

# A.D.M.I.

*Associazione Donne Magistrato Italiane*

## A.D.M.I. e RECOVERY PLAN

### **Introduzione**

Il Recovery Plan rappresenta una straordinaria occasione per intervenire con riforme strutturali della giustizia che ADMI da decenni invoca e auspica al fine di eliminare la disuguaglianza e la sotto-rappresentanza delle donne nei posti decisionali e di vertice. Il mantenimento di tale situazione, come già ampiamente si è sostenuto nell'audizione del 21 gennaio 2021 innanzi alla Commissione Giustizia, in linea con quanto affermato dalla nostra associazione da un trentennio, infatti *“genera disparità, non consente di superare il diffuso pensiero di disvalore esistente verso il femminile, che è persistente, molto difficile da sradicare, pervadendo la società ‘in ogni ambito’ e che va debellato per attuare finalmente in modo compiuto la nostra Carta costituzionale”*. È di sicuro un'opportunità senza precedente per costruire sistemi più resilienti anche sotto il profilo di genere, investendo oltre che nei luoghi di lavoro più inclusivi, anche promuovendo l'ascesa delle donne nelle posizioni dirigenziali apicali, applicando utilmente e concretamente la *lente di genere* -che non a caso l'Agenda 2030 definisce *“trasversale”*- per il rinnovamento e la riqualificazione del lavoro in tutti i settori della società, ai quali non può sottrarsi quello dell'amministrazione della Giustizia.

### **2. PNRR e politiche di genere: dall'ambito internazionale al versante interno.**

L'adozione di efficaci politiche di genere rappresenta la migliore applicazione del Trattato dell'Unione Europea in cui l'obiettivo della *“uguaglianza tra i generi”* è espressamente indicato tra quelli da perseguire da parte degli Stati-Membri (art.157 TFUE e art. 23 della Carta dei diritti fondamentali) e da attuare attraverso l'adozione di ogni strumento di riequilibrio.

Il Parlamento Europeo, sin dal 2000 (risoluzione B5-0180), aveva sollecitato tutti gli Stati-Membri ad adoperarsi attivamente per conseguire una più equa presenza di "donne e uomini" in ogni istituzione, indicando, quale minimale misura necessaria, quella di "almeno un terzo" di donne presenti negli organismi istituzionali e affermando che la sotto-rappresentanza femminile nei settori-chiave poteva, peraltro, essere riequilibrata anche con l'introduzione di 'quote', quale misura transitoria per conseguire lo scopo.

Questi risultati non sono stati raggiunti nei diversi Stati europei come risulta dal rapporto UE "Gender Equality 2017" della Commissione e del Consiglio Europeo, ma in particolare in Italia ove il conseguimento è lontano .

Nel nostro Paese, non a caso, il numero di magistratoe elette al CSM, dal 1959 ad oggi, all'aprile 2021, è appena di n.29 a fronte di quasi n.500 uomini, pari questi ultimi a ben il 95% degli eletti.

Un dato oggettivo che parla da solo e che deve far riflettere perché la sotto-rappresentanza di genere crea un innegabile danno all'istituzione Giustizia ed all'Organo costituzionale di Autogoverno.

La questione della leadership femminile è, d'altronde, sentita ovunque nel contesto internazionale, dove il problema della "pari presenza" di donne e uomini nei posti chiave dell'economia, della politica e dell'amministrazione è avvertito come uno dei passi indispensabili per colmare il "gap" di genere e potere raggiungere la parità in ogni campo della vita sociale.

L'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, varata nel 2015, sottoscritta da ben 193 Paesi membri, tra cui l'Italia (alla cui presentazione in Italia a Milano l'ADMI partecipò), indica la "parità di genere" come uno degli obiettivi da raggiungere entro il 2030 nel "Goal n. 5" anche con riferimento alla dirigenza femminile, laddove prevede la necessità di garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità alla leadership femminile ad ogni livello decisionale ed in ogni ambito (punto 5.5), obiettivo monitorato dal "Gender Gap Report" del World Economic Forum ed ove l'Italia oggi si colloca al 63esimo posto nella graduatoria generale dei n.153 Paesi esaminati, mostrando solo un lieve avanzamento sul tema della leadership femminile, ben lontano dalla media dei "vicini" Paesi europei (e ancor di più rispetto ai virtuosi del Nord Europa).

