista economico organi che funzionano meglio e tutto questo per fortuna incomincia ad essere un valore, un principio che anche in questo caso ci si pone.

Perché l'importanza di porlo nell'ambito di un contesto come quello della magistratura? Perché a mio avviso più di altri campi la magistratura e l'organo che rappresenta la magistratura non possono vedere questo squilibrio totale fra una presenza di donne magistrato che ne fanno parte per più della metà e dall'altra un organo di rappresentanza dove le donne sono quasi assenti, proprio per la funzione importantissima del giudice oggi, più importante oserei dire che in passato, nella nostra società. Questo è quindi un tema che ha il carattere dell'urgenza.

Anch'io sarò molto sintetica per poi rinviare al testo scritto, ha già parlato benissimo il professor Silvestri approfondendo un'interpretazione della sua bellissima sentenza, dello spirito di

quella sentenza che è un punto d'arrivo nella giurisprudenza costituzionale, perché, come tutti voi sapete, la Corte Costituzionale prima promuove le azioni positive nel campo economico con una sentenza del 1993 e poi però nel 1995 boccia tutte le ipotesi di norme antidiscriminatorie e di quote rosa, e, per riuscire a riaffermare principi positivi nella sua giurisprudenza, ci sono vari passaggi.

Il punto di arrivo finora più importante è questa sentenza del 2010, in cui si riconosce la legittimità della doppia preferenza di genere, con tutta una serie di argomentazioni che adesso ci ha dato il professor Silvestri e che io assolutamente faccio mie.

Rimane quindi aperto nella giurisprudenza costituzionale il tema se una quota di risultato possa essere ammessa o no. Qui credo che si possa fare un ulteriore passaggio, però non è questo quello che vuole fare questa legge, perché in questa proposta di legge consapevolmente si decide di scegliere di intervenire sull'attuale sistema elettorale del CSM con una norma antidiscriminatoria, che garantisca *chances* in partenza e introduca però l'idea nei confronti dell'elettore che esiste anche un tema di componente femminile e maschile e che quindi sta nella sua libertà dare questa doppia preferenza, aspetto però che tecnicamente consente di ottenere dei risultati concreti.

Vediamo quindi i punti specifici di questa proposta di legge su cui volevo fare alcune osservazioni. Primo punto: in questa proposta di legge si consente a gruppi di magistrati abilitati a presentare le candidature di proporre non già una per categoria, ma due per ogni categoria, quindi questa previsione mira a incrementare il numero di donne candidate e questo aspetto è assolutamente molto positivo.

Ci si può chiedere se possono o devono a questo punto presentare una doppia candidatura, nel testo possono, quindi è nella loro libertà, però poi di fatto ci sarà una sorta di dovere morale, ma anche pratico, e questo è il risultato che si vuole ottenere.

Il secondo punto molto importante (qui si potrebbe chiedere a cosa serve e non sottolineare l'importanza di questa norma, che secondo me invece è molto importante) è che si impone che le liste dei candidati dei tre collegi nazionali, che sono il frutto dell'assemblamento delle diverse candidature presentate dai gruppi di magistrati, siano formate seguendo un ordine alternato per genere, e per ciascun genere quello alfabetico.

L'ordine alternato potrebbe sembrare una clausola di stile, qualcosa di estetico, e invece no, perché in un sistema in cui le donne sono pochissime costringe l'elettore nel momento in cui abbiamo questa lista a vedere l'alternanza uomo-donna e quindi a raffigurarsi un'idea di composizione dell'organo corrispondente alla realtà della Magistratura, dove i magistrati sono metà donne (anzi un po' più donne) e metà uomini, quindi mi sembra un accorgimento molto importante.

Arriviamo al punto importante, ossia consente all'elettore di esprimere per ciascun collegio una o due preferenze, con l'obbligo di far ricadere il secondo voto su un candidato di sesso diverso dal primo, pena l'invalidità della seconda preferenza. Che il principio della doppia preferenza di genere sia un principio ormai costituzionale ci ha detto il professor Silvestri, la Corte Costituzionale l'ha assolto ed è stato un principio che è stato introdotto con tutta una serie di norme nuove da un punto di vista elettorale.

