

“Magistratura e rappresentanza di genere”- Proposte per un sistema elettorale orientato all’equilibrio tra i sessi-

Sala del Mappamondo- Palazzo Montecitorio- 4 Luglio 2017

REPORT ADMI - Associazione Donne Magistrato Italiane

Il 4 Luglio 2017, nel pomeriggio, si è tenuto un Convegno stimolato dalla presentazione, in data 25 Maggio 2017, d’iniziativa di alcuni deputati – la cui prima firmataria è la Presidente della Commissione Giustizia, Donatella Ferranti- della proposta di Legge n. 4512 in tema di modifiche alla Legge 24 Marzo 1958 n.195 (la legge regolatrice del sistema elettorale per i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura) in materia di equilibrio fra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio Superiore della Magistratura.

La proposta di legge declama il fine dell’intervento esplicitando che *“il sistema di elezione favorisce un’equilibrata rappresentanza di donne e uomini”*. Inoltre viene introdotta la possibilità di *“presentare due candidature in ciascuno dei collegi nel solo caso sia rispettata l’alternanza dei sessi”* e che *“ogni elettore esprime uno o due voti su ciascuna scheda elettorale. Nel caso in cui esprima due voti, il secondo voto deve essere espresso per un candidato di sesso diverso dal primo”*

Nella sala mappamondo della Camera dei Deputati erano presenti illustri esponenti della politica e delle cariche istituzionali (quali la Presidente della Camera Laura Boldrini, la Presidente della Commissione Giustizia, Donatella Ferranti, il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, la Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio, Maria Elena Boschi), rappresentanti della Magistratura Associata (il Presidente dell’Associazione Nazionale Magistrati, Eugenio Albamonte, e la Presidente dell’Associazione Donne Magistrato Italiane, Carla Lendaro), componenti del Consiglio Superiore della Magistratura (quali il Presidente del

Comitato Pari opportunità, Ercole Aprile, e Maria Rosaria San Giorgio), esperti di statistica e di studi di genere (la d.ssa Linda Laura Sabbadini), professori di diritto costituzionale (presso l'Università "La Sapienza" in Roma, Massimo Luciani, e presso l'Università degli studi di Milano, Marilisa D'Amico) nonché un'avvocata (Maria Masi, componente del Consiglio Nazionale Forense).

Prima Parte

Nel corso degli interventi introduttivi di saluto la Presidente della Camera, Laura Boldrini, ha sottolineato come il tema dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, quale è il Consiglio Superiore della Magistratura, rappresenti uno specchio nevralgico del livello di "effettiva rappresentatività" nel paese da parte degli organi di vertice. Ella stessa, non appena eletta a Presidente della Camera, ha riferito di avere assunto l'iniziativa dell'apertura della sala delle "donne" presso la Camera dei Deputati laddove ha imposto l'introduzione di "specchi" a significare l'assenza attuale di un materiale fotografico che possa rappresentare donne che siano state ai vertici delle cariche istituzionali del nostro Paese (considerato che il primo ministro donna è stata la Tina Anselmi nel 1976) ed, al contempo, uno stimolo, per il futuro, alle donne ad impegnarsi per dimostrare il proprio merito così da potere addivenire a ricoprire i ruoli di vertice nelle istituzioni. Le norme antidiscriminatorie, ha sottolineato la Presidente della Camera, rappresentano misure necessarie per rompere il soffitto di cristallo che impedisce alle donne di raggiungere posizioni di vertice ed, al contempo, per garantire l'effettiva rappresentatività degli organi politici, il che è indice in equivoco di democrazia. In tale contesto si inserisce dunque, la decisione della Presidente Boldrini di proporre il PdL all'intergruppo della Camera e di 'farsi firmataria' ella stessa dell'iniziativa legislativa di cui prima sottoscrittrice è la presidente della Commissione Giustizia, onorevole Donatella Ferranti.