In più occasioni ADMI ha ribadito che occorre individuare concreti ed effettivi rimedi di riequilibrio attraverso l'introduzione temporanea di misure positive, anche forzose e "a termine", per un tempo cioè predeterminato, poiché il cambiamento "culturale" che consegnerà, una volta che tali misure si saranno sedimentate, comporterà che di esse non vi sarà più bisogno.

In questo quadro, lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal PNRR si sviluppa intorno a "tre assi strategici", condivisi a livello europeo: 1) digitalizzazione e innovazione; 2) transizione ecologica; 3) inclusione sociale.

Per garantire "piena inclusione sociale" è fondamentale superare diseguaglianze profonde e conseguire la parità di genere. Nel PNRR l'empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani non sono unicamente affidate a singoli interventi, ma perseguiti in tutte le sue componenti. La versione definitiva del PNRR, in particolare, individua nel terzo asse strategico l'inclusione sociale "...Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia. Le tre priorità principali sono, pertanto, la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. L'empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere..." pertanto, tali misure devono contraddistinguere i provvedimenti urgenti da approntare per la Riforma della "Giustizia", che condiziona l'ottenimento del "Recovery Plan".

In vista dell'invio del "Recovery Plan italiano" alla Commissione europea, l'ADMI, pertanto, auspica che le riforme che si intendono varare finalmente eliminino la disparità sostanziale che tuttora persiste in Magistratura, nonostante i passi avanti compiuti.

Più volte è stato ribadito che vi è un diffuso atteggiamento di sottovalutazione del problema da chi si trincerava dietro una parità formale, oppure da chi lo considera una questione secondaria rispetto ad altre di maggior peso.

A fronte della maggioranza di donne in Magistratura -posto che, dal dicembre 2020, il 57% dell'intera magistratura (ovvero n.5231 su n.9590 magistrati in totale) è di genere femminile- rimane elevato il "gap" rispetto alla presenza nei ruoli decisionali e più marcato nelle procure che evidentemente risentono ancora di più degli stereotipi di genere sui "ruoli femminili e quelli maschili".

Infatti, soltanto il 33 % dei ruoli 'direttivi' giudicanti e il 23% dei requirenti è di genere femminile; le magistrate con incarichi 'semi-direttivi' sono tra i giudicanti il 45% e tra gli inquirenti il 29% rispetto al 71% di uomini. Nessuna donna ha mai raggiunto i vertici dell'ordinamento giudiziario e ricoperto il ruolo di primo Presidente della Corte di Cassazione o di Procuratore generale presso la Corte di Cassazione o di Procuratore Nazionale Antimafia. Da poco abbiamo avuto una donna al vertice della Corte Costituzionale ed un presidente aggiunto in Corte di Cassazione.

Per quanto riguarda i contenuti del PNRR, esso è condizionato dalla riforma della Giustizia in quanto la lentezza dei processi e il forte arretrato accumulatosi,

nonostante gli sforzi e l'impegno individuale dei magistrati e del personale amministrativo, rappresentano fattori che scoraggiano gli investimenti e lo sviluppo economico, ma sono anche lesivi l'art. 111 Costituzione, fenomeno che -come più volte rimarcato dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo- non è episodico ma sistematico, che dunque può essere affrontato solo attraverso una riforma strutturale. Su queste premesse siamo, perciò, convinte del ruolo centrale della Giustizia come fattore determinante la sfida innovativa, soprattutto in termini di durata e calcolabilità delle decisioni, ossia, di quanto può favorire il rilancio dell'innovazione organizzativa nella deflazione e nello smaltimento del contenzioso, agendo come fattore di coesione sociale e di reazione alla crisi generata dalla pandemia.