Qual è il problema che è stato posto mi sembra anche dall'Associazione nazionale magistrati? Si dice che il meccanismo della doppia preferenza di genere potrebbe essere introdotto legittimamente rispetto ad altri sistemi elettorali, ma non a un sistema elettorale di tipo uninominale, perché, insistendo non su un sistema proporzionale a liste concorrenti, ma su un sistema maggioritario a liste uniche su collegi nazionali, si sconta il concreto rischio di rafforzare la rappresentanza delle correnti più forti.

Queste correnti, organizzandosi per presentare attraverso gruppi di sottoscrittori coppie di suoi candidati di sesso diverso, il cosiddetto *ticket*, avrebbero la possibilità di raddoppiare il numero degli eletti a loro riferibili.

Questa è un'obiezione che dobbiamo prendere sul serio, però mi chiedo quale sia l'effetto del meccanismo prodotto, cioè credo che, proprio per il modo raccontato dal professor con cui la Corte Costituzionale è arrivata a dichiarare la legittimità costituzionale della doppia preferenza di genere, questo meccanismo lasci più libertà all'elettore e quindi, una volta che l'elettore abbia soddisfatto un obbligo di corrente rispetto a un candidato che magari non gli piace, sul secondo candidato (spero che i magistrati non siano così ligi alle correnti, perché si sa già che non è così) prenda sul serio l'indicazione della seconda preferenza e quindi in questo modo si crei questo sistema.

Penso che, proprio perché si danno più voti a disposizione e c'è più libertà dell'elettore, questo sistema rischi di scardinare il peso delle correnti, di fare in modo che i voti siano anche meno controllabili, che ci sia un minor controllo, che già oggi non è proprio così evidente, rispetto ai voti e alle preferenze del magistrato stesso.

Credo che determinando un ampliamento delle candidature questo possa rendere meno controllabile il voto da parte delle correnti, che già oggi faticano perché bisogna distribuirsi i voti, per fortuna non tutti rispondono a questa distribuzione di voti e quindi l'incremento del numero delle candidature va nel senso di introdurre un elemento di novità che spezza il monopolio e il modo in cui ci si è organizzati, ma d'altra parte sappiamo bene che qualsiasi cambiamento della legge elettorale e di norme tecniche anche piccole ha il grande effetto di cambiare qualcosa, quindi



di determinare una situazione che può essere positiva sulla libertà dell'elettore e sugli esiti. Non vedo quindi questo rischio e penso che una norma di questo tipo possa invece produrre un beneficio immediato.

Questo naturalmente non risolve il problema se questo sistema elettorale sia utile e opportuno, l'abbiamo già usato, lo cambiamo, questo sarà il compito della prossima legislatura. Ora, però, siccome il problema è urgentissimo, siamo già arrivati qui, quindi ringrazio moltissimo la Presidente Ferranti, l'onorevole Dambruoso, chi si è impegnato fattivamente per portare avanti questa proposta di legge, per calendarizzarla, per portare avanti l'*iter*, spero però che alla fine con un colpo magico che si può avere, perché oggi abbiamo approvato la legge sul biotestamento (chi l'avrebbe detto un mese fa?) si possa ottenere questo cambiamento, che sarebbe molto grosso perché inciderebbe, visto che il problema è urgentissimo.

C'è un'ultima misura che prevede, in caso di parità di voti fra candidati di sesso diverso, dovrebbe prevalere il candidato appartenente al genere meno rappresentato nel precedente CSM. Questa è una misura forte, che impone un risultato, metteremo la Corte alla prova, ma non penso che, alla luce della sua giurisprudenza e alla parità di voti, una norma di questo tipo possa essere bocciata, però la metteremo eventualmente alla prova, così magari faremo anche in modo di far fare un passo avanti anche alla Corte Costituzionale.

Concludo con l'auspicio che questa proposta di legge possa trovare una sua concretizzazione in questo Parlamento, sarebbe un segnale molto bello e molto forte di un Parlamento che comunque ha fatto moltissimo in tema di parità di genere da un punto di vista normativo, e questo è molto importante, perché noi sappiamo che non solo il Parlamento rispecchia i valori della società, ma può anche farsi promotore di valori che non sono ancora pienamente condivisi, e dal punto di vista dei diritti ritengo che questo Parlamento si sia fatto anche molto promotore. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa. Adesso darei la parola al professor Massimo Luciani.