Quest'ultima ha sottolineato come il proprio ruolo di magistrato non si sia stemperato nell'attualità della carica politica rivestita e che l'iniziativa legislativa è derivata dalla presa di coscienza, anche a seguito delle osservazioni e iniziative intraprese dall'ADMI sul campo (la quale aveva promosso l'organizzazione, non più di due mesi orsono, di un incontro di studi di formazione decentrata sul tema presso la Corte di Cassazione), in ordine all'obiettivo della necessità di un maggior equilibrio di genere quanto alla rappresentanza delle donne, che ormai segnano il 52 % dei magistrati tutti, nell'organo di autogoverno. Ella ha indicato la proposta di

legge della quale è prima firmataria come una misura “immediata”- stante la prossimità delle nuove elezioni dei componenti del CSM- a presidio del principio stabilito dall’articolo 51 primo comma Costituzione quanto alla necessità che *la Repubblica promuova con appositi provvedimenti la pari opportunità fra donne e uomini* e compatibile con i principi stabiliti dalla sentenza n.4 del 2010 della Corte Costituzionale secondo la quale il meccanismo della doppia preferenza di genere non altera il principio di uguaglianza e di pari meritocrazia fra i generi nella contestata elettorale. Ebbene il meccanismo della doppia preferenza di genere, è sembrato alla prima firmataria della proposta come lo strumento elettorale più immediato, pur con le limitazioni superabili solo con una auspicabile riforma più organica del sistema elettorale al CSM attuale, per favorire *un rapporto meno rigido fra componente associativa ed eletto ed aumentare il vaglio di scelte dell’elettore.*

Il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, nel suo intervento, ha indicato come il problema della carenza di rappresentatività negli uffici direttivi sia concreto e serio, soprattutto con riferimento alla carenza di donne togate componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, nelle figure apicali della magistratura inquirente e della Corte di Cassazione mentre una certa apertura si sta registrando quanto al numero di donne che vestono il ruolo di Presidente di Corte di Appello. Il Ministro ha poi sottolineato che l’attuale sistema elettorale dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, segnato nella realtà delle cose dal correntismo, si presta ad una eccessiva prevedibilità al punto che egli stesso ha affermato di essere in grado di conoscere i nomi dei prossimi eletti quali componenti della prossima consiliatura del Consiglio Superiore della Magistratura. Egli ha pertanto manifestato “favore” per la proposta di legge Ferranti + 57 che si pone l’obiettivo di sanare la denunciata carenza di rappresentatività dell’organo di autogoverno della Magistratura.

La prima parte del convegno si è concluso con l’intervento della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega in materia di pari opportunità, Maria Elena Boschi, la quale ha posto l’attenzione sul fatto che l’innovazione della facoltà della doppia preferenza di genere dovrebbe avere una funzione “acceleratrice” di un processo antidiscriminatorio utile a consentire alle donne di superare gli ostacoli oggettivi all’esplicazione piena della propria personalità. Ella ha sottolineato come meccanismi del tutto simili siano stati introdotti anche nei sistemi elettorali al Parlamento Europeo (ove è prevista la facoltà della tripla preferenza) e nella nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati (il

cosiddetto “Italicum”) ed ha concluso definendo la proposta legislativa per l’introduzione della facoltà della doppia preferenza di genere nell’elezione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura come un “primo passo importante” per il superamento della carenza di rappresentatività al CSM.

Seconda Parte

Ha aperto la seconda parte del convegno, il Presidente della Sesta Commissione e del Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio Superiore della Magistratura, Ercole Aprile, il quale ha esordito dichiarando che la parità di genere è questione non solo quantitativa ma anche “*qualitativa*” ed ha denunciato come le garanzie sono rimaste solo sulla carta dal momento che è in discesa, nelle ultime consiliature, il numero delle componenti donna togate al CSM e che non vi sono donne agli apici delle Procure generali ed ai vertici della Corte di Cassazione. Egli ha tacciato, tuttavia, l’odierna proposta di riforma come poco coraggiosa in quanto suscettibile di prestarsi ad effetti distorsivi: nell’attuale sistema elettorale al CSM, maggioritario uninominale su collegio nazionale, il criterio della doppia preferenza di genere finirebbe, a suo dire, con l’avvantaggiare le correnti più forti le quali riuscirebbero sostanzialmente a piazzare un numero doppio di candidati così da estromettere dal Consiglio Superiore i candidati presentati dalle correnti minoritarie.

Il Presidente dell’ANM, Eugenio Albamonte, ha rilevato la necessità di favorire la *leadership* delle donne magistrato nei ruoli dirigenziali ed incrementando la presenza delle stesse fra i componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura e nell’ambito dell’ANM. Egli ha sottolineato come il sistema elettorale dei rappresentanti nell’ANM, proporzionale a liste contrapposte, tenda già a garantire la rappresentanza di genere in quanto prevede l’obbligo di formazione delle liste, a monte, al 50% di genere femminile con ulteriore obbligo di risultato al 30%. Al contrario nel sistema elettorale del CSM la leadership decide la lista dei candidati e di solito non vi è un numero di candidati maggiore dei futuri eletti. Pertanto, la eventuale espressione di una doppia preferenza di genere, in modifica al sistema elettorale al CSM, rischierebbe probabilmente il raddoppio delle possibilità di riuscita del gruppo di maggioranza, con prevedibile esito negativo di una sperimentazione in tal senso.