### **3. PNRR e riforma della Giustizia**

Il PNRR, lo si è detto, individua due leve attraverso cui agire: la "digitalizzazione" e la "riorganizzazione" da un lato e, al contempo, dall'altro la "revisione del quadro normativo e procedurale".

L'ADMI ritiene fondamentale che, nella progettazione e nella realizzazione delle Riforme, gli interventi mirino al superamento delle "disuguaglianze di genere", uno dei problemi di fondo che va affrontato in modo orizzontale e strutturato.

Nel settore della Giustizia tale problema si traduce nella mancata valorizzazione e nel mancato utilizzo delle competenze delle donne-magistrato, nell'impedimento all'accrescimento professionale e in una serie di oggettivi ostacoli allo sviluppo delle loro carriere. I temi di riforma si inseriscono nel cluster "*Efficientamento della Giustizia*" attingendo alla missione denominata "*Equità sociale, di genere e territoriale*" di rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze, ossia "*Empowerment*" femminile: formazione, occupabilità, autoimprenditorialità, come individuate nel piano governativo del "Recovery Plan".

In questo senso ogni miglioramento organizzativo è destinato a favorire l'uguaglianza di genere e il "welfare" di prossimità.

### **4. L'obiettivo della digitalizzazione del settore giustizia.**

E' fondamentale, per il raggiungimento di una maggiore efficienza e flessibilità del lavoro, portare a compimento la digitalizzazione dell'organizzazione del settore giustizia e del processo.

ADMI auspica, in questa chiave, la completa realizzazione del "processo telematico", comunque estendendo le modalità telematiche al deposito degli atti e alle notifiche da effettuarsi "via Pec", e il mantenimento e l'implementazione delle iniziative virtuose rivelatesi decisive per affrontare la fase emergenziale, quali la celebrazione di alcune udienze (come quelle civili) e lo svolgimento delle camere di consiglio da remoto,

nonché la valorizzazione della trattazione scritta, almeno in parte, del processo civile (da estendere anche a quello minorile) e penali, ove possibile.

Il tema vastissimo della digitalizzazione del settore della giustizia, oltre che di tutta la pubblica amministrazione, non può non menzionarsi il ricorso all'intelligenza artificiale e alla robotica che potrebbe coinvolgere gli uffici giudiziari in vista di una giustizia più efficiente. Con lo stesso obiettivo potrebbe essere auspicabile l'utilizzo di sistemi predittivi che possano coadiuvare il giudice nella fase decisoria, ma anche di *machine learning* e *natural language processing*, ossia competenze che consentono di analizzare ed selezionare documenti.

## **5. Le riforme del processo.**

Quanto alla "riforma del processo", le Commissioni istituite dalla neo ministra Giustizia prof. Marta Cartabia stanno lavorando ad una legge-delega sulla base di quella che è già in discussione in Parlamento.

In particolare, la Commissione Luiso per il processo civile sta ultimando i lavori sulla ulteriore valorizzazione della negoziazione assistita e della mediazione.

Come noto, la possibilità di usufruire delle risorse europee presuppone tutta una serie di riforme del processo civile che coinvolgono 'anche' un rafforzamento dell'istituto della mediazione nel quadro generale delle "best practices" e delle capacità deflattive che può offrire nell'amministrazione della giustizia civile.

Si tratta, inoltre, di valorizzare tutta un'area di intervento che riguarda quella della degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato, ossia una serie strumenti che hanno lo scopo di armonizzare e migliorare il quadro delle ampie e complesse discipline interessate e che abbraccia varie forme di ADR (mediazione civile e commerciale obbligatoria, facoltativa o endoprocessuale, mediazione familiare, negoziazione assistita, arbitrato) anche ponendo lo sguardo alla Direttiva Europea 52/2008 in tema di equilibrio tra mediazione e processo. Riteniamo, perciò, che la negoziazione assistita debba essere estesa anche alla crisi della famiglia non matrimoniale.

Siamo convinte che la mediazione possa essere rafforzata anche nella sua forma endoprocessuale e che vadano previste 'misure premiali' in favore del giudice che si impegni nel componimento del conflitto.