MASSIMO LUCIANI, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*. Grazie mille, presidente, sono onorato di partecipare a un'audizione su questo tema così importante, in una delle ultime audizioni della legislatura.

Farei prima una brevissima premessa, toccando la storia e l'attualità. La storia è la discussione in Assemblea costituente. Più volte ci siamo soffermati sulla posizione dei costituenti quanto all'accesso delle donne in magistratura e sappiamo perfettamente quella della stragrande

maggioranza di coloro che intervennero nella discussione è una posizione molto arretrata. Spicca per profondità di analisi invece l'intervento di Maria Federici, che fu veramente risolutivo per evitare che la Costituente si orientasse verso approdi francamente imbarazzanti.

Per fortuna, la Costituente non ha precluso l'accesso alla magistratura da parte delle donne e – anzi - adesso noi ci troviamo in una condizione opposta, perchè come prima è stato ricordato da Marilisa D'Amico la maggioranza dei magistrati è di genere femminile, il che è ancora più evidente se guardiamo i MOT (il professor Silvestri aveva dati ancora più aggiornati), categoria in cui la prevalenza femminile è ancora più netta.

Si tratta quindi una professione che è destinata a vedere un sempre più frequente accesso femminile. In effetti, già da adesso vediamo i segni del cambiamento, perché molti uffici direttivi e semidirettivi cominciano a essere ricoperti da donne, cosa che prima non accadeva non soltanto per un pregiudizio contrario nei loro confronti, ma anche per un'evidente carenza della base dalla quale si poteva pescare.

Se però vediamo adesso la condizione del Consiglio Superiore, constatiamo che nel Consiglio Superiore la rappresentanza femminile è limitatissima, anzi è ridotta a un'unità (mi riferisco ovviamente alla componente togata). Si tratta di capire se questa situazione si possa migliorare.

Vediamo, anzitutto, quali sono i principi costituzionali. Qui certo si ha un po' di ritegno a parlarne davanti al professor Silvestri, che è redattore della famosa sentenza n. 4 del 2010, ma si può ben dire che dalla sentenza n. 422 del 1995 alla sentenza 4 del 2010, che rovescia quel precedente mantenendone però alcuni capisaldi, resti ferma l'idea che non si possono attribuire direttamente risultati, si possono *rimuovere ostacoli* al raggiungimento dei risultati, ma non si può attribuire direttamente il bene della vita in considerazione, perché questo andrebbe contro il principio dell'universalità della rappresentanza politica e della libertà del voto.

Il quadro costituzionale, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte, ci offre una grande libertà di intervento, ma con alcuni paradigmi da rispettare necessariamente. Dei tre interventi che questa proposta di legge ipotizza mi sembra che due non pongano eccessivi problemi. Non ne pone il primo, quello dell'indicazione alternata dei candidati nell'elenco per ciascuno dei tre collegi, e non c'è neanche bisogno di dire perché; questo è semplicemente un accorgimento tecnico che ha una semplice funzione di evidenziazione del problema nei confronti di chi esercita l'elettorato attivo, consentendo una presenza visibile del genere femminile.

Non ne pone, secondo me, neanche l'ultimo, cioè la prevalenza del genere meno rappresentato nel precedente Consiglio Superiore quando ci sia parità di voti, perché quando c'è

parità di voti a un certo punto una qualche discriminazione bisogna accettarla, che sia l'anzianità, che sia l'età, che sia il genere: basta semplicemente che sia ragionevole. Certo non si può far prevalere colui che ha i capelli biondi su colui che ha i capelli castani o viceversa, perché questo sarebbe irragionevole e perché non sarebbe un paradigma con un qualsivoglia fondamento costituzionale, ma in questo caso, poiché gli interventi di incentivazione della presenza femminile nelle istituzioni sono sicuramente di pregio costituzionale, francamente di problemi non ne vedo.