Di segno fermamente contrario rispetto alle criticità evidenziate dai precedenti due relatori è stato l'intervento della Presidente dell'Associazione Donne Magistrato Italiane, Carla Lendaro. Costei ha esordito rilevando che in generale poco le donne abbiano oggi rilevanza nei gruppi, parlamentari od associativi, e pure nell'ambito della logica delle correnti e che le poche *outsiders* (3) ad esempio candidatesi di autonoma iniziativa alle ultime elezioni del Consiglio Superiore della Magistratura 2014-18 hanno ottenuto solo una manciata di voti e che una sola donna (Sangiorgio) nei gruppi associativi è stata poi eletta (peraltro la più votata tra tutti i candidati). La posizione della Presidente ADMI è stata ferma quanto all'impossibilità di mantenimento dell'attuale sistema elettorale per il rischio reale di perpetrare la sottorappresentazione delle magistrato (una nell'ultima consiliatura e due in quella precedente) e dell'impellenza di introdurre un cambiamento essendo oramai le prossime elezioni CSM 2018, tra un anno. Solo 23 magistrato su quasi 450 consiglieri togati, infatti, sono state elette al CSM, appena il 5% Vi è dunque la oggettiva necessità di introdurre, infatti, sin dalle elezioni 2018 un meccanismo volto a superare detta 'grave' situazione sinora in essere, di 'prime' misure di riequilibrio di genere state la mancata avvenuta approvazione della riforma elettorale all'esito dei lavori della commissione Scotti. Ora è possibile ancora intervenire solo modificando con il PdL l'attuale legge elettorale del 1958 nei limiti in cui il suo sistema maggioritario senza voto di lista lo consente. Attendere infatti la riforma elettorale per introdurre le auspiccate quote paritarie 'di risultato' voleva 'attendere' le elezioni CSM 2022. Troppo. Le giudici hanno superato la soglia del 50% dei magistrato ordinari. ADMI insisterà, dopo questa prima misura di riequilibrio, poi in sede di approvazione della riforma elettorale nella ferma richiesta di previsione di quote "di risultato" al 50% per tre consiliature. La proposta di legge oggi presentata viene indicata come un concreto rimedio per garantire una maggiore partecipazione delle magistrato fra le componenti togate del Consiglio Superiore della Magistratura, una garanzia di 'democrazia' del sistema. Una necessità per la magistrato e per questo nostro Paese per il rilievo costituzionale dell'organo di Autogoverno. Osserva ancora che l'approvazione della proposta di legge avrebbe come ulteriore risultato quello di allargare le maglie della candidature già delineatesi e di rendere meno prevedibile l'esito delle prossime elezioni. La richiesta, infine, espressa dalla Presidente ADMI è stata quella di una pronta "calendarizzazione" della proposta di legge affinché possa essere approvata in termini utili per le elezioni 2018 dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura

Segue l'intervento della statistica ed esperta di studi di genere, Linda Laura Sabbadini, la quale ha indicato come necessaria una vera e propria misura "anti-monopolio" forte, la quale introduca la doppia preferenza come obbligatoria in luogo di quella facoltativa, contenuta nell'odierna proposta, oppure quote di risultato. Ella ha sottolineato come, nella sussistenza di un problema di 'democrazia' quanto alla scarsa rappresentatività delle donne nell'organo di autogoverno della magistratura, la doppia preferenza solo facoltativa sia insufficiente sia nella fase delle candidature che del voto. A suo dire andrebbe usato uno strumento antimonopolio più efficace: poiché la legge Golfo-Mosca ha introdotto quote di risultato nei consigli di amministrazione nelle società di diritto privato, lo stesso sarebbe auspicabile al Consiglio Superiore della Magistratura.