Appropriate sarebbero, sempre a fini deflattivi, "misure di tipo premiale" anche in materia di spese di giustizia, valutando il comportamento collaborativo delle parti nell'ambito del processo. Occorre, in definitiva, un'accurata ricognizione dei procedimenti nel settore civile, accompagnata da un'auspicabile reingegnerizzazione in un quadro digitale di progressivo snellimento degli adempimenti ai fini della riduzione dei tempi

## **6. Il settore penale.**

Quanto al "settore penale", oltre al potenziamento delle notifiche telematiche e del deposito telematico degli atti, in adesione alle linee programmatiche delineate dalla Ministra prof. Cartabia, occorre intervenire con riforme deflattive dell'esorbitante carico processuale, attraverso un ampliamento dei 'riti alternativi'; misure organizzative per rendere più scorrevole il dibattimento di primo grado e nel giudizio di appello, ove si annoverano i maggiori problemi di durata del processo.

Occorrerà trovare un equilibrio tra criteri selettivi di accesso e salvaguardia dell'interesse all'impugnazione. Va ricercato anche il modo di deflazionare la fase della 'esecuzione della pena', incentivando le esperienze di giustizia ripartiva che permettano alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale",

## **7. L'Ufficio del Processo e la formazione.**

ADMI ritiene, altresì, essenziale in questo contesto il potenziamento, oltre che nei gradi di merito, anche nei giudizi davanti alla Corte di Cassazione, dell'Ufficio del processo che consente il miglioramento dell'efficienza e dell'organizzazione del lavoro giudiziario utilizzando a supporto, in modo sinergico, collaboratori del magistrato (d'assumere anche a tempo indeterminato), il personale amministrativo e un numero maggiore di magistrati onorari, il cui significativo lavoro per la giustizia deve trovare forme adeguate di riconoscimento della dignità della funzione svolta.

Deve essere inoltre sottolineato il ruolo cruciale, per una trasmissione delle conoscenze e delle esperienze davvero efficace e diffusa, assunto dalla formazione a distanza attraverso piattaforme telematiche, come dimostrano le fruttuose esperienze, in campo nazionale, della Scuola superiore della magistratura e dell'Ufficio studi, massimario e formazione della G.A., nonché, in ambito europeo, dalla European Judicial Training Network (EJTN) e dalla Academy of European Law (ERA).

Tali modalità si rivelano oggi indispensabili, stante la nota scarsa disponibilità in Italia di servizi di educazione e cura della prima infanzia, per mettere le colleghe in condizione di partecipare all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita lavorativa, con il risultato di poter fornire il proprio apporto sempre più qualificato al servizio Giustizia e di poter concorrere ad armi pari (nei fatti e non solo nelle parole) alle procedure di avanzamento di carriera.

Forme più flessibili di organizzazione del lavoro insieme con la possibilità di fruire e partecipare ad eventi formativi e con la maggiore facilità di espletamento di incarichi extragiudiziari, ma istituzionali, che consegue all'introduzione delle nuove

tecniche (come ad esempio quello di componente delle commissioni di concorso) offrirebbero maggiori occasioni di acquisire titoli valutabili ai fini di un accesso davvero paritario agli uffici direttivi e semidirettivi.

#### **8. La riforma della dirigenza degli Uffici giudiziari.**

Tali aspetti non possono essere ovviamente disgiunti da un'ampia e ragionata riforma del Testo Unico Dirigenza, volta a rendere più oggettivi e sempre più ancorati al lavoro giudiziario i parametri di valutazione per i futuri direttivi e semidirettivi, come sottolineato da ADMI in sede di audizione in Commissione Giustizia della Camera Deputati