Vedo (come molti altri), invece, un punto delicato nella questione della doppia preferenza di genere. Premetto che considero la scelta di questa proposta di legge condivisibilissima in via di principio; la strada per quanto mi riguarda è esattamente questa, mentre non lo è quella delle quote di genere nelle liste (se ci fosse uno scrutinio di lista) che pone problemi di compatibilità costituzionale in quanto la candidabilità, nella giurisprudenza costituzionale, è stata in pratica sovrapposta all'eleggibilità. Essendo la candidabilità il presupposto indispensabile dell'eleggibilità, evidentemente le quote nelle liste incontrano qualche ostacolo di legittimità.

Assoluto consenso quindi sull'idea della doppia preferenza di genere e assoluto consenso anche sull'idea di intervenire con strumenti istituzionali, sebbene io sia convinto che sia giusto quanto era scritto nella sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale, cioè che per raggiungere l'obiettivo occorra una «intensa azione di crescita culturale». Non sono, infatti, in alternativa un'intensa azione di crescita culturale e un'intervento istituzionale: l'errore che si fa comunemente, dicendo che «serve l'uno oppure l'altro», è evidente, perché sono due linee di intervento esattamente entrambe essenziali.

Un'azione di intervento istituzionale è quindi non solo ragionevole, ma necessaria, e quest'azione puntata sulla doppia preferenza di genere è perfettamente condivisibile. Qual è il problema? Il problema sta nell'attuale sistema elettorale del Consiglio Superiore, sistema che è di tipo maggioritario (anche se queste classificazioni sono sempre opinabili) e comunque certamente non è un sistema a scrutinio di lista.

La doppia preferenza di genere in realtà funziona bene proprio con lo scrutinio di lista, oppure con altri meccanismi che ne fanno le veci, per esempio con il sistema delle dichiarazioni di collegamento obbligatorie, le quali fanno sì che, sebbene non ci sia alcuna presentazione di liste di candidati, il risultato sia quello che agli elettori si presenta in buona sostanza un gruppo di candidati collegati che è l'equivalente di una lista.

Un altro sistema potrebbe essere quello del *ticket* vero e proprio, cioè di candidature di doppio genere, con la possibilità per l'elettore di votare entrambi gli appartenenti al *ticket* o uno solo di essi e con l'esclusione di quello meno votato (per evitare che ci sia una doppia

rappresentanza del medesimo elettore). Ovviamente anche in questo caso, a parità di voti, si potrebbe tranquillamente prevedere la prevalenza del genere meno rappresentato nel precedente Consiglio.

Se non c'è niente di tutto questo, quindi se non si incide su queste regole elettorali, i problemi in realtà si pongono: è vero che la doppia preferenza in un sistema senza collegamenti e senza scrutinio di lista consente grande libertà all'elettore (che può votare indifferentemente da una parte o dall'altra) ma la mia perplessità sta nel meccanismo della presentazione delle candidature, perché proprio nella proposta che stiamo discutendo si stabilisce, novellando l'articolo 25 della legge n. 195 del 1958., che i presentatori possano presentare due candidature in ciascuno dei tre collegi in cui si vota.

Le candidature, quindi, risalgono pur sempre a dei presentatori e risalendo a dei presentatori sono imputabili. Quella che l'elettore si senta così libero da attraversare trasversalmente le correnti è un'ipotesi ottativa, ma non è affatto detto che possa essere confermata dalla realtà.

Una piccola premessa che non ho svolto prima: io non sono affatto contrario alle cosiddette «correnti», anche se preferisco chiamarle «componenti della magistratura organizzata»: che sia visibile il diverso approccio culturale all'esercizio della funzione di magistrato da parte di gruppi organizzati secondo me è un pregio, quindi anche il ritorno a un sistema a scrutinio di lista - francamente - non mi turba più di tanto, anche perché il sistema vigente non ha certo ucciso le correnti. Se correnti hanno da esserci, insomma, è bene che siano maggiormente visibili.

Il problema resta quindi un problema di legittimità, perché con la proposta qui in commento c'è la probabilità, più ancora che la possibilità, di una sovrarappresentazione delle componenti maggioritarie in ragione della spinta che indubbiamente l'elettore avrebbe a ricondurre a quei presentatori entrambe le candidature.