A chiusura della seconda parte del convegno, l'onorevole Donatella Ferranti ha replicato come la sua proposta di legge sia stata sottoscritta da tutti i gruppi politici tranne che dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega e che pertanto sia sostenuta da forti consensi. Ella ha risposto alle criticità evidenziate dalla relatrice Sabbadini dichiarando di avere voluto dare un segnale volutamente "soft", anche e soprattutto per la necessità del il rispetto dei principi espressi dalla Corte Costituzionale la quale ha già in passato dichiarato conformi a Costituzione sistemi elettorali che avevano introdotto la doppia preferenza di genere. Quanto alle criticità evidenziate dai relatori Aprile e Albamonte, ella ha rilevato come il rischio di possibili distorsioni ci sia ma che tuttavia, nell'impossibilità di una riforma più organica del sistema elettorale del CSM, stante i tempi ristretti, è sicuramente preferibile aprire il ventaglio delle scelte dell'elettorato al fine di garantire 'maggiore' rappresentatività nell'organo di autogoverno, introducendo nel dibattito parlamentare tutti gli eventuali emendamenti ed i correttivi per perfezionare il nuovo sistema elettorale proposto.

Terza Parte

Esordisce il professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma, Massimo Luciani, il quale ha espresso dubbi di conformità a Costituzione sulle quote "di risultato" (richiamando la sentenza n. 4 del 2010 della Corte Costituzionale) ma non anche sul sistema della "doppia preferenza di genere" introdotta nella proposta di legge *de qua loquitur*. Egli ha poi aggiunto che normalmente la doppia preferenza di genere viene preceduta nei

sistemi elettorali da un preliminare scrutinio di lista che, nel caso di specie, non è previsto, pur essendo di facile introduzione (egli l'ha definito testualmente "*una normetta*"). Il professore si è espresso conclusivamente 'in favore' della proposta di legge Ferranti definendola come un sasso nello stagno idoneo a smuovere le acque, con la possibilità che poi vengano adottati tutti gli opportuni correttivi nel dibattito parlamentare. Egli ha concluso declinando come *la rappresentanza nell'organo di autogoverno della magistratura è uno specchio di democrazia* e che, pur trattandosi di una "micro polis", siffatta rientra nella "polis".

Segue l'intervento della professoressa ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano, Marilisa D'Amico la quale ha sottolineato come il bello di questa proposta di legge sia che essa derivi dal sostegno, trasversale, della politica ad una iniziativa che proviene da un'istanza di un organo associativo delle donne magistrato. La proposta è definita come la conseguenza del convegno tenutosi il 30 Marzo 2017 presso la Corte di Cassazione ove, proprio su iniziativa ADMI, si erano riuniti professori di diritto costituzionale, esponenti della magistratura e del Consiglio Superiore nonché l'onorevole Donatella Ferranti, già magistrato, per disquisire degli strumenti di riequilibrio della carenza di rappresentatività delle donne magistrato anche nell'organo di autogoverno. La relatrice ha sottolineato come, pur nel rischio che la riforma possa essere strumentalizzata da usi distorsivi, uno strumento per rompere il monopolio (con linguaggio mutuato dall'economia) sia oggi indispensabile. La proposta di legge in esame tiene conto dei vincoli imposti dalla Corte Costituzionale che, a più riprese, ha sostenuto la necessità del rispetto del principio di uguaglianza nella rappresentanza politica e, con la sentenza n. 4 del 2010, si è espressa in termini favorevoli alla 'doppia preferenza di genere facoltativa' in quanto tale strumento non lede la libertà di scelta dell'elettore e non predetermina il risultato. In una sentenza (la n.81 del 2012 in tema di risoluzione di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato), la Consulta ha affermato un importante principio quanto alla necessità che la discrezionalità politica rispetti il principio di uguaglianza così che la rappresentanza equilibrata di donne e di uomini negli organi di vertice elettivi denoti effettiva rappresentatività della società. Cosa che non è attualmente nella composizione del Consiglio Superiore della Magistratura, segnata da un forte 'squilibrio di genere'. La relatrice ha citato poi la legge 123 del 2011 (in tema di consigli di amministrazione di società) la quale ha introdotto un sistema per rompere il monopolio. La proposta di legge Ferranti viene dunque guardata 'con favore' rappresentando un *input* per consentire ad un maggior numero di donne di essere rappresentate. La professoressa D'Amico ha concluso il suo

intervento dichiarando che un'organo che rappresenti la giustizia, solo maschile, rappresenti un forte *vulnus* alla democrazia.