Va rammentato che già nel luglio 2015 A.D.M.I. scrisse al Presidente della Repubblica, quale presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, manifestando dissenso sulle linee di fondo del T.U. Dirigenza, allora in fase di approvazione al CSM, sottolineando come esse sarebbero state penalizzanti per le donne. Il testo, infatti, richiamava solo genericamente la normativa in materia di "pari opportunità" e, nella sostanza, non prevedeva possibili forme di azioni positive per un riequilibrio della rappresentanza di genere nonostante le raccomandazioni della Unione Europea recepite nel nostro ordinamento ed i precetti contenuti nella legislazione nazionale, primaria e secondaria, in particolare quanto al conferimento degli incarichi nelle Pubbliche Amministrazioni (D.Lg. n. 165/2001). Segnalò come il T.U. avrebbe rafforzato le discriminazioni "indirette", che erano già operanti nel nostro sistema giudiziario in danno delle magistrato, destinate ad avere effetti nel tempo, e che il meccanismo della c.d. "discrezionalità oggettivata", asseritamente rivolto a ridurre l'eccesso di 'ricorsi in sede amministrativa' delineava, in realtà, un quadro fortemente discriminatorio ed apriva ad una mera e pura discrezionalità. Proponemmo, viceversa, l'adozione di nuovi criteri di "effettiva valorizzazione" nell'attribuzione degli incarichi direttivi e semi-direttivi attraverso l'individuazione di 'parametri', oggettivi e predeterminati, prevalentemente incentrati sullo svolgimento della funzione giudiziaria e non su "titoli" acquisiti "aliunde", nel mondo accademico od in funzioni fuori ruolo, dovendosi privilegiare, nella valutazione della professionalità dei magistrati, l'esperienza maturata in attività saldamente ancorate alla giurisdizione. Osservammo, inoltre, che per le magistrato è difficile acquisire tali "medagliette", coincidendo il periodo centrale della loro carriera con quello in cui massimamente sono esposte al doppio carico di lavoro (essendo gravate anche da quello di cura domestica e familiare) e, dunque, non in condizioni di cogliere tutte le opportunità di carriera, che richiedono spesso trasferimenti. Siamo convinte della bontà tuttora di tali rilievi.

Sarebbe auspicabile ( come già anticipato nel corso dell'Audizione dalla Presidente ADMI nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2681 Governo e proposte di legge abbinate )l'introduzione di fasce di anzianità, quale presupposto idoneo a delimitare la gamma degli aspiranti legittimati, a ridurre lo spazio di discrezionalità del CSM; tale criterio si fonda sull'assunto che la più ampia esperienza professionale costituisce un valore 'positivo', come noi nel 2015 era stato già rilevato. Tale proposta non ripristina la negatività delle 'gabbie' per fasce di anzianità in quanto si deve valorizzare (cfr disegno di legge) per tale via esclusivamente la professionalità acquisita dal magistrato ma anche prevedere modalità espresse per evitare la materiale sua elusione (che in passato talora avveniva, per ampliare o restringere il novero degli aspiranti), oltre che l'ipotesi "eccezionale" di loro deroga allo scopo di consentire la valorizzazione di peculiari professionalità (evitando nuovi casi "Falcone").

Tale ultima previsione tuttavia potrebbe rischiare di aprire un varco nella riforma con possibile nuova ricaduta in quell'eccesso pernicioso di discrezionalità, cosicché occorre che ben si puntualizzino criteri e parametri per le dette eccezionali valutazioni ultra-fascia, con individuazione di un chiaro ordine di preferenza, trasparente predeterminazione dei titoli utilizzabili nonché precisazione del rapporto in relazione al peso da attribuirvi.

#### **9. Ingresso in Magistratura e ripristino concorso primo grado**

Va apprezzata ogni iniziativa tesa a rivedere i criteri di accesso alla magistratura con il ritorno ad un concorso di primo grado.

#### **10. Accesso in Corte Cassazione, Commissione tecnica ed altro**

Si propone una modifica per l'accesso in Cassazione attraverso il vaglio della commissione tecnica idonea che effettui la selezione dei candidati piu' qualificati ed in possesso di titoli oggettivi e predeterminati.