In una condizione di questo genere, certamente la soluzione migliore (ma qui io mi arresto, perché la praticabilità della politica di soluzioni di questo tipo è sempre da verificare) sarebbe quella di incidere nel sistema elettorale vigente anche con norme ulteriori, che garantiscano uno di quei tre presupposti di cui abbiamo detto prima, cioè o scrutinio di lista (che però, mi rendo conto, è visto molto male) o collegamento fra le candidature oppure vero e proprio *ticket*.

In questo modo si dovrebbe risolvere il problema di cui abbiamo parlato, un problema che va risolto perché – insisto – questa proposta di legge affronta la questione nella prospettiva giusta, che è quella della doppia preferenza di genere.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto. Faccio due considerazioni. Come sapete, prima di questa audizione abbiamo audito l'Associazione nazionale magistrati, di cui l'ultimo intervento del professor Luciani riprende le perplessità su questa proposta di legge, di cui si condividono le finalità e sostanzialmente l'impostazione, e che credo abbia comunque il merito di avere per la prima volta incardinato il tema in sede istituzionale, quindi non soltanto nei convegni o in una risoluzione o delibera del CSM, di essere quindi una proposta concreta, che va verso la doppia preferenza, lavoro che è partito da lontano.

La critica verte sul fatto che è vero che il sistema elettorale attuale parla di gruppi di presentatori, non di correnti, però di fatto è gestito dalle correnti, da questi gruppi organizzati della Magistratura, in modo tale che poi vi sia una loro rappresentatività.

Questa doppia preferenza potrebbe realizzare (questo è il punto che il professor Luciani condivide) una concentrazione di voti soltanto su un gruppo, perché si dice che se un gruppo presenta una donna e un uomo in ciascuno dei collegi nazionali, potrebbe prendere la maggior parte dei seggi e fare la parte del leone, evitando che siano rappresentati i gruppi minoritari. Questa è la critica che ci è stata fatta, una critica che era già emersa in prima battuta e che tutti ripropongono, sostenendo che a questo punto sia meglio rifare il sistema elettorale.

Se questa è una strada percorribile a breve (ovviamente si parla della prossima legislatura), può avere un senso, però mi ha lasciato perplessa che anche con la Commissione di studio Scotti una proposta largamente condivisa e secca di nuovo sistema elettorale non ci sia stata, quindi mi sembra che sia un rimandare.

La proposta ha avuto un effetto positivo sul tema dell'azione di crescita culturale, perché alcuni gruppi stanno presentando per il nuovo Consiglio Superiore delle candidate donne, quindi qualcosa si è mosso.

Dato il tema posto giustamente dal professor Luciani, vorrei conoscere l'opinione degli auditi, è meglio a questo punto cercare di lavorare su una riforma del sistema elettorale, e quale eventualmente?

GAETANO SILVESTRI, *Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola superiore della magistratura*. Io avevo tralasciato questa obiezione che proviene dall'Associazione nazionale magistrati, anzi parecchi magistrati, sapendo che venivo qui, mi avevano raccomandato di sostenere questa cosa e io volutamente l'ho tralasciata, perché questa proposta introduce un principio.

Mi pare che realisticamente possiamo pensare che forse non diventerà legge entro questa legislatura, e allora fare il gioco che l'ottimo è nemico del buono ci potrebbe portare ad arenare completamente (naturalmente è il Parlamento che decide) questo che abbiamo tutti riconosciuto essere un grande passo avanti sull'osservazione che potrebbe portare ad una sola rappresentazione delle correnti, ma è il sistema maggioritario in sé che porta alla sovrarappresentazione delle correnti.

Questa sarebbe, anzi, una possibilità di uscire dalle strettoie, perché – parliamoci chiaro – se i magistrati italiani sono talmente “irregimentati” nelle correnti, per cui anche se gli danno due preferenze le osservano entrambe, allora non c'è sistema che tenga.