La componente togata del CSM, Maria Rosaria San Giorgio, si è detta favorevole alla proposta Ferranti che ha il pregio di avere affrontato la tematica della rappresentanza di genere con un sistema che, da un lato, costituisce sicuramente il primo gradino della soluzione del problema e, dall'altro, consente di ampliare la rosa dei candidati, sottraendosi alle censure di illegittimità costituzionale perché si pone sotto la copertura dell'art. 51 Cost. ed attua il principio di eguaglianza sostanziale. Concorda sotto quest'ultimo aspetto con la professoressa D'Amico, quanto al forte contributo fornito dalla Corte Costituzionale nel prendere posizione in favore degli strumenti di riequilibrio sulle questioni di genere. Ricorda che, in ogni caso, la Carta di Nizza fa riferimento alla possibilità di concedere alle donne dei vantaggi per ottenere la parità. Quanto, poi, all'esistenza del problema evidenziato dal Consigliere Aprile -il gruppo di maggioranza con l'indicazione del secondo candidato di genere si assicurerebbe entrambi i seggi riservati al CSM ai candidati di legittimità - ella esprime una visione meno "cupa" quanto al dominio delle correnti. Infatti l'apporto delle correnti è utile, a suo dire, alla dialettica democratica e non crede che la corrente possa imporre all'elettore di votare il candidato donna ed il candidato uomo della medesima corrente. Il problema, ella afferma, è la presentazione di candidature qualificate poiché il voto è pur sempre alla persona. Uomo o donna che sia. Ella si dichiara riconoscente alla iniziativa Ferranti nell'imminenza dell'elezione nel 2018. Poiché l'aumento delle donne in magistratura è un dato inarrestabile, il consigliere San Giorgio ritiene che le quote di risultato serviranno a superare la diffidenza degli uomini e l'autoesclusione delle donne (per le necessità di assistenza a bambini od anche ad anziani). Nell'attuale sistema sono stati fatti molti passi avanti grazie alle pregevoli iniziative dei vertici degli uffici giudicanti che hanno approntato misure organizzative in favore delle donne: camere di consiglio civili in videoconferenza, asili nido presso i Tribunali. Ella conclude nel senso che le iniziative adottate e quelle in via di adozione non costituiscono il tentativo di dare un 'contentino' alle donne, bensì un contributo al buon andamento della giurisdizione e della *governance*, un arricchimento di sapere, esperienza e sensibilità, perché venga superata la condizione di desolante "solitudine" che ella ha sentito quale 'unica' donna togata in un CSM tutto al maschile

Segue l'intervento dell'avvocata, Maria Masi, componente del CNF-Consiglio Nazionale Forense la quale, nel ringraziare l'onorevole Ferranti e Carla Lendaro per l'occasione di confronto concessole, esordisce nel senso che il disegno di legge non è un capriccio. Esso costituisce una "dichiarazione di esistenza" delle donne in magistratura, come avviene già in avvocatura e negli altri ordini professionali, così come nella società civile esiste la necessità di creare un equilibrio di genere in ogni settore. La riforma dell'ordinamento forense è risultata particolarmente felice soprattutto nell'elezione di secondo grado al Consiglio Nazionale Forense ove è prevista la quota di risultato. Quanto all'elezione ai Consigli dell'Ordine, è intervenuto di recente una riforma legislativa che garantisce il rispetto di genere nei limiti di un terzo, con importanti conseguenze favorevoli anche quanto alla rappresentatività dell'avvocatura, sia nei consigli giudiziari che nei consigli di disciplina. La nuova proposta di legge risolve le difficoltà che le donne hanno nel proporsi ed è utile, a suo dire, una maniera *soft* per cominciare. Ella si dichiara, pertanto, "favorevole" alla proposta Ferranti perché ha l'obiettivo di promuovere la presenza della componente femminile anche nell'organo di autogoverno della magistratura .

L'onorevole Donatella Ferranti conclude il convegno rappresentando come nonostante l'*iter* parlamentare presenti fisiologicamente delle difficoltà, ella stessa si impegna a farsi promotrice della "calendarizzazione" della proposta di legge che rappresenta un importante e significativo passo avanti al fine di garantire un pronto riequilibrio. Ella stessa auspica che la proposta, nella suo testo attuale e con gli emendamenti che dovessero emergere nel dibattito parlamentare, venga votata "entro la fine della legislatura", essendo sicura che essa possa rappresentare un utile stimolo di dibattito per i gruppi associati e per le prerogative femminili. Ciò in quanto è la stessa la società a richiedere che venga rispettata una 'duplicità di visione', secondo un'ottica non solo maschile ma anche, necessariamente, femminile.

Roberta D'Onofrio ed Elisabetta Ceniccola

ADMI -Associazione Donne Magistrato Italiane