#### **14. La Riforma del sistema elettorale del CSM.**

ADMI ritiene imprescindibile promuovere una riforma del sistema elettorale del CSM volta a rimuovere gli ostacoli che impediscono una rappresentanza equilibrata di genere, a prescindere dal sistema elettorale adottabile in futuro.

ADMI da sempre è favorevole ad un sistema elettorale proporzionale su base nazionale od anche distinto in tre-quattro Collegi Elettorali, con liste contrapposte a livello nazionale, doppia preferenza di genere obbligatoria e quote temporanee paritarie,



od almeno del 40%, di risultato per tre consiliature; l'unico sistema elettorale che reputiamo idoneo a garantire la 'rappresentatività' nel CSM. Al riguardo ha lavorato anche ad un Tavolo Ristretto di Lavoro ADMI/ANM.

Abbiamo in passato da tempo espresso anche la nostra totale contrarietà ad ogni forma di 'sorteggio' in quanto incostituzionale.

### **15. Le piante organiche e il benessere organizzativo.**

L'adozione di misure concrete volte alla tutela della genitorialità è risultata spesso insufficiente, e la possibilità di rimodulazione dei carichi di lavoro prevista dall'ultima circolare "Tabelle" non ha prodotto risultati apprezzabili.

Occorre ulteriormente valorizzare la novità delle piante flessibili in chiave migliorativa rispetto agli esiti spesso deludenti connessi all'utilizzo del magistrato distrettuale, rendendo più agevole e più rapido l'adeguamento delle piante organiche alle esigenze dei distretti.

A tal fine, appare necessario promuovere il dialogo costante tra Capi degli Uffici, CSM e Ministero, coinvolgendo i Comitati per le Pari Opportunità. Tali riforme renderebbero più agile l'organizzazione del lavoro delle colleghe, soprattutto di quelle più giovani, per le quali è più complessa la conciliabilità con gli impegni familiari.

Si auspica, altresì, che parte delle risorse siano utilizzate per la risoluzione della problematica dell'edilizia giudiziaria con la costruzione di Cittadelle della giustizia, secondo criteri di efficienza energetica ed antisismici, con previsione di "stanze per l'ascolto di parti fragili".

Si auspica, altresì che parte delle risorse siano destinate a rendere le condizioni del sistema carcerario meno drammatiche.

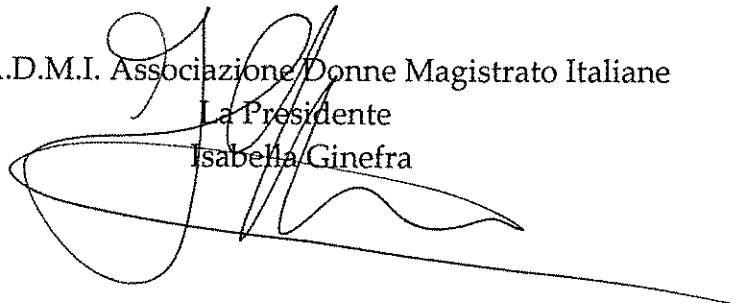
Un altro obiettivo sensibile da realizzare è quello dell'ampliamento degli "sportelli contro la violenza di genere ed assistita da minori" intesi quali spazi "neutri informativi" dentro gli Uffici Giudiziari, già dal 2014 operanti su impulso ADMI in diverse parti di Italia (da Brescia a Perugia, dalla Sicilia a Castrovillari in Calabria e di recente a Viterbo).

### **16. Conclusioni**

ADMI chiede che le Riforme, che saranno adottate in vista del Recovery Plan, siano tese a rendere effettiva e maggiore la presenza di magistrature nelle scelte di politica giudiziaria e associativa con, nel contempo, la predisposizione di misure organizzative e di aggiornamento che possano incidere sulla loro qualificazione e sul loro percorso professionale, arginando le forme di esclusione (o di autoesclusione) delle donne come

chiestoci dalla nostra Carta Costituzionale, dalla normativa nazionale ed europea e dall'ONU.

A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane  
La Presidente  
Isabella Ginefra

A large, stylized handwritten signature in black ink, overlapping the printed name 'Isabella Ginefra'.