Forse il sistema elettorale migliore (io l'ho sostenuto in tempi non sospetti, tanti anni fa) è quello dei candidati collegati, sull'esempio del sistema elettorale Senato Prima Repubblica, secondo me quello è il sistema migliore per il Consiglio Superiore della Magistratura, gruppi di candidati collegati. Io nel collegio uninominale di Pescara faccio una dichiarazione di collegamento con altri candidati, si crea un gruppo di candidati collegati, poi si distribuiscono i seggi.

Penso che questo sia il modo migliore per evitare l'eccessivo frazionamento e garantire una rappresentanza proporzionale, ma non troppo, una rappresentanza equilibrata delle varie componenti culturali, ideali della magistratura, anche se questa – mi sia consentito di dire – forse è una visione un po' idilliaca, perché le correnti talvolta, come sappiamo bene, tendono a trasformarsi in centri di potere più che accademie in cui si discute dei sacri principi.

Penso che l'obiezione «meglio fare prima la legge elettorale nuova e poi introdurre questa cosa» sia basata sull'inimicizia storica dell'ottimo rispetto al buono. Intanto facciamo, secondo me, il buono, e sono contentissimo che ci sia questa proposta di legge, domani si può vedere di adattarlo ad un nuovo sistema elettorale.

Concludo dicendo che la storia del Consiglio Superiore della Magistratura in Italia ha visto un avvicinarsi di sistemi elettorali addirittura frenetico, cioè da quando è cominciata nel 1958 la storia del Consiglio Superiore credo che sei o sette volte sia stato cambiato il sistema elettorale, e il risultato è stato sempre zero, cioè quello che era prima è rimasto dopo.

Io sono fra quelli che non credono al fatto che i sistemi elettorali cambino il sistema politico, e la magistratura volendo con le correnti ha un piccolo «sistema politico», che è quello che è, con le componenti che sono quelle che sono, quindi io volutamente non ho voluto indebolire la posizione di questa proposta di legge, che è una conquista, poi si vedrà se si può fare anche di meglio, e in quel caso io sono d'accordo con una delle tre possibilità che ha ventilato il professor Luciani.

MARILISA D'AMICO, *Professoressa di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*. Io ho già trattato questo punto e ribadisco quello che avevo detto e che mi sembra sia confermato anche dalle osservazioni del professor Silvestri.

In questo momento abbiamo l'urgenza di provvedere, e l'unico modo non è ovviamente pensare al cambiamento del sistema elettorale, ma incidere sul sistema elettorale attuale. Al di là di questo, con l'introduzione della doppia preferenza di genere in un sistema come questo, rispetto all'obiezione della possibile esclusione di gruppi meno forti dalla rappresentanza in Consiglio, credo che invece l'effetto potrebbe essere positivo, perché intanto qualsiasi cambiamento delle regole crea scompiglio nell'organizzazione militare che dovrebbe esserci, ma che a mio avviso non c'è perché ci sono varie dimostrazioni e perché per fortuna i magistrati si prendono qualche libertà nel decidere se il candidato della loro corrente piaccia loro o meno, quindi un po' di libertà c'è già.

Libertà maggiore ci sarebbe nella seconda preferenza, perché è una libertà anche dal punto di vista psicologico e poi perché in fondo il fattore donna è legato a un fattore di trasformazione. Dipenderà poi molto dalle donne che verranno a candidarsi e ad essere candidate, se saranno espressione ancora di più di un cosiddetto «correntismo» inteso in senso negativo.

Anche io sono d'accordo che da un punto di vista ideale il fatto che magistrati con una certa visione del mondo si organizzino in gruppi vada benissimo, ma da un punto di vista concreto purtroppo si sa che ci sono logiche di potere molto forti, che nel CSM diventano sempre più forti, però se la donna e l'uomo, essendo una doppia candidatura e quindi una possibile, doppia preferenza, saranno correntisti, da un punto di vista psicologico potrebbe scattare l'elemento opposto, quindi questa è anche una *chance* positiva nell'introduzione di una regola come questa.

Ribadisco quindi che il principio della doppia preferenza di genere non solo è costituzionale, ma potrebbe essere anche positivo in questo sistema elettorale.

MASSIMO LUCIANI, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*. Soltanto per ricordare a me stesso che in occasioni precedenti, anche risalenti a molti mesi addietro, in cui avevamo modo di confrontarci su questo, avevo fatto questa osservazione molto prima dell'Associazione nazionale magistrati, quindi non ho ripreso quella posizione che ha le sue motivazioni.

Volevo poi aggiungere due cose. La prima è che ovviamente il problema si pone soprattutto per il collegio dei magistrati che rappresentano la funzione di legittimità, in cui i posti sono due, sicché, se non funzionasse il meccanismo della trasversalità del voto femminile, sarebbe un serio

problema, che purtroppo, in sede di valutazione di legittimità di una proposta di legge, bisogna porsi prima.

La seconda è un'osservazione che forse può fare sorridere, ma non tanto. Siamo sempre ragionando soltanto di due generi, ma adesso il quadro è diventato più complesso, perché, come sappiamo, giurisdizioni di altri Paesi, ormai, di generi ne riconoscono più d'uno. Questo potrebbe diventare un problema rilevante anche dal punto di vista degli interventi sulla rappresentatività all'interno delle istituzioni, ma ora lo terrei lontano, perché anch'io condivido l'idea che qualcosa vada fatta rapidamente.

Nel merito, avevo fatto tre ipotesi, ma è evidente che concordo con la posizione del professor Silvestri che la cosa migliore sia il sistema del collegamento, perché per un verso esalta la natura individuale della selezione del candidato, per altro verso rende trasparenti i collegamenti che amo definire culturali per vedere il lato positivo della questione.

Non sarebbe quindi così complesso e contrario allo spirito attuale del sistema elettorale del CSM inserire questa possibilità, anzi doverosità delle dichiarazioni di collegamento, che potrebbe risolvere il problema alla radice.

PRESIDENTE. Quindi un suggerimento potrebbe essere, proprio per non perdere questa occasione sebbene siamo alla fine della legislatura, quello di lasciare un testo discusso e condiviso. Questa cosa del collegamento con una modifica dell'attuale legge elettorale è possibile secondo voi farla?

GAETANO SILVESTRI, *Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola superiore della magistratura*. E' possibile, ma non facciamoci illusioni, perché le dichiarazioni di collegamento seguirebbero quella logica ferrea di corrente di cui parlavamo prima, cioè con chi mi collego io? Con quelle della mia stessa corrente.

PRESIDENTE. Però, da quello che ho capito dal professor Luciani, questa cosa del collegamento a quel punto un candidato o più candidati, anziché due candidature singole,...

MASSIMO LUCIANI, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*. Certamente un *wishful thinking*, però un modo per conciliare lo spirito iniziale della ormai non più nuova riforma del sistema elettorale del CSM, che era stato quello di valorizzare la candidatura individuale. In questo



modo non si smarrisce l'idea della candidatura individuale, ma si reintroduce il meccanismo del gruppo, che consente una distribuzione dei seggi più equa.

GAETANO SILVESTRI, *Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola superiore della magistratura*. Sempre con metodo proporzionale, perché non puoi avere resti...

MASSIMO LUCIANI, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*. Un sistema come quello del Senato ante 1992-1993 andrebbe benissimo, è perfetto.

GAETANO SILVESTRI, *Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola superiore della magistratura*. Sì, per la magistratura è indubbiamente il sistema migliore, ma non facciamoci illusioni che la forza costringente delle correnti venga eliminata.

PRESIDENTE. No, il nostro obiettivo sinceramente non è quello, e tra l'altro quello, come dice il professore, è stato l'obiettivo di vari interventi. Forse questa individuazione di un numero quasi identico ai posti ha rafforzato il potere delle correnti in maniera deteriore, quindi l'effetto è stato opposto.

Noi vi ringraziamo, le audizioni sono pubbliche e trascritte, abbiamo fatto l'indagine conoscitiva, siamo stati presenti il gruppo del Partito Democratico, l'onorevole Dambruoso che è relatore, e poi l'onorevole Bonafede del Movimento 5 Stelle, perché oggi molti colleghi sono impegnati nei lavori della Commissione bilancio, ma volevamo approfittare, come diceva prima il professor Luciani, di una delle ultime occasioni che abbiamo per lasciare traccia. Valuteremo se fare un piccolo testo oppure soltanto la discussione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.10